

Verordnungsermächtigung zur Regelung der Zuständigkeiten im neuen Brandenburgischen Naturschutzgesetz - verfassungsgemäß?

Bohm, Rolfdieter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bohm, R. (2012). *Verordnungsermächtigung zur Regelung der Zuständigkeiten im neuen Brandenburgischen Naturschutzgesetz - verfassungsgemäß?* (Wahlperiode Brandenburg, 5/64). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52763-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

**Verordnungsermächtigung zur Regelung der Zuständigkeiten im neuen
Brandenburgischen Naturschutzausführungsgesetz
– verfassungsgemäß?**

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm

Datum: 21. September 2012

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Aufgabenstellung.....	2
II.	Stellungnahme	3
1.	Allgemeine Anforderungen an eine Verordnungsermächtigung	3
2.	Die besonderen Anforderungen des Konnexitätsgebotes	4
a)	Anwendbarkeit auf Zuständigkeitsregelungen in Rechtsverordnungen	4
b)	Zulässigkeit der Kostenregelung in der Rechtsverordnung	5
c)	Mitwirkung des Landtages Brandenburg am Verordnungserlass	6
aa)	Verfassungsrechtlich zwingende Mitwirkung	6
bb)	Weitergehende Möglichkeiten	6
3.	Beschränkung des Budgetrechts des Landtages.....	8
4.	Bedeutung des Funktionalreformgrundsätzegesetzes	11
5.	Zusammenfassung	13

I. Aufgabenstellung

Aktuell wird im Landtag Brandenburg der Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Gesetz zur Bereinigung des Brandenburgischen Naturschutzrechts“¹ beraten. Maßgeblicher Teil dieses Artikelgesetzes soll das neue „Brandenburgische Naturschutzausführungsgesetz“ sein. In diesem ist zur Regelung der Zuständigkeiten in § 30 Abs. 4 BbgNatSchAG-E eine Verordnungsermächtigung mit folgendem Wortlaut vorgesehen:

¹ Drs. 5/4349.

„§ 30 Abs. 4 BbgNatSchAG-E

...

(4) ¹Das für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Mitglied der Landesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Zuständigkeit für die Durchführung dieses Gesetzes, des Bundesnaturschutzgesetzes und der auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsvorschriften sowie für die in die Zuständigkeit des Landes fallenden Handlungen und Maßnahmen, die sich aus internationalen Verträgen auf dem Gebiet des Naturschutzes ergeben, zu regeln, soweit in diesem Gesetz nicht bereits etwas anderes bestimmt ist. ²Die Rechtsverordnung kann auch eine Bestimmung zur Deckung der Kosten im Sinne des Artikels 97 Absatz 3 der Verfassung des Landes Brandenburg treffen, soweit sie erforderlich ist.“

Im Zusammenhang mit dieser Norm stellen sich mit Blick auf die Konnexitätsregelung in Art. 97 Abs. 3 LV verschiedene Fragen, die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit aufwerfen. Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten, zur Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Ermächtigung gutachtlich Stellung zu nehmen.

II. Stellungnahme

Bevor auf die Besonderheiten der Konnexitätsregelung des Art. 97 Abs. 3 LV und eine mögliche Beschränkung des Budgetrechts des Landtages durch die Verordnungsermächtigung eingegangen wird, sollen zunächst die allgemeinen Anforderungen an eine Rechtssetzungsdelegation (= Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung) geprüft werden.

1. Allgemeine Anforderungen an eine Verordnungsermächtigung

Nach Art. 80 LV kann der Landtag seine Rechtssetzungsbefugnis delegieren. Art. 80 Satz 1 LV verlangt hierzu ein förmliches durch das Parlament erlassenes Gesetz. Nach Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch den Landtag, seine Ausfertigung und Verkündung wäre diese formale Voraussetzung gegeben.

Ferner muss das Gesetz selbst Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Rechtssetzungsermächtigung an den Ordnungsgeber bestimmen (Art. 80 Satz 2 LV). Dieses sog. We-

sentlichkeitsprinzip² behält dem demokratisch unmittelbar legitimierten Parlament die grundlegenden Entscheidungen vor; der ermächtigte Verordnungsgeber kann lediglich im so gesetzten Rahmen konkretisierend und ergänzend tätig werden. Dies ist vor allem dann bedeutsam, wenn es um Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Sphäre der Bürger geht.³

Auch diesen Anforderungen wird § 30 Abs. 4 BbgNatSchAG-E gerecht. Insbesondere ist der Kreis der für die Zuständigkeitszuweisung in Betracht kommenden Naturschutzbehörden im Gesetz selbst in § 30 Abs. 1 BbgNatSchAG-E definiert.⁴ Die Regelungsbefugnis des Verordnungsgebers⁵ beschränkt sich darauf, die einzelnen Verwaltungsaufgaben diesen definierten Behörden konkret zuzuweisen. Eine unmittelbare Grundrechtsbetroffenheit von Bürgern oder Unternehmen aus einer bloßen Zuständigkeitsregelung ergibt sich hierbei nicht; eine solche kann im Bereich des Naturschutzrechts typischerweise nur aus dem materiellen Recht mit seinen Eingriffsbefugnissen oder Nutzungsbeschränkungen etc. folgen. Der verfassungsrechtliche Regelungsspielraum wird somit nicht überschritten.

Die übrigen in Art. 80 LV genannten Punkte (Zitiergebot und ggf. Weiterdelegation) sind für die noch zu erlassende Zuständigkeitsverordnung relevant, nicht für die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage selbst.

2. Die besonderen Anforderungen des Konnexitätsgebotes

a) Anwendbarkeit auf Zuständigkeitsregelungen in Rechtsverordnungen

Seit der Neufassung des Art. 97 Abs. 3 LV durch die „kleine Verfassungsreform“⁶ gilt in Brandenburg ein strenges Konnexitätsprinzip.⁷ Insbesondere diente die Neufassung der

² Siehe hierzu *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, 2012, Anm. 1.1 zu Art. 80.

³ So etwa *Lieber* (Fn. 2), a. a. O.; siehe auch *Mann*, in: *Sachs*, GG-Kommentar, 6. Auflage, 2011, Rn. 22 zu Art. 80 GG.

⁴ Dies sind das für Naturschutz zuständige Ministerium (d. h. derzeit das MUGV) als oberste Naturschutzbehörde, das Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (LUGV) als Fachbehörde für Naturschutz und Landschaftspflege sowie die kreisfreien Städte und die Landkreise als untere Naturschutzbehörden.

⁵ Dies ist das für Naturschutz zuständige Mitglied der Landesregierung.

⁶ Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg und des Verfassungsgerichtsgesetzes vom 7. April 1999 (GVBl. I S. 98).

Klarstellung, dass von diesem Prinzip auch solche Zuständigkeitsverlagerungen auf die kommunalen Ebene erfasst werden sollen, die nicht in einem förmlichen (Parlaments-) Gesetz, sondern in einer Landesrechtsverordnung geregelt werden.⁸ Die Anwendbarkeit des Art. 97 Abs. 3 LV auf Zuständigkeitsveränderungen durch Rechtsverordnung stellt auch der „Selbstausschließungsbeschluss“ des Landtages Brandenburg⁹ klar. Dort wird bei Ziffer 3. ausdrücklich auch auf Landesverordnungen Bezug genommen.¹⁰ Hieraus kann der Schluss gezogen werden, dass Zuständigkeitsbestimmungen in einer (den Anforderungen des Art. 80 LV genügenden) Rechtsverordnung grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig sind.

b) Zulässigkeit der Kostenregelung in der Rechtsverordnung

Folge von Art. 97 Abs. 3 LV ist, dass im Gesetz oder in der aufgrund eines Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung „Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen“ sind, wenn den Gemeinden und Gemeindeverbänden neue öffentliche Aufgaben übertragen werden. Nach Art. 97 Abs. 3 Satz 2 LV genügt es hierbei, wenn die Kostenregelung in der Rechtsverordnung selbst festgelegt wird. Eine ausdrückliche Regelung schon im Gesetz, das die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der Rechtsverordnung enthält (Art. 80 LV), ist hingegen nicht erforderlich und letztlich auch nicht möglich, da sie dem Inhalt der Rechtsverordnung vorgreifen müsste.¹¹ Mithin geht der vorliegende Entwurf, der in § 30

⁷ Siehe hierzu die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes: „Rechtliche Aspekte eines zukünftigen Landesvergabegesetzes“, vom 12. August 2010, abrufbar unter folgendem Link: http://10.142.223.6/store/uploads/media/12-08-2010_Rechtliche_Aspekte_Landesvergabegesetz_5-22.pdf,

bei II. 2. a) aa), S. 7 ff. und

„Ergeben sich aus dem Konnexitätsprinzip des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 der Verfassung des Landes Brandenburg Konsequenzen für die Volksinitiative „Kostenfreie Schülerbeförderung ist machbar!““, vom 17. März 2008, abrufbar unter folgendem Link:

[http://10.142.223.6/store/uploads/media/17-03-](http://10.142.223.6/store/uploads/media/17-03-08_Volksinitiative_Schuelerbefoerderung_und_Konnexitaet_4-06.pdf)

[08_Volksinitiative_Schuelerbefoerderung_und_Konnexitaet_4-06.pdf](http://10.142.223.6/store/uploads/media/17-03-08_Volksinitiative_Schuelerbefoerderung_und_Konnexitaet_4-06.pdf),

bei II., S. 3 ff, jeweils m. w. N.

⁸ Eine solche Beschränkung auf förmliche Parlamentsgesetze aufgrund der ursprünglichen Fassung hatte das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in einem Urteil vom 18. Dezember 1997 – VfGBbg 47/97 – angenommen. Die Entscheidung ist abrufbar unter folgendem Link:

http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=5lbm1.c.57597.de&template=bbo_mandant_verfassungsgericht_d.

⁹ Vom 18. März 1999, Drs. 2/6179-B.

¹⁰ Im Ergebnis wird damit die Ergänzung „... aufgrund eines Gesetzes...“ konkretisiert und erläutert.

¹¹ Dies stellt auch die Nr. 4 im Auslegungsbeschluss (Fn. 9) klar, der im Übrigen auch eine Regelung im Finanzausgleichsgesetz, d. h. in einem formal anderen Gesetz, als demjenigen, das die Zuständigkeitsbestimmung enthält, als Möglichkeit vorsieht.

Abs. 4 Satz 2 BbgNatSchAG-E ausdrücklich eine Ausgleichsregelung in der Zuständigkeitsverordnung vorschreibt, strenggenommen über das aus verfassungsrechtlichen Gründen Notwendige hinaus.

c) Mitwirkung des Landtages Brandenburg am Verordnungserlass

aa) Verfassungsrechtlich zwingende Mitwirkung

Wird von der in Art. 97 Abs. 3 LV (i. V. m. Art. 80 LV) vorgesehenen Möglichkeit einer Delegation der Rechtssetzungsbefugnis auf die Exekutive Gebrauch gemacht, besteht die in Art. 94 LV vorgesehene Informationspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag. Für die Durchführung dieser Informationspflicht gilt die „Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtages nach Artikel 94 der Verfassung des Landes Brandenburg“,¹² nach deren Ziffer I. 2. die Landesregierung den Landtag über entsprechende Rechtsetzungsvorhaben zeitlich parallel mit der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und der sonst zu beteiligenden Stellen informiert.

Weitergehende verfassungsrechtlich zwingende Beteiligungsrechte (aus Sicht des Landtages) bzw. -pflichten (aus Sicht der Landesregierung) bestehen nicht. Dies schließt selbstverständlich eine Erörterung des Entwurfs etwa in den zuständigen Ausschüssen des Landtages etc. nicht aus (z. B. im Rahmen des „Selbstbefassungsrechts“ der Ausschüsse nach § 75 Abs. 1 GO-LT). Eine unmittelbare und verfassungsrechtlich gebotene Mitentscheidungsmöglichkeit des Landtages als solches besteht jedoch nicht.

bb) Weitergehende Möglichkeiten

In der Staatspraxis ist anerkannt, dass in einer Verordnungsermächtigung ein Zustimmungsvorbehalt für das Parlament vorgesehen werden kann. Das Grundgesetz sieht in Art. 80 Abs. 2 GG einen solchen Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Bundesrates in bestimmten Fällen ausdrücklich vor. In Rechtsprechung und Literatur wird – jedenfalls für die Bundesebene – ganz überwiegend die Auffassung vertreten, dass ein Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Bundestages als „Minus“ einer vollständigen Eigenregelung durch die Legislative verfassungsrechtlich möglich ist.¹³ Aufgrund der weitgehenden Parallele von

¹² Vom 7. Oktober 2010 (GVBl. I Nr. 31).

¹³ Siehe hierzu bei *Mann*, in: *Sachs* (Fn. 3), Rn. 41 ff. zu Art. 80 GG. Dort werden auch andere Gestaltungsmöglichkeiten wie etwa ein „Ablehnungsvorbehalt“, ein „Anhörungsrecht“ oder die „Mitwirkungsmög-

Art. 80 GG und Art. 80 LV und auch des zugrundeliegenden Wesentlichkeitsprinzips dürfte sich dieser Gedanke auch auf die landesverfassungsrechtliche Ebene übertragen lassen. Demnach könnte sich der Landtag Brandenburg eine Mitbestimmungsmöglichkeit durch Einfügung eines Zustimmungsvorbehalts zu seinen Gunsten schaffen.¹⁴ Der Landtag würde sich damit zwar kein „Verordnungsinitiativrecht“ einräumen. Er könnte aber durch einfachen Parlamentsbeschluss die Verordnung wirksam werden oder rechtlich scheitern lassen.

Eine weitere denkbare Möglichkeit, auf eine Verordnung Einfluss zu nehmen, besteht in der Änderung der Rechtsverordnung. Eine (bestehende) Rechtsverordnung kann im Wege eines (Änderungs-)Gesetzes inhaltlich geändert (oder gar aufgehoben) werden. Dies ist in der Staatspraxis anerkannt und wurde auf Bundesebene vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigt, jedenfalls wenn dies im Rahmen eines umfassenderen Änderungsvorhabens zur Schaffung einer einheitlichen und konsistenten Rechtslage erforderlich ist und der Gesetzgeber die Grenzen der Verordnungsermächtigungsgrundlage dennoch beachtet.¹⁵ Der Landtag hat somit die Möglichkeit eine vorhandene Rechtsverordnung im Rahmen eines größeren Gesetzgebungsvorhabens „mitzuändern“; diese steht dennoch

lichkeit Dritter“ erläutert und in ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit beurteilt. Ähnlich sieht dies auch *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG-Kommentar, 11. Auflage, 2011, Rn. 9 zu Art. 80 GG. *Pieroth* stellt unter Hinweis auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12. November 1958, Az. 2 BvL 4/56, 2 BvL 26/56, 2 BvL 40/56, 2 BvL 1/57, 2 BvL 7/57, BVerfGE 8, S. 274, S. 321, bei C. V. 4.c) der Gründe (Absatz-Nr. 184 in der Juris-Veröffentlichung) noch ergänzend darauf ab, dass es ein „legitimes Interesse des Parlaments“ an einem solchen Vorbehalt geben müsse.

¹⁴ Sollte man der einschränkenden Auffassung von *Jarass* (Fn. 13) folgen, könnte das legitime Ziel in der umfassenden Haushaltsverantwortlichkeit des Landtages als Haushaltsgesetzgeber bzw. in seinem Budgetrecht gesehen werden.

¹⁵ Siehe Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 13. September 2005, Az. 2 BvF 2/03, BVerfGE 114, S. 196 ff., bei C. II. 2. der Gründe (Absatz-Nr. 195 ff. in der Juris-Veröffentlichung). Auf diese Staatspraxis geht z. B. *Lieber* (Fn. 2), Anmerkung 3 zu Art. 80 ein. Die von *Lieber* vertretene Auffassung zur Notwendigkeit sog. Entsteuerungsklauseln ist nach der eben genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. September 2005 überholt. Auch eine Änderung durch ein Parlamentsgesetz ändert den Rechtscharakter als untergesetzliche Rechtsverordnung nicht und steht daher der (weiteren) Änderungsmöglichkeit des exekutiven Ordnungsgebers offen. Die „Entsteuerungsklauseln“ haben insoweit lediglich deklaratorische Bedeutung. So jedenfalls die Senatsmehrheit a. a. O., bei C. II. 2. c) (Absatz-Nr. 211 ff. in der Juris-Veröffentlichung). Eine andere Auffassung vertreten die Richter Osterloh und Gerhardt in ihrer abweichenden Meinung (Absatz-Nr. 250 ff. in der Juris-Veröffentlichung).

dem späteren Regelungs- und Änderungszugriff der Exekutive offen. Aber auch diese Vorgehensweise setzt zunächst eine entsprechende Zuständigkeitsverordnung voraus.¹⁶

3. Beschränkung des Budgetrechts des Landtages

Das sogenannte Budgetrecht der Parlamente ist eines der zentralen Rechte des Parlaments im institutionellen Gefüge der Verfassungsorgane des Bundes und der Länder. Es umfasst insbesondere das Recht des Parlaments, über den alle Einnahmen und Ausgaben des Landes umfassenden Haushaltsplan zu entscheiden und so die wirtschaftliche Grundlage für das Handeln des Landes zu regeln. Es gewährt dem Parlament aufgrund seiner unmittelbaren demokratischen Legitimation somit eine herausragende Stellung.¹⁷ Dieses Budgetrecht des Parlaments könnte in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise beeinträchtigt sein, wenn der Landtag hierüber nicht mehr eigenständig und in eigener Verantwortung entscheiden könnte, insbesondere weil er Entscheidungsbefugnisse auf Teilorgane¹⁸ oder an andere Stellen (Exekutive, intergouvernementale Entscheidungsgremien etc.)¹⁹ delegiert hat und in nicht unerheblichem Maße durch Entscheidungen dieser Stellen in seiner eigenen Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit vorbestimmt wäre.

Bei einer Verordnungsermächtigung an die Landesregierung oder ein konkretes Regierungsmitglied könnte das Budgetrecht des Landtages Brandenburg berührt sein. Dies kommt in Betracht, wenn im Falle der Übertragung neuer Aufgaben auf die kommunale Ebene in der zu erlassenden Zuständigkeitsverordnung nach Art. 97 Abs. 3 LV eine Kostenausgleichsregelung zwingend zu treffen ist. Die Landesregierung müsste eine auch für

¹⁶ Das Bundesverfassungsgericht geht hierbei nur von der „Änderung“ einer Rechtsverordnung aus, nicht vom erstmaligen Erlass (BVerfG a. a. O., Fn. 15, bei C. II. 2. c) dd), Absatz-Nr. 215 in der Juris-Veröffentlichung).

¹⁷ Siehe hierzu etwa jüngst Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 12. September 2012, Az. 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, abrufbar unter folgendem Link: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html, bei B. III. 1. a) bb) der Gründe (Absatz-Nr. 210 ff. in der Internet-Veröffentlichung), und Urteil vom 28. Februar 2012, Az. 2 BvE 2/11, abrufbar unter folgendem Link: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20120228_2bve000811.html, bei D. I. 2. der Gründe (Absatz-Nr. 105 in der Internet-Veröffentlichung), jeweils m. w. N. Siehe auch bei *Heintzen*, in: *von Münch*, GG-Kommentar, 6. Auflage, 2012, Bnd. 2, Vorbemerkung zu Art. 110 ff. GG, Rn. 11, m. w. N.

¹⁸ So zu einem kleinen Entscheidungsgremium des Bundestages bestehend aus neun MdB, Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 28. Februar 2012 (Fn. 17) a. a. O.

¹⁹ So ausdrücklich das Gericht im Urteil vom 12. September 2012 (Fn. 17) a. a. O.

den Landtag verbindliche Vorfestlegung über den Landeshaushalt treffen. Der Landtag wäre in diesem Fall in seiner Entscheidungsbefugnis bzw. –freiheit über den Haushalt (= Budgetrecht) beeinträchtigt, da er über die durch die Kostenausgleichsregelungen gebundenen Mittel nicht mehr frei entscheiden könnte. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 12. September 2012 ausdrücklich anerkannt, dass in der Vorfestlegung von Stellen außerhalb des Parlaments(-plenums) eine verfassungsrechtlich relevante Beeinträchtigung des Budgetrechts liegen kann.²⁰

Jedoch besteht das Budgetrecht nicht sachlich unbeschränkt, sondern unterliegt schon seiner Natur nach verschiedenen Einschränkungen. So stellt das Bundesverfassungsgericht in der Fallgruppe der „faktischen Vorfestlegungen“ insbesondere darauf ab, ob eine „strukturelle“ Bedeutung der Vorfestlegung für das Gesamtgefüge des vom Parlament zu beschließenden Haushalts vorliegt; mithin muss die Einschränkung der Gestaltungsfreiheit eine gewisse Erheblichkeitsschwelle überschreiten.²¹

Den Begriff der „strukturellen Bedeutung“ hat das Bundesverfassungsgericht bislang nicht konkretisiert. Für den Landeshaushaltsgesetzgeber in Brandenburg könnte – mangels einschlägiger Rechtsprechung – eventuell die Grenze des Art. 76 Abs. 2 LV zur näheren Bestimmung dieses Kriteriums herangezogen werden, da das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg das darin enthaltene Verbot von Volksinitiativen zum Landeshaushalt maßgeblich mit dem Schutz der Budgethoheit des Landtages rechtfertigt. Das Verfassungsgericht sieht dieses Verbot nicht rein formal, sondern legt – gerade zum Schutz des parlamentarischen Budgetrechts – den Begriff „Landeshaushalt“ nach Sinn und Zweck inhaltlich aus.²² Es stützt sich bei dieser Auslegung ausdrücklich auch auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2000.²³ Nach diesen beiden Entscheidungen zur

²⁰ Allerdings im konkreten Fall dann – bei Beachtung der vom Gericht angeordneten Maßgaben - abgelehnt.

²¹ BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 (Fn. 17), a. a. O., Absatz-Nr. 214.

²² So ausdrücklich Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 20. September 2001, Az. VfGBbg 57/00, abrufbar unter folgendem Link: http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=5l1m1.c.54369.de&template=bbo_mandant_verfassungsgericht_d, bei B. II. 1. d) aa) der Gründe.

²³ Beschluss des BVerfG vom 3. Juli 2000, Az. 2 BvK 3/98, abrufbar unter folgendem Link: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ks20000703_2bvk000398.html. Das hier als „Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein“ tätig werdende Bundesverfassungsgericht hat zu einer insoweit gleichlautenden Vorschrift in der Landesverfassung von Schleswig-Holstein

Frage der Zulässigkeit der Volksgesetzgebung zum Landeshaushalt wird eine Beeinträchtigung der Budgethoheit dann angenommen, wenn eine „wesentliche Beeinflussung“ des Gesamtgefüges des Haushalts zu besorgen ist.²⁴ Eine solche wesentliche Beeinflussung ist anhand des Einzelfalls zu prüfen; eine pauschale Grenze definiert das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg ausdrücklich nicht.²⁵

Somit erscheint eine Verletzung des Budgetrechts des Landtages Brandenburg im vorliegenden Fall durch die Ermächtigung zum Erlass einer (möglicherweise) konnexitätspflichtigen Zuständigkeitsverordnung theoretisch denkbar. Allerdings ist zu beachten, dass die Kostenausgleichspflicht nur bei der Übertragung neuer Aufgaben durch die zu erlassende Zuständigkeitsverordnung eintritt.

Nach dem geltenden Recht²⁶ und somit dem relevanten Vergleichsmaßstab für die Prüfung, ob eine neue Aufgabe übertragen wird, bestehen bereits sehr weitgehende Zuständigkeiten der unteren Naturschutzbehörden, also auf der konnexitätsbegünstigten kommunalen Ebene. Die unteren Naturschutzbehörden, dies sind auch derzeit nach § 52 BbgNatSchG die Landkreise und kreisfreien Städte, sind bereits jetzt gem. § 54 Abs. 2 BbgNatSchG umfassend im Bereich des Naturschutzrechts zuständig. Lediglich bei Aufgaben, die über das Gebiet einer Behörde (d. h. eines Kreises) hinausgehen und für die mithin mehrere Kreise zuständig wären, kann durch Ministerentscheid die Zuständigkeit einer (unteren Naturschutz-) Behörde bestimmt werden (§ 54 Abs. 2 Satz 2 BbgNatSchG), was aber die grundsätzliche Zuständigkeit der Landkreise/kreisfreien Städte unberührt lässt. Schon jetzt ist das LUGV als (unterstützende) Fachbehörde vorgesehen (§ 52 i. V. m. § 55 BbgNatSchG). Lediglich für die Verwaltung der Großschutzgebiete besteht aktuell eine sachliche Zuständigkeit des LUGV gem. § 58 BbgNatSchG. Da die grundsätzliche Bestimmung der Naturschutzbehörden im künftigen BbgNatSchAG in § 30 Abs. 1 BbgNatSchAG-E bereits getrof-

ebenfalls in diesem Sinne entschieden, siehe bei B. II. 3. der Gründe (Absatz-Nr. 89 ff. in der Internetveröffentlichung).

²⁴ So Verfassungsgericht des Landes Brandenburg vom 20. September 2001 (Fn. 22), bei B. II. 1. d) bb) der Gründe und Bundesverfassungsgericht vom 3. Juli 2000 (Fn. 23) a. a. O.

²⁵ Im konkreten Fall wurde jedoch eine solche wesentliche Beeinträchtigung der Haushaltssystematik bei Kostenfolgen von über 30 Mio DM bei einem damaligen Landeshaushalt von ca. 19 Mrd. DM angenommen.

²⁶ Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg (Brandenburgisches Naturschutzgesetz- BbgNatSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Mai 2004 (GVBl. I S. 350), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2010 (GVBl. I Nr. 28).

fen ist, besteht für den Verordnungsgeber allenfalls die Möglichkeit, die Zuständigkeit für die Großschutzgebiete vom LUGV auf die unteren Naturschutzbehörden zu verlagern. Ansonsten sind letztere – für den maßgeblichen Vergleich – bereits nach geltendem Recht umfassend zuständig. Die kommunale Ebene kann daher insoweit keine Kostenausgleichsansprüche aus dem Konnexitätsprinzip herleiten.²⁷

Sollte die Zuständigkeit für die Großschutzgebiete in der zu erlassenden Zuständigkeitsverordnung auf die kommunale Ebene der unteren Naturschutzbehörden verlagert werden, so wäre dies grundsätzlich nach Art. 97 Abs. 3 LV kostenausgleichspflichtig. Jedoch entstünde auf Ebene des LUGV insoweit im Landeshaushalt eine korrespondierende Entlastung. Mit einer nennenswerten Mehrbelastung des Landeshaushaltes insgesamt ist somit kaum zu rechnen.²⁸ Eine wesentliche Beeinträchtigung des Gesamtgefüges des Haushaltes und somit des zu schützenden parlamentarischen Budgetrechts ist folglich schwer vorstellbar.

4. Bedeutung des Funktionalreformgrundsatzgesetzes

§ 1 des Funktionalreformgrundsatzgesetzes (FRGGBbg)²⁹ enthält verschiedene Gebote zur Zuständigkeitsverteilung. Gemäß § 1 Abs. 1 FRGGBbg sind Verwaltungsaufgaben grundsätzlich ortsnah anzusiedeln. Ferner ist eine örtliche Bündelung anzustreben und das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung zu beachten. Nach § 1 Abs. 2 FRGGBbg sind die Verwaltungsaufgaben im Regelfall der Ebene der Landkreise bzw. der kreisfreien Städte zuzuweisen. Ausgenommen sind die Fälle, in denen dort eine sachgerechte, wirtschaftliche und effektive Aufgabenerledigung nicht möglich ist. Für die Zuweisung neuer Aufgaben nimmt § 1 Abs. 3 FRGGBbg auf das Zuweisungsprinzip des § 1 Abs. 2 FRGGBbg Bezug. Die Orientierung der Aufgabenzuweisung am Prinzip der „Ortsnähe“ in § 1 FRGGBbg konkretisiert das in Art. 96 Abs. 1 Satz 2 LV normierte Verfassungsgebot, wonach „Aufgaben,

²⁷ Eine theoretisch ebenfalls denkbare „Hochzonung“ von bisherigen Zuständigkeiten der unteren Naturschutzbehörden auf das LUGV oder das Ministerium wäre nicht konnexitätspflichtig und daher prinzipiell nicht geeignet, das Budgetrecht des Landtages zu beeinträchtigen.

²⁸ Hierin liegt der Hauptunterschied zur Entscheidung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 20. September 2001 (Fn. 22). Dort ging es um qualitative Verbesserungen in der Kitaversorgung, die zu entsprechenden Mehrausgaben im Landeshaushalt geführt hätten, denen aber keine korrespondierende Entlastung gegenüber gestanden hatte.

²⁹ Vollständige Bezeichnung: Gesetz zu den Grundsätzen der Funktionalreform im Land Brandenburg (Funktionalreformgrundsatzgesetz – FRGGBbg) vom 30. Juni 1994 (GVBl. I S. 230), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. April 2009 (GVBl. I S. 26).

die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können; diesen zuzuweisen sind.³⁰

Rein formal betrachtet, kann das Landesgesetz „Funktionalreformgrundsätze-gesetz“ keinen Vorrang gegenüber einem Landesgesetz „Gesetz zur Bereinigung des Brandenburgischen Naturschutzrechts“ und dem darin enthaltenen „Brandenburgischen Naturschutz-ausführungsgesetz“ beanspruchen, da beide auf derselben Rangstufe in der Normen-hierarchie angesiedelt sind.³¹ Vielmehr gilt im Verhältnis dieser gleichrangigen Vorschriften das allgemeine Prinzip, dass das jüngere Gesetz das ältere verdrängt.³²

Dessen ungeachtet ist festzuhalten, dass aus dem vorliegenden Entwurf eines BbgNat-SchAG kein inhaltlicher Verstoß gegen das FRGGBbg oder auch gegen Art. 96 Abs. 1 Satz 2 LV, der als Verfassungsnorm dem BbgNatSchAG vorgeht, erkennbar ist. So wird in § 30 Abs. 1 BbgNatSchAG-E ausdrücklich die lokale kommunale Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte zu unteren Naturschutzbehörden bestimmt. Weitere Zuständigkeitsregelungen enthält das Gesetz gerade nicht. Vielmehr macht es von der auch in Art. 96 Abs. 1 Satz 1 LV („Zuständigkeitsbestimmung aufgrund eines Gesetzes“) vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, das Nähere einer Rechtsverordnung zuzuweisen. Erst anhand dieser Rechtsverordnung³³ könnte konkret geprüft werden, ob gegen die in § 1 Abs. 1 und 2 FRGGBbg aufgestellten und gem. § 1 Abs. 3 FRGGBbg bei der Neuzuweisung von Aufga-ben zu beachtenden inhaltlichen Prinzipien verstoßen wird, die im Übrigen auch nach Art. 96 Abs. 1 Satz 2 LV stets maßgeblich sind. Die (Zuständigkeits-)Verordnungsermächtigung selbst kann gegen diese Prinzipien des FRGGBbg und des Art. 96 Abs. 1 Satz 2 LV nicht verstoßen.

³⁰ Zu dieser Verfassungsnorm siehe bei *Lieber* (Fn. 2), Anm. 2.3 zu Art. 96.

³¹ Zu dieser Konstellation siehe etwa *Sachs*, in: *Sachs* (Fn. 3), Rn. 102 zu Art. 20 GG.

³² Sogenannte Lex-Posterior-Regel: Lex posterior derogat legi priori. Siehe zu diesem allgemeinen Prinzip etwa bei BFH, Vorlagebeschluss vom 10. Januar 2012, Az. I R 66/09, BFHE 236, S. 304, bei B II. 1. der Gründe (Absatz-Nr. 14 in der Juris-Veröffentlichung).

³³ Nach Auskunft des MUGV wird die Zuständigkeitsverordnung bereits erarbeitet, hat aber noch keinen nach Art. 94 LV informationspflichtigen Bearbeitungsstand erreicht (Stand: 20. September 2012).

5. Zusammenfassung

Die in § 30 Abs. 4 BbgNatSchAG-E vorgesehene Ermächtigung des MUGV zum Erlass einer Zuständigkeitsverordnung steht im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 80 LV und macht letztlich nur von der in Art. 96 Abs. 1 Satz 1 LV vorgesehenen Möglichkeit einer Zuständigkeitsregelung „aufgrund eines Gesetzes“ Gebrauch. Die Auslagerung der Kostenausgleichsregelung, sofern eine solche aufgrund der in der Verordnung zu regelnden, konkreten Zuständigkeiten nach Art. 97 Abs. 3 LV notwendig sein sollte, in die Zuständigkeitsverordnung ist nach Art. 97 Abs. 3 Satz 2 LV verfassungsrechtlich zulässig.

Die durch die Verfassung verlangte Mitwirkung des Landtages beim (erstmaligen) Erlass der Zuständigkeitsverordnung beschränkt sich auf die Information des Landtages gem. Art. 94 LV nach Maßgabe der hierzu geschlossenen Vereinbarung. Verfassungsrechtlich zulässig wäre es aber, die Verordnungsermächtigung um einen Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Landtages zu ergänzen. Das hierbei für notwendige erachtete „legitime Interesse“ kann in der umfassenden Haushaltsverantwortlichkeit des Landtages bzw. im parlamentarischen Budgetrecht gesehen werden.

Durch die Auslagerung der Entscheidung über die Kostenausgleichsregelung und ihre konkrete Ausgestaltung auf den Ordnungsgeber wird das parlamentarische Budgetrecht nicht verletzt. Die Art. 80, 96 Abs. 1 Satz 1 und 97 Abs. 3 LV erlauben derartige Zuständigkeitsbestimmungen und –verlagerungen durch Rechtsverordnung. Eine verfassungsrechtlich relevante Beeinträchtigung des Budgetrechts kommt erst dann in Betracht, wenn ein wesentlicher Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Parlaments vorliegen würde. Ein solcher Eingriff ist bei einer Neuregelung der Zuständigkeiten im Bereich des Naturschutzrechts nicht zu erwarten, da die Behördenstruktur (MUGV als oberste Naturschutzbehörde, LUGV als obere Fachbehörde und Landkreise/kreisfreie Städte als untere Naturschutzbehörden) als solche unverändert bleibt. Eine Verlagerung von neuen Aufgaben auf die Ebene der kommunalen unteren Naturschutzbehörden – nur eine solche wäre nach Art. 97 Abs. 3 LV ausgleichspflichtig – ist prinzipiell nicht zu erwarten, da die unteren Naturschutzbehörden schon jetzt weitgehend zuständig sind. Vor allem die Zuständigkeit für die Großschutzgebiete käme allerdings noch für eine Verlagerung auf die kommunale Ebene in Betracht. Die dadurch für das Land entstehende Ausgleichsverpflichtung ließe sich jedoch weitgehend

durch eine entsprechende Entlastung beim LUGV kompensieren, so dass eine wesentliche Veränderung der Haushaltssystematik kaum zu besorgen sein dürfte. Konkret könnte dies aber erst mit Vorliegen eines entsprechenden Entwurfs der Zuständigkeitsverordnung geprüft werden.

gez. Rolfdieter Bohm