



Ausarbeitung

Ausweisung „wolfsfreier Zonen“ durch Kommunalvertretungen

Ausweisung „wolfsfreier Zonen“ durch Kommunalvertretungen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 347/18
Abschluss der Arbeit: 05.10.2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Die Ausarbeitung zeigt den verfassungsrechtlichen Rahmen für Beschlüsse von Kommunalvertretungen zur Ausweisung sog. „wolfsfreier Zonen“ auf. Hierbei soll insbesondere dargelegt werden, ob eine Gemeinde die Verbandskompetenz besitzt, mittels Beschluss ihrer Vertretung „wolfsfreie Zonen“ auszuweisen.

Die nachfolgenden Ausführungen stellen lediglich den verfassungsrechtlichen Rahmen dar, der sich insbesondere aus der Rolle der Gemeinde nach Art. 28 Abs. 2 GG ergibt.¹ Eingegangen wird hingegen nicht auf die Vereinbarkeit eines solchen Beschlusses mit Vorgaben des Naturschutzrechts und damit verbundenen europarechtlichen Fragen. Darüber hinaus enthalten die Ausführungen keine rechtliche Bewertung von derzeitigen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten, die die Einführung „wolfsfreier Zonen“ fordern.²

2. Beschränkung der Verbandskompetenz der Gemeinden auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Den Gemeinden muss nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Damit wird die **kommunale Selbstverwaltung** im eigenen Wirkungskreis garantiert. Soweit diese reicht, sind die Gemeinden allzuständig (sog. **Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises**).³ Diese verfassungsrechtliche Garantie der Selbstverwaltung hat zugleich kompetenzbegründende und kompetenzbegrenzende Wirkung gegenüber den Gemeinden.⁴

Die kompetenzbegründende Wirkung besteht darin, dass Gemeinden die Befugnis haben, neben den ihnen ausdrücklich durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben auch bislang unbesetzte Aufgaben aus ihrem Bereich an sich zu ziehen. „Unbesetzte Aufgabe“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die betreffende Aufgabe bisher nicht einem anderen Träger öffentlicher Verwaltung (z.B. Bund oder Land) durch Gesetz zugewiesen ist.⁵ Darüber hinaus sind die Gemeinden berechtigt, sich aus ihrer ortsbezogenen Sicht mit bestimmten Fragen zu befassen, die zwar anderen Hoheitsträgern zugewiesen sind, aber spezifisch ortsbezogene Auswirkungen auf die Erledigung gemeindlicher Aufgaben haben.⁶

1 Die Ausführungen entstammen im Wesentlichen dem Infobrief der Wissenschaftlichen Dienste vom 11.02.2015 zum Thema: Befassungs- und Beschlusskompetenz der Kommunalvertretungen im Hinblick auf internationale Freihandelsabkommen, Az. WD 3 - 3000 - 035/15.

2 Vgl. etwa die Initiative des Bauernbundes Brandenburg zur Schaffung wolfsfreier Zonen: <https://www.wolfsfreiezone.de/> (Stand: 04.10.2018).

3 Vgl. Mehde, in: Maunz/Dürig, 83. Ergänzungslieferung 2018, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 50.

4 Vgl. Nierhaus/Engels, in: Sachs, 8. Auflage 2018, Art. 28 GG Rn. 35a.

5 BVerfGE 79, 127 (147); BVerwGE 87, 228 (230).

6 BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 – 7 C 40/89 –, Rn. 7, juris (Parallelentscheidung zu BVerwGE 87, 228).

Kompetenzbegrenzend wirkt demgegenüber, dass sich die Aufgaben und Fragen auf den kommunalen Wirkungskreis der Gemeinde beziehen müssen. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht des Grundgesetzes gestattet danach die Befassung der Gemeinden mit einem bestimmten Sachgebiet nur dann, wenn dieses zu den **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** gehört (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG).⁷ Diese hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im **Rastede-Beschluss** von 1988 definiert als „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“.⁸

Sämtliche Maßnahmen der Gemeinde müssen sich in dem so abgesteckten Rahmen halten. Sie müssen daher einen **spezifischen örtlichen Bezug** haben. Der Gemeinde kommt **keine Kompetenz zur Befassung mit allgemeinpolitischen Angelegenheiten** zu.⁹ Maßnahmen, die über den bezeichneten Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft hinausgehen, sind rechtswidrig, da es an der gemeindlichen Zuständigkeit fehlt.¹⁰

Diesen den Gemeinden durch das Grundgesetz gesetzten Grenzen ihrer Verbandskompetenz muss auch der **Gemeinderat** (bzw. die jeweilige Kommunalvertretung) als kommunales Hauptverwaltungsorgan Rechnung tragen. Der Gemeinderat ist, obwohl gelegentlich so bezeichnet, **kein Parlament, sondern Verwaltungsorgan**. Er handelt hoheitlich und bedarf hierzu einer Rechtsgrundlage.¹¹ Diese findet sich in den jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder, ist aber stets an die verfassungsrechtliche Grenze der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gebunden. Wird diese überschritten, ist das Handeln des Gemeinderates kompetenz- und damit rechtswidrig.

Das Erfordernis einer Rechtsgrundlage gilt auch für **symbolische Entschlüsse** sowie für die bloße **Befassung** (z.B. Befassung mit einer Atomwaffenstationierung in Deutschland und Erklärung des Gemeindegebiets zur „atomwaffenfreien Zone“).¹² Auch **appellative Stellungnahmen** des Gemeinderates müssen „in spezifischer Weise ortsbezogen“ sein, da anderenfalls keine Rechtsgrundlage besteht.¹³ Die Tatsache, dass der Gemeinderat nur für die eigene Gemeinde spricht, genügt dem Anspruch spezifischer Ortsbezogenheit nicht. Andernfalls könnte sich die Gemeinde mit jedem landes- oder bundespolitischen Thema befassen, das in irgendeiner Weise – gegebenenfalls auch nur mittelbar – die Gemeinde betrifft oder in Zukunft betreffen könnte, so dass die

7 BVerwGE 87, 228 (231).

8 BVerfGE 79, 127 (151 f.); ebenso kurz darauf BVerwGE 87, 228 (231).

9 BVerfGE 79, 127 (147); Mehde, in: Maunz/Dürig, 83. Ergänzungslieferung 2018, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 54.

10 Vgl. Mehde, in: Maunz/Dürig, 83. Ergänzungslieferung 2018, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 54.

11 BVerwGE 87, 228 (231).

12 BVerwGE 87, 228 (231).

13 BVerwGE 87, 228 (231).

Begrenzung der Zuständigkeit auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft leerliefe.¹⁴ Bei **überörtlichen Angelegenheiten** ist ein **spezifischer Ortsbezug** dann anzunehmen, wenn diese sich gerade und in besonderer, also sich von anderen Gemeinden unterscheidender Weise auf die fragliche Gemeinde auswirken. Äußerungen, die den Charakter **allgemeinpolitischer Stellungnahmen** haben oder den Anschein solcher Stellungnahmen erwecken, sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in jedem Fall unzulässig.¹⁵

Diese Grundsätze zur Reichweite der Kompetenzen der Kommunalvertretungen entstammen einer Reihe von **Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts** aus dem Jahr 1990, die kurz nach dem Rastede-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ergangen sind. Das Bundesverwaltungsgericht hatte zu entscheiden, ob sich Beschlüsse von Kommunalvertretungen, die vor dem politischen Hintergrund der **Nachrüstungsdebatte** Anfang der 1980er Jahre gefasst worden waren, im Rahmen der gemeindlichen Zuständigkeit hielten. Das Bundesverwaltungsgericht schloss sich der durch das Bundesverfassungsgericht im Rastede-Beschluss getroffenen Definition der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft an und präzierte hiervon ausgehend den **Handlungsspielraum** der Kommunalvertretungen.¹⁶ Im konkreten Fall entschied es, dass die Erklärung eines Gemeindegebiets zur „**atomwaffenfreien Zone**“ durch die Gemeindevertretung die Grenzen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde überschreite. Der Beschluss sei zwar äußerlich auf das Stadtgebiet bezogen, bringe aber in der Sache eine politische Ablehnung der durch den Bund beschlossenen Bewaffnung zum Ausdruck.¹⁷ Als vom kommunalen Selbstverwaltungsrecht umfasst erachtete das Bundesverwaltungsgericht dagegen einen Beschluss einer Gemeindevertretung, der sich lediglich zu einer etwaigen Atomwaffenstationierung **im örtlichen Umfeld der Gemeinde** äußerte und keine allgemeinpolitische Aussage enthielt.¹⁸ Ein spezifischer Ortsbezug lag insoweit vor.

3. Schlussfolgerungen für die Ausweisung „wolfsfreier Zonen“

Unabhängig davon, ob die Ausweisung als „wolfsfreie Zone“ aus naturschutzrechtlichen Gründen überhaupt zulässig wäre, müsste eine solche den oben genannten **spezifischen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft** aufweisen. Die Bejahung eines solchen spezifischen Bezugs zur örtlichen Gemeinschaft kann nur in jedem Einzelfall unter Abwägung des Beschlussinhaltes sowie der äußeren Umstände erfolgen. Dabei sind sowohl Konstellationen mit als auch ohne spezifischen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft denkbar.

Für einen **spezifischen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft** spricht es, wenn eine Gemeinde sich in ihren Beschlüssen mit einer **bestehenden** oder zumindest **potenziellen Problematik** bei der Ansiedlung von Wölfen auf ihrem Gemeindegebiet auseinandersetzt. In diesem Fall würde die

14 Ähnlich BVerwGE 87, 228 (231).

15 BVerwGE 87, 228 (235).

16 BVerwGE 87, 228.

17 BVerwGE 87, 228 (236).

18 BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 – 7 C 40/89 –, juris (Parallelentscheidung zu BVerwGE 87, 228).

Gemeinde ein allgemeinpolitisches Thema aufgreifen, um konkrete Belange auf dem Gemeindegebiet zu regeln. Kommt sie bei einer solchen Auseinandersetzung zum Ergebnis, ihr Gemeindegebiet eigne sich nicht für eine Ansiedlung von Wölfen, liegt es zumindest in ihrer Verbandskompetenz, dies auch durch einen Beschluss der Gemeindevertretung zum Ausdruck zu bringen.

Gegen einen spezifischen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft spricht hingegen das Verfolgen rein **allgemeinpolitischer Ziele**. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Bundesverwaltungsgericht bereits Äußerungen für unzulässig erachtet, die den Anschein allgemeinpolitischer Stellungnahmen erwecken.¹⁹ Das Bundesverwaltungsgericht betont zudem ausdrücklich, dass es für die spezifische Ortsbezogenheit nicht ausreicht, wenn eine Gemeindevertretung nur für ihre Gemeinde spreche. Sie könnte ansonsten unter Berufung auf ihr Selbstverwaltungsrecht sämtliche allgemeinpolitischen Fragen zum Gegenstand ihrer Tätigkeit machen.²⁰ Es erscheint daher problematisch, wenn ein Beschluss im Rahmen einer allgemeinpolitischen Aktion von mehreren Gemeinden wortgleich erlassen wird und der Ortsbezug nur scheinbar eingesetzt wird, ohne dass es eine konkrete Auseinandersetzung mit den örtlichen Verhältnissen gab. Um einen spezifischen Ortsbezug noch zu bejahen, müsste sich eine Gemeinde daher zumindest mit einer potenziell bestehenden Problematik bei der Ansiedelung von Wölfen auf ihrem Gemeindegebiet auseinandersetzen.

* * *

19 BVerwGE 87, 228 (235).

20 BVerwGE 87, 228 (231).