

Urteil Az. 5 K 2175/04*

VG Frankfurt (Oder)

6. Oktober 2008

Leitsätze

1. Gemeindliche Baumschutzsatzungen, die die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für Baumfällungen mit der Auflage einer Ersatzpflanzung oder Ausgleichsabgabe verbinden, bedürfen hierfür einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage, die die Eingriffe in den Grundrechtsbereich jedenfalls inhaltlich maßgeblich vorformt. 2. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen über gemeindliche Baumschutzsatzungen im Land Brandenburg, insbesondere die §§19 und 24 BbgNatSchG erfüllen diese Anforderungen nicht.

Tenor

- 1 Nummer II des Bescheides vom 13. Juli 2004 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 28. Oktober 2004 wird aufgehoben, soweit der Beklagte darin die Zahlung einer Ausgleichsabgabe geregelt hat.
- 2 Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.
- 3 Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung der Klägerin durch Sicherheitsleistung in Höhe der beizutreibenden Forderung abwenden, wenn nicht die Klägerin zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- 4 Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 5 Die Klägerin ist Eigentümerin eines Grundstücks in der vom Beklagten vertrete-

*<http://openjur.de/u/278992.html> (= openJur 2012, 9554)

nen Gemeinde; es umfasst eine Fläche von 1.348 qm und war Anfang 2004 unbebaut sowie mit 44 Bäumen bestanden. Die beiden ebenfalls an die Pappelstraße grenzenden Nachbargrundstücke sind mit Wohnhäusern bebaut.

- 6 Die Gemeindeversammlung der vom Beklagten vertretenen Gemeinde beschloss am 13. März 2003 die „Satzung der Gemeinde ... zum Schutz des Baumbestandes“ (Baumschutzsatzung). Darin werden unter anderem alle Einzelbäume innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile geschützt, deren Stammumfang in einer Höhe von 100 cm über dem Erdboden mindestens 40 cm beträgt. Nach §4 Baumschutzsatzung ist es unter anderem verboten, geschützte Bäume zu beseitigen oder zu zerstören. Nach §5 Abs. 1 Nr. 2 Baumschutzsatzung sind Ausnahmen von den Verboten des §4 unter anderem dann zu genehmigen, wenn eine nach den öffentlich-rechtlichen Vorschriften zulässige Nutzung sonst nicht oder nur unter wesentlichen Beschränkungen verwirklicht werden kann. Für den Fall, dass eine Ausnahmegenehmigung erteilt wird, ordnet §6 Abs. 1 Baumschutzsatzung an, dass der Antragsteller auf seine Kosten für jeden entfernten geschützten Baum, wesentlichen Baumbestandteil oder Strauch als Ersatz nach Maßgabe des Absatzes 2 neue Bäume oder Sträucher auf dem Grundstück anzupflanzen und zu erhalten hat, für das die Genehmigung erteilt wurde. Gemäß §6 Abs. 3 können in besonders begründeten Fällen (z.B. Schädlingsbefall, trockene Bäume, sehr zahlreicher Baumbestand) Ausnahmen zugelassen werden. Dabei sollen in jedem Fall die Belange des Baumschutzes gewahrt bleiben. Sind Ersatzpflanzungen auf diesem Grundstück nicht möglich, ist gemäß §6 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit §7 Abs. 1 Baumschutzsatzung eine Ausgleichszahlung zu leisten, deren Höhe dem Anschaffungswert des zu pflanzenden Baumes entspricht, zuzüglich einer Pflanzkostenpauschale von 30 % des Nettopreises (§7 Abs. 2 Baumschutzsatzung).
- 7 In Vorbereitung eines Bauvorhabens auf dem Grundstück stellte die Klägerin am 14. Mai 2004 einen Antrag auf Erteilung einer Baumfällgenehmigung für 25 Bäume. In dem Antrag gab die Klägerin an, dass 5 Ersatzpflanzungen auf dem Grundstück möglich seien.
- 8 Auf diesen Antrag „erteilte“ ihr der Beklagte mit Bescheid vom 13. Juli 2004 eine „Ausnahme nach §5“ der Baumschutzsatzung für die Fällung von 20 Bäumen. Fünf der Bäume, deren Fällung beantragt war, stufte er aufgrund des geringen Stammumfangs als nicht geschützt ein. Unter Ziffer II. verfügte er als Nebenbestimmungen:
 - 9 22 Laubbäume sind als Ausgleich für die zu fällenden Bäume anzupflanzen. Da dies aufgrund der beschränkten Platzverhältnisse auf dem Grundstück nicht möglich ist, wird die Zahlung einer Ausgleichsabgabe festgelegt.1. Gemäß §6 – Ersatzpflanzungen ./2. Gemäß §7 – AusgleichsabgabeLaut beiliegender Übersicht und Rechnung in Höhe von 3.608,- .“Die Anzahl der Nachpflanzungen berücksichtigt jeweils einen Abschlag bei vier als krank eingestuftem Bäumen.

- 10 Die Klägerin legte mit Schreiben vom 10. August 2004 Widerspruch gegen die „Nebenbestimmungen 1. und 2.“ ein. Zur Begründung erklärte sie, auf ihrem Grundstück sei sehr wohl Platz für Ersatzpflanzungen, die sie in Form einer Hecke an den Grundstücksgrenzen vornehmen wolle. Für kranke Bäume dürften Ausgleichszahlungen/Ersatzpflanzungen nicht festgesetzt werden. Im Übrigen habe der Beklagte nicht in Betracht gezogen, die Härtefallregelung gemäß §6 Abs. 3 Baumschutzsatzung anzuwenden, obwohl dies angesichts des hohen Baumbestandes nahegelegen habe. Ergänzend wies sie daraufhin, dass es sich um Kiefern und Birken handele, die sie als „minderwertvoll“ beurteilte.
- 11 Mit Widerspruchsbescheid vom 28. Oktober 2004 wies der Beklagte den Widerspruch zurück. Zur Begründung legte er unter anderem dar, dass aufgrund der verbleibenden 19 Bäume, ausgehend von einem durchschnittlichen Platzbedarf von 8 bis 10 Metern je Baum und angesichts des vorgeschriebenen Mindestabstandes von 4 Metern bis zur Grenze der Nachbargrundstücke für Ersatzpflanzungen nur eine „begrenzte Fläche“ zur Verfügung stünde. Sträucher seien Ersatz nur für Sträucher nicht aber für Bäume. Eine Differenzierung des Schutzes nach dem „Wert“ der verschiedenen Baumarten sehe die Baumschutzsatzung nicht vor.
- 12 Die Klägerin hat am 26. November 2004 Klage erhoben.
- 13 Sie ist der Auffassung, dass der Beklagte bei seiner Entscheidung über den Widerspruch die Änderung der Brandenburgischen Baumschutzverordnung (Bbg-BaumSchVO) mit Wirkung vom 29. September 2004 hätte berücksichtigen müssen. Damit habe der Gesetzgeber die Grenze für schützenswerte Bäume heraufgesetzt. Nach dieser Regelung würden 10 der 20 Bäume als nicht schützenswert gelten, so dass für diese Bäume eine Ersatzpflanzung nicht erforderlich sei. Auch die Ausführungen des Beklagten zum fehlenden Platz für Ersatzpflanzungen gingen fehl. Denn der Beklagte habe nicht berücksichtigt, dass die gefälltten Bäume viel enger als empfohlen gestanden hätten. Man könne die Klägerin nicht zur Verbesserung der vorhandenen Baumsituation verpflichten, weshalb sie berechtigt sei, die Ersatzpflanzungen ebenso eng vorzunehmen. Für die Pflanzung eines dichten Baumbestandes biete der hintere Grundstücksteil Platz.
- 14 Die Klägerin beantragt,
- 15 Nummer II des Bescheides vom 13. Juli 2004 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 28. Oktober 2004 aufzuheben, soweit sie die Zahlung einer Ausgleichsabgabe regelt.
- 16 Der Beklagte beantragt,
- 17 die Klage abzuweisen.

- 18 Er ist der Auffassung, die Änderung der BbgBaumSchVO habe auf die Regelungen der gemeindlichen Baumschutzsatzung keinen unmittelbaren Einfluss. Bei der Beurteilung der Möglichkeit von Ersatzpflanzungen sei zu berücksichtigen, dass diese häufig nicht entsprechend dem Zustand vor dem Eingriff an der gleichen Stelle und in der gleichen Weise erfolgen könnten. Sowohl Standort als auch Größe des Baumes könnten variieren. Ersatzpflanzungen seien unabhängig vom vorherigen Zustand so durchzuführen, dass sie erfolgversprechend seien. Der Nachteil geringerer Biomasse, der sich aus der geringen Größe der Ersatzpflanzung ergebe, sei durch eine „begünstigend angestrebte Anpflanzung“ auszugleichen. Den Besonderheiten des Einzelfalles sei bereits durch eine Reduzierung der Anzahl der Ersatzpflanzungen auf erkrankte oder nur geringfügig die Schutzgrenze überschreitende Bäume Rechnung getragen worden. Weitere besondere Umstände für eine Minderung nach §6 Abs. 3 Baumschutzsatzung seien nicht zu erkennen.
- 19 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und den Verwaltungsvorgang des Beklagten verwiesen, die vorgelegen haben und – soweit wesentlich – Gegenstand der mündlichen Verhandlung sowie der Beratung der Kammer gewesen sind.

Gründe

- 20 Die Klage ist zulässig und begründet.
- 21 Sie richtet sich bei sachgerechter Auslegung nach dem erkennbaren Begehren der Klägerin gegen die – auf §7 der Baumschutzsatzung vom 13. März 2003 gestützte – Festsetzung einer „Ausgleichsabgabe“ in Höhe von 3.608,- in der Ziffer II. des angefochtenen Bescheides. Zur Ersatzpflanzung ist die Klägerin durch den Bescheid trotz der Aufnahme eines entsprechenden Satzes in die Nebenbestimmungen zur Genehmigung nicht verpflichtet worden. Dies ergibt eine Auslegung des Bescheides vom 13. Juli 2004 unter Berücksichtigung des unmittelbar folgenden Textes, in dem der Beklagte auf die Unmöglichkeit der Ersatzpflanzung verwiesen und unter dem Punkt „1. Gemäß §6 Ersatzpflanzungen“ ausdrücklich keine Regelung aufgenommen hat.
- 22 Die Klage gegen die „Ausgleichsabgabe“ ist als Anfechtungsklage zulässig. Dies gilt auch, wenn man berücksichtigt, dass die angefochtene Abgabefestsetzung als (belastende) „Nebenbestimmung“ zu einer (begünstigenden) Genehmigung ergangen ist. Denn die Genehmigung ist nicht untrennbar mit der Festsetzung der Ausgleichsabgabe verbunden. Die Baumschutzsatzung (nachfolgend als „BaumSchS“ abgekürzt) räumt den Betroffenen vielmehr einen Genehmigungsanspruch ein (§5 Abs. 1 BaumSchS), der unabhängig von der Festsetzung und Erfüllung eventueller Verpflichtungen zu Ersatzpflanzungen und Ausgleichsabgaben besteht. Die Nichterfüllung dieser Verpflichtungen soll nach den

Bestimmungen der Satzung nicht zum Erlöschen der Genehmigung führen, sondern nur zur Verhängung eines Bußgeldes gemäß §12 Abs. 1 Nr. 4 BaumSchS. Gegen die isolierte Anfechtbarkeit einer „Zahlungsauflage“ zu einer Baumfällgenehmigung bestehen vor diesem Hintergrund keine rechtlichen Bedenken (vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss 11 B 12.05 vom 26. Januar 2006; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil 8 A 10976/07 vom 16. Januar 2008).

- 23 Die danach zulässige Klage hat auch in der Sache Erfolg. Denn die Festsetzung der Ausgleichsabgabe ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§113 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO). Für den mit der Festsetzung verbundenen Grundrechtseingriff fehlt es an der erforderlichen landesgesetzlichen Grundlage.
- 24 21Finanzielle Belastungen, die der Staat – wie hier in Gestalt der Ausgleichsabgabe – seinen Bürgern auferlegt, greifen in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes – GG; Art. 10 der Brandenburgischen Verfassung) ein. Dieses Grundrecht vermittelt jedem Einzelnen einen Anspruch, durch die Staatsgewalt nicht mit einem finanziellen Nachteil belastet zu werden, der nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet ist (BVerfGE 29, 402; BayVerfGH, NVwZ 2007, 812 f.; OVG Koblenz, ZKF 2008, 164). Zur Zahlung von Abgaben darf ein Bürger nur aufgrund von Vorschriften herangezogen werden, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind und deshalb zur verfassungsmäßigen Ordnung gehören (BVerfGE 9, 3; 19, 253 ff.; 42, 223 ff.; 44, 216 ff.).
- 25 Insoweit gilt von Verfassungen wegen der Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips im Bereich des Abgabewesens. Dieser Grundsatz fordert, dass abgabenbegründende Tatbestände so bestimmt sein müssen, dass der Abgabepflichtige die auf ihn entfallende Abgabelast vorausberechnen kann. Bundes- und landesgesetzliche Abgabenvorschriften (wie etwa Steuergesetze) genügen diesem Grundsatz, indem sie entweder selbst alle notwendigen Regelungen enthalten oder gemäß Art. 80 GG die Verwaltung zur detaillierten Regelung der Abgabepflicht durch Rechtsverordnung ermächtigen. Auch im letztgenannten Fall muss jedoch gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG schon das Gesetz selbst Inhalt, Zweck und Ausmaß der Zahlungspflicht bestimmen (BVerwGE 115, 125 ff.; OVG Berlin, LKV 2006, 278 ff.).
- 26 Für die Abgabenerhebung durch kommunale Gebietskörperschaften gilt Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zwar nicht (BVerfGE 32, 346 ff.; 49, 343 ff.). Denn eine strenge Vorformung der – von der Gemeinde zu erhebenden – Abgabe wäre mit der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG nicht vereinbar, die die Gemeinden berechtigt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Hierzu gehört auch die Finanzhoheit der Gemeinden (vgl. Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG). Es ist deshalb unstreitig, dass Gemeinden in eigener Verantwortung Abgaben erheben dürfen und dem Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit der Abgabenerhebung

durch hinreichend genaue Regelungen von Schuldner, Bemessungsgrundlage, Höhe, Entstehung und Fälligkeit der jeweiligen Abgabe in einer gemeindlichen Satzung (wie hier der Baumschutzsatzung) Genüge getan werden kann (BVerfGE 49, 343 ff.). Detaillierter gesetzlicher Regelungen bedarf es insoweit aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht.

- 27 Allerdings gilt das kommunale Selbstverwaltungsrecht bereits nach dem Wortlaut des Grundgesetzes nur „im Rahmen der Gesetze“, und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Erhebung kommunaler Steuern bedarf auch die Zuweisung der Befugnis zur Abgabenerhebung an die Gemeinden einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage, die für Eingriffe in den Grundrechtsbereich (stets) vorausgesetzt wird (BVerfG, NVwZ 1997, 573 ff.; VG Minden, Urteil 3 K 3116/06 vom 23. Mai 2007, zitiert nach Juris). Mit anderen Worten findet die Rechtsetzungsautonomie des kommunalen Normgebers ihre Grenze in den im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Prinzipien des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes (VG Dresden, SächsVBl. 2008, 220 ff.; vgl. auch Schmidt, in: Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg, §1 RN 1). Zum Erlass einer Abgabensatzung bedarf es deshalb einer besonderen gesetzlichen Grundlage (Schmidt, in: Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg, §2 RN 4 unter Berufung auf BVerfGE 21, 54 [60]).
- 28 Die danach erforderlichen Regelungen über die Auferlegung von Zahlungspflichten durch die Gemeinden hat der brandenburgische Landesgesetzgeber mit Erlass des Kommunalabgabengesetzes für das Land Brandenburg (KAG) getroffen. Darin ist den Gemeinden die Befugnis zur Erhebung von – im einzelnen konkret aufgezählten – Arten von Abgaben verliehen worden, zu denen die vorliegend umstrittene Ausgleichsabgabe aber nicht gehört. Diese Aufzählung ist allerdings nicht abschließend. Denn §1 Abs. 3 KAG sieht auch die Möglichkeit der Erhebung „sonstiger Abgaben“ durch die Gemeinden vor, diese allerdings wiederum nur „aufgrund anderer Gesetze“. Dies zeigt, dass auch das Landesrecht im Einklang mit den oben genannten verfassungsrechtlichen Grundsätzen davon ausgeht, dass Gemeinden Abgaben nur erheben dürfen, soweit ihnen diese Befugnis durch ein Gesetz zugewiesen worden ist, wobei der Gesetzgeber in §1 Abs. 2 KAG ausdrücklich klargestellt hat, dass kommunale Satzungen keine Gesetze in diesem Sinne darstellen.
- 29 26Eine gesetzliche Regelung außerhalb des Kommunalabgabengesetzes, die der von dem Beklagten vertretenen Gemeinde das Recht zur Erhebung einer naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe zuweist, besteht nach Auffassung der Kammer nicht.
- 30 In Betracht kommt grundsätzlich ein Landesgesetz, da die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung der umstrittenen (baumschutzrechtlichen) Ausgleichsabgabe beim Land liegt, wie sich aus Art. 72 Abs. 1 und Abs. 3 Nr. 2 und Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG ergibt. Danach ist das Land für die Regelung des Naturschutzrechtes zuständig, soweit nicht der Bund die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes abschließend geregelt hat. Nach ständiger Rechtsprechung

schließen es die vom Bund im Bundesnaturschutzgesetz getroffenen Regelungen nicht aus, dass die Länder naturschutzrechtliche Ausgleichsabgaben regeln. Diese Ausgleichsabgaben werden als „Sonderabgaben eigener Art“ angesehen, die verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind (BVerwGE 74, 308 ff. und 81, 220 ff.). Ihre Regelung durch die Länder ist für den Bereich der Eingriffsregelung mittlerweile auch in §19 Abs. 4 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) ausdrücklich vorgesehen.

- 31 Das Land Brandenburg hat eine entsprechende Regelung über „Ersatzzahlungen“ in §15 des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes (BbgNatSchG) getroffen. Diese Regelung ist jedoch nicht geeignet, die vorliegend umstrittene Festsetzung der Ausgleichsabgabe durch den Beklagten zu rechtfertigen. Denn Ersatzzahlungen gemäß §15 BbgNatSchG sind nicht vom Beklagten, sondern von der unteren Naturschutzbehörde festzusetzen und nicht an die Gemeinde (vgl. §10 BaumSchS), sondern an das Land zu entrichten (§15 Abs. 2 BbgNatSchG). Sie sind zudem Teil der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, die in den §§18 bis 20 BNatSchG bundesrechtlich vorgegeben ist. Gemäß §21 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG findet diese Eingriffsregelung auf Vorhaben im unbeplanten Innenbereich gemäß §34 des Baugesetzbuches (in dem auch das Grundstück der Klägerin liegt) keine Anwendung. Diese Vorschrift bindet auch den Landesgesetzgeber (§11 Satz 1 BNatSchG, vgl. VG München, Urteil 8 K 07.3772 vom 03. Dezember 2007).
- 32 Auch die Brandenburgische Baumschutzverordnung vom 29. Juni 2004 (Bbg-BaumSchV) kommt als Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzung einer Ausgleichsabgabe durch den Beklagten zugunsten des Gemeindehaushalts nicht in Betracht, denn auch die Baumschutzverordnung ermächtigt nur die untere Naturschutzbehörde und findet im Geltungsbereich gemeindlicher Baumschutzsatzungen keine Anwendung (§2 Abs. 3 BbgBaumSchV).
- 33 Schließlich stellt auch die allgemeine Regelung über die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen (§36 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Brandenburg – BbgVwVfG) keine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Erhebung der umstrittenen Ausgleichsabgabe dar. Denn diese Vorschrift begründet selbst keine materiell-rechtliche Ermächtigung für Eingriffsmaßnahmen (wie die Erhebung einer Ausgleichsabgabe), sondern setzt die Berechtigung der Behörde aufgrund des anzuwendenden materiellen Rechts voraus (Kopp, VwVfG, 10. Auflage, §36 RN 39 m.w.N.).
- 34 Folgerichtig hat der Beklagte die Festsetzung der Ausgleichsabgabe in dem angefochtenen Bescheid weder auf §15 BbgNatSchG oder §5 BbgBaumSchV noch auf §36 BbgVwVfG gestützt, sondern allein auf die Baumschutzsatzung der von ihm vertretenen Gemeinde.
- 35 Diese Satzung beruht auf der Ermächtigung des §24 des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes (BbgNatSchG). Nach dessen Absatz 1 können Teile von

Natur und Landschaft, die bestimmte Anforderungen erfüllen, als geschützte Landschaftsbestandteile festgesetzt werden. Nach §24 Absatz 2 Nr. 4 BbgNatSchG kommen als Landschaftsbestandteile in diesem Sinne insbesondere Einzelbäume, Baumgruppen, einseitige Baumreihen, Hecken, Restwälder, naturnahe Waldränder und sonstige Gehölze in Betracht. Sodann bestimmt §24 Abs. 3 Satz 2 BbgNatSchG weiter, dass die Festsetzungen für Landschaftsbestandteile innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und des Geltungsbereichs der Bebauungspläne durch Satzungen der Gemeinden getroffen werden können, die diese Aufgaben nach §24 Abs. 3 Satz 3 BbgNatSchG als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen. Auf dieser Grundlage erlassene Baumschutzsatzungen gehen anderen Schutzregelungen vor (§24 Abs. 3 Satz 4 BbgNatSchG).

- 36 Aufgrund dieser Vorschriften ist nicht zweifelhaft, dass die Gemeinden im Land Brandenburg ermächtigt sind, Baumschutzsatzungen zu erlassen, mit denen sie Bäume in ihrem Gemeindegebiet generell unter Schutz stellen. Wenn §24 Abs. 4 BbgNatSchG weiter bestimmt, dass die Beseitigung eines geschützten Landschaftsbestandteils sowie alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung eines geschützten Landschaftsbestandteils führen können, nach Maßgabe der Satzung verboten sind, ergibt sich auch zwanglos, dass die Satzung Verbote bestimmter Handlungen in Bezug auf die unter Schutz gestellten Bäume enthalten und näher ausgestalten darf. Zur Gestaltung von Verboten gehört sodann auch die Regelung von Ausnahmen, von deren Voraussetzungen und des zugehörigen Verfahrens.
- 37 §24 BbgNatSchG enthält jedoch als Ermächtigungsgrundlage für die naturschutzrechtlichen Schutzsatzungen der Gemeinden keinerlei Regelungen zu Ersatzpflanzungen und Ausgleichsabgaben im Zusammenhang mit Baumschutzsatzungen. Soweit der Bundesgesetzgeber die Länder in §29 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG ermächtigt hat, für den Fall der Bestandsminderung die Verpflichtung zu angemessenen und zumutbaren Ersatzpflanzungen festzulegen, hat der Brandenburgische Landesgesetzgeber hiervon in §24 nicht Gebrauch gemacht (so auch Koch/Tolkschmitt, BbgNatSchG, §24 Nr. 4.2).
- 38 Der Beklagte hat allerdings zu Recht darauf hingewiesen, dass das Brandenburgische Naturschutzgesetz in seinem §19 allgemeine Regelungen „vor die Klammer“ gezogen hat, die für alle Arten der Unterschutzstellung gelten. So sieht Absatz 2 Satz 4 dieser Vorschrift zum Beispiel ausdrücklich vor, dass die Schutznorm (sei es Rechtsverordnung oder gemeindliche Satzung) die Vornahme bestimmter Handlungen von einer Genehmigung abhängig machen kann, die nur erteilt werden darf, wenn die beabsichtigte Handlung dem besonderen Schutzzweck nicht oder nur unerheblich zuwiderläuft. Eine Befugnis zur Aufnahme von Auflagen in eine solche Genehmigung regelt das Brandenburgische Naturschutzgesetz nicht. Nach §19 Abs. 2 Satz 1 BbgNatSchG bestimmen Rechtsverordnungen (und über §24 Abs. 3 Satz 2 BbgNatSchG auch Baumschutzsatzungen) den Schutzgegenstand, den Schutzzweck, die zur Erreichung des Schutzzwecks erforderlichen

Gebote und Verbote und, soweit erforderlich, die Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen.

- 39 Auf die letztgenannte Regelung über „Wiederherstellungsmaßnahmen“ kann die Erhebung einer Ausgleichsabgabe – entgegen der Auffassung des Beklagten – nicht gestützt werden. §19 Abs. 2 Satz 1 BbgNatSchG wiederholt nämlich – insoweit inhaltsgleich – die bundesrechtliche Rahmenvorschrift des §22 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG. Für diese ist einhellige Meinung in der hierzu vorhandenen Kommentarliteratur, dass sich die Regelungen zu Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen anders als die Ge- und Verbote nicht an die Bürger, sondern an öffentliche Stellen richten, von denen die entsprechenden Maßnahmen (etwa das Abmähen von Wiesen, die Regulierung des Wasserstands von Teichen und Seen u.a.) durchzuführen sind. Den Eigentümer trifft insoweit lediglich eine Duldungspflicht gemäß §9 BNatSchG in Verbindung mit §68 BbgNatSchG (vgl. Meßerschmidt/Schumacher, Bundesnaturschutzrecht, §22 RN 54 und Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, §22 RN 27; Kolodziejcok u.a., Naturschutz und Landschaftspflege, Band I, RN 37 f.).
- 40 Auch die Regelung des §19 Abs. 2 Satz 1 BbgNatSchG, wonach eine Baumschutzsatzung die „zur Erreichung des Schutzzwecks erforderlichen Gebote“ bestimmt, stellt nach Auffassung der Kammer keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzung einer Ausgleichsabgabe dar.
- 41 Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Erhebung von kommunalen Steuern bedarf die Zuweisung einer Besteuerungsbefugnis an die Gemeinden einer hinreichend bestimmten Gesetzesgrundlage, die für Eingriffe in den Grundrechtsbereich (stets) vorausgesetzt wird. Danach muss der parlamentarische Gesetzgeber die in seine Zuständigkeit gewiesenen steuerlichen Eingriffe jedenfalls inhaltlich maßgeblich vorformen (BVerfG, NVwZ 1997, 573 ff.). Nach Auffassung der Kammer ist diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch auf die Erhebung anderer als steuerlicher Abgaben übertragbar. Denn der Grundrechtseingriff, an den das Bundesverfassungsgericht die Erforderlichkeit der inhaltlichen Vorformung durch den Gesetzgeber knüpft, ist bei der Erhebung einer kommunalen Steuer kein wesentlich anderer als bei der Erhebung einer Ausgleichsabgabe. In beiden Fällen geht es für den Bürger um finanzielle Belastungen und damit verbundene Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit.
- 42 Den danach maßgeblichen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine gesetzliche Ermächtigung wird §19 Abs. 1 Satz 2 BbgNatSchG nicht gerecht. Denn eine „maßgebliche inhaltliche Vorformung des Eingriffs durch den Parlamentsgesetzgeber“ setzt nach Auffassung der Kammer voraus, dass dem Gesetz entnommen werden kann, dass die Verordnung bzw. Satzung den Bürgern nicht nur Handlungs-, sondern auch Zahlungspflichten auferlegen darf, dass er also mit finanziellen Forderungen der Gemeinde rechnen muss.

- 43 Von Zahlungspflichten des Bürgers zugunsten der Gemeinde ist in den §§19 und 24 BbgNatSchG jedoch keine Rede.
- 44 Nun ist es allerdings auch nach der Rechtsprechung der Kammer nicht stets notwendig, dass das Gesetz die Handlungen, die im Einzelnen zum Grundrechtseingriff führen können, konkret beschreibt (VG Frankfurt (Oder), Urteil 5 K 1471/05 vom 23. Juni 2008). Es ist vielmehr verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, Ermächtigungsnormen in allgemeiner Form (etwa als Generalklauseln unter Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe) zu fassen, um der Vielfalt der zu regelnden Lebenssachverhalte Rechnung zu tragen, ohne die Gesetze mit einer unübersichtlichen Flut von Einzelfallregelungen zu überlassen (vgl. etwa BVerfG, NJW 1978, 2143). Voraussetzung ist allerdings zumindest, dass sich die konkreten Grundrechtseingriffe notwendig und für den Normadressaten vorhersehbar schon aus der gesetzlichen Ermächtigung ergeben. Dies kann sich aus der inhaltlichen Vorformung des Eingriffs in dem Text der gesetzlichen Regelung ergeben, aber auch daraus, dass ein Gebrauchmachen von der konkreten Ermächtigung regelmäßig mit bestimmten Grundrechtseingriffen verbunden ist.
- 45 So hat die Kammer zum Beispiel entschieden, dass es genügen kann, wenn der Gesetzgeber die Gemeinden allgemein zur Anordnung und Durchsetzung des Anschlusszwanges ermächtigt, ohne die damit verbundenen Betretensrechte und Beschränkungen des Eigentums ausdrücklich zu regeln. Denn wenn die Gemeinde von dieser gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch macht, führt dies aufgrund der tatsächlich erforderlichen Verlegung der Anschlussleitung auf dem Grundstück des Anschlusspflichtigen notwendig und für diesen vorhersehbar zu Eingriffen in das Eigentum, in die Unverletzlichkeit der Wohnung und in die allgemeine Handlungsfreiheit (VG Frankfurt (Oder), Urteil 5 K 1471/05 vom 23. Juni 2008).
- 46 Mithin können §§19 und 24 BbgNatSchG – angesichts des Fehlens einer ausdrücklichen Regelung der Erhebung von Ausgleichszahlungen – nur dann ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung einer Ausgleichsabgabe sein, wenn für den Normadressaten wenigstens vorhersehbar ist, dass ein Gebrauchmachen von der konkreten Ermächtigung regelmäßig mit der Verpflichtung zur Zahlung einer (Ausgleichs-)Abgabe an die Gemeinde verbunden ist.
- 47 Dies trifft indes nicht zu.
- 48 Denn eine Baumschutzsatzung muss zur Erreichung ihres Schutzzwecks nicht notwendig die Erhebung einer Ausgleichsabgabe durch die Gemeinde und den damit einhergehenden Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG regeln. Gemeindlicher Baumschutz kann vielmehr auch ohne Anordnung unmittelbarer Zahlungsverpflichtungen des Bürgers zugunsten der Gemeinde (hier der Ausgleichsabgabe) erfolgen.
- 49 Denkbar und mit dem Bundesrecht vereinbar wären nämlich zum Beispiel auch

Baumschutzsatzungen, in denen der Satzungsgeber von Ersatzpflanzungsverpflichtungen ganz absieht. Denn §29 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG bestimmt lediglich, dass die Länder für den Fall der Bestandsminderung die Verpflichtung zu angemessenen und zumutbaren Ersatzpflanzungen festlegen können. Eine den Satzungsgeber bindende Regelung von Ersatzpflanzungsverpflichtungen enthält auch das Landesrecht nicht.

- 50 Ebenso erscheint es denkbar, nur die Verpflichtung zu regeln, Ersatz auf dem Grundstück oder (soweit dies nicht möglich oder vom Eigentümer nicht gewünscht ist) an einer anderen geeigneten Stelle (die von der Gemeinde auszuweisen wäre) zu pflanzen. Hingegen wäre eine Verpflichtung zur Zahlung einer Abgabe an die Gemeinde auch mit einer solchen Regelung nicht notwendig verbunden. Erst wenn der Eigentümer einer entsprechenden Anordnung nicht nachkommt, muss sichergestellt sein, dass die in der Satzung vorgesehene Wiedergutmachung des Eingriffs auch gegen seinen Willen (notfalls auf seine Kosten) durchgesetzt wird. Auch hierzu bedarf es jedoch nicht zwingend der Erhebung einer Ausgleichsabgabe durch die Gemeinde. Dem säumigen Eigentümer könnte vielmehr die kostenpflichtige Ersatzvornahme angedroht werden, für die es eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage in §19 des Brandenburgischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (BbgVwVG) gibt.
- 51 Mit anderen Worten kann Baumschutz in dem gegenwärtig bestehenden rechtlichen Rahmen mit und ohne Regelungen über Ersatzpflanzungen und Ausgleichsabgaben sinnvoll erfolgen, und es ist Sache des zuständigen Gesetzgebers, die ihm nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zustehende Entscheidung zu treffen, ob er den Gemeinden insbesondere das Instrument der Ausgleichsabgabe zur Verfügung stellen will. Bejahendenfalls muss er den damit verbundenen Eingriff inhaltlich maßgeblich vorformen (entsprechende ausdrückliche Ermächtigungen enthalten die Naturschutzgesetze in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen, Thüringen, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern). Mit der Regelung, wonach Baumschutzsatzungen die zur Erreichung des Schutzzwecks erforderlichen Gebote bestimmen, hat der brandenburgische Gesetzgeber diese Entscheidung gerade nicht getroffen. Denn diese Regelung erlaubt es dem betroffenen Bürger nicht, vorherzusehen, dass die Gemeinde eine Ausgleichsabgabe von ihm erheben wird. Die Kammer teilt insoweit im Ergebnis die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs Kassel, die dieser zu der vormalig in Hessen geltenden Regelung getroffen hat (NuR 1994, 247 [248]). Die von dem Oberverwaltungsgericht Münster für das nordrhein-westfälische Landesrecht vertretene Gegenposition überzeugt die Kammer hingegen nicht (vgl. OVG Münster, NVwZ-RR 1992, 62 f. und NuR 1994, 253 ff.).
- 52 Aufgrund all dessen ist die Kammer der Auffassung, dass der angefochtene Bescheid mangels Rechtsgrundlage rechtswidrig ist und die Klägerin in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt. Zur Überzeugung der Kammer ist es Sache des Gesetzgebers eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Ausgleichszahlungen durch die Gemeinden zu schaffen.

- 53 Die Kostenentscheidung folgt aus §154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf §167 VwGO in Verbindung mit §§708 Nr. 11, 711 der Zivilprozessordnung (ZPO).
- 54 Die Berufung war gemäß §124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, da die Rechtssache nach Auffassung der Kammer grundsätzliche Bedeutung hat. Denn die Frage, ob das brandenburgische Landesrecht eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die Regelung von Ausgleichsabgaben in gemeindlichen Baumschutzsatzungen enthält, hat Bedeutung für zahlreiche gemeindliche Baumschutzsatzungen in Brandenburg und ist bislang noch nicht obergerichtlich geklärt.