

STAATSGERICHTSHOF

DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

**Verfahren betreffend die Zulassung des Volksbegehrens über
den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich
Urteil vom 11. März 2024 (St 2/22)**

Leitsätze

1. Ein Volksbegehren ist nach § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG in Verbindung mit Art. 71 Abs. 2 BremLV finanzwirksam und muss einen Finanzierungsvorschlag enthalten, wenn es zu finanzwirtschaftlichen Lasten für zukünftige Haushalte führt. Um solche Folgen für künftige Haushalte auszulösen, ist es erforderlich, dass bereits die begehrte Regelung selbst mit Gewissheit zu finanziellen Lasten führt. Das ist nicht der Fall, wenn Folgen für künftige Haushalte nur möglich erscheinen, deren Entstehen aber ungewiss ist, weil die Umsetzung der sich aus dem Volksbegehren und dem Volksentscheid ergebenden Maßnahmen offen ist und im Gestaltungsermessen der Exekutive verbleibt.
2. Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes erstreckt sich gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG auf den Naturschutz und die Landschaftspflege. Soweit der Bundesgesetzgeber in § 4 Satz 1 Nr. 6 und Satz 2 BNatSchG das Verhältnis der dem Schutz vor Überflutung durch Hochwasser dienenden Flächen zu Naturschutz und Landschaftspflege geregelt hat, handelt es sich um einen abweichungsfesten allgemeinen Grundsatz des Naturschutzrechts, der gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG eine abweichende Regelung durch die Länder ausschließt.
3. Die in dem Gesetzentwurf zum Volksbegehren vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich verstoßen gegen § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG und damit gegen Bundesrecht im Sinne des § 9 Satz 1 Nr. 2 lit. b) BremVEG, weil die bestimmungsgemäße Nutzung der Fläche vorrangig zum Hochwasserschutz dadurch nicht mehr gewährleistet wäre.



Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

St 2/22

Im Namen des Volkes

Urteil

In dem Verfahren über die Vorlage betreffend die Zulassung eines Volksbegehrens zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich

des Senats der Freien Hansestadt Bremen,
vertreten durch die Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen,

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigte:

Weitere Beteiligte:

Vertrauensperson:

1. Stellvertretende Vertrauensperson:

2. Stellvertretende Vertrauensperson:

Verfahrensbevollmächtigter:

Mitwirkungsberechtigte:

1. Die Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft,
Am Markt 20, 28195 Bremen,

2. Die Senatorin für Justiz und Verfassung,
Richtweg 16 – 22, 28195 Bremen.

hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30. Januar 2024 durch
den Präsidenten Prof. Sperlich,
die Vizepräsidentin Prof. Dr. Schlacke,
den Richter Dr. Haberland,
die Richterin Prof. Dr. Heesen,
die Richterin Prof. Dr. Lange,
den Richter Dr. Riemer und
die Richterin Stybel
für Recht erkannt:

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich sind nicht gegeben.

Diese Entscheidung ergeht gebührenfrei. Die notwendigen Auslagen der Vertrauenspersonen werden erstattet. Weitere Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe

A.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens über den „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich“ gegeben sind.

I.

Am 24. Oktober 2022 wurde dem Landeswahlleiter gemäß § 10 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid (BremVEG) vom 27. Februar 1996 (Brem.GBl. S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. November 2020 (Brem.GBl. S. 1425), ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens mit dem Titel „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich“ nebst Begründung übergeben. Der Gesetzentwurf hat folgenden Wortlaut:

- § 1 Der Baumbestand der 136 Platanen am Neustädter Deich ab Deichkilometer 14+566 (Eisenbahnbrücke) bis Deichkilometer 16+310 (Piepe) am linken Weserufer mit künftigen Ersatz- und Ergänzungspflanzungen wird zum geschützten Landschaftsbestandteil im Sinne des § 29 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes erklärt.

- § 2 Der Schutz dient dem Erhalt
1. der das Stadtbild prägenden Wirkung der Platanenreihe,
 2. der positiven bioklimatischen Wirkung des Baumbestandes, insbesondere der thermischen und lufthygienischen Wirkung und als Sauerstoff- und Schattenspende im dicht bebauten Siedlungsraum,
 3. des Balzreviers von Fledermäusen, insbesondere der geschützten Arten.
- § 3 Es ist verboten, die Platanen oder Teile von ihnen zu entfernen, zu zerstören, zu beschädigen oder in ihrem Weiterbestand zu beeinträchtigen. Das Verbot erstreckt sich auch auf Maßnahmen im Wurzelbereich der Platanen, die zu Beschädigungen oder Beeinträchtigungen führen können.
- § 4 Zulässige Handlungen und damit vom Verbot ausgenommen sind
1. die für den Weiterbestand, zur Funktionserhaltung oder Verjüngung der Platanen erforderlichen fachgerechten Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen,
 2. im Fall von Ersatz- oder Ergänzungspflanzungen die fach- und sachgerechte Auslichtung als Aufwuchspflege.
- § 5 Die untere Naturschutzbehörde kann den Eigentümer oder Nutzungsberechtigten zur Durchführung oder Duldung von Ersatz- und Ergänzungspflanzungen, Schutz-, Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen verpflichten. Sie kann bei einem Verstoß gegen das Verbot nach § 3 anordnen, dass der Schädiger den ursprünglichen Zustand auf seine Kosten wiederherzustellen habe.
- § 6 Die untere Naturschutzbehörde kann auf Antrag Befreiung von dem Verbot nach § 3 gewähren
1. für ein Projekt, soweit es
 - a) aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist und
 - b) zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind, oder
 2. wenn die Durchsetzung des Verbots im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde.
- Ein derartiger Antrag ist für Bäume auf öffentlichen und auf nicht öffentlichen Flächen gleichermaßen erforderlich.
- § 7 Über § 69 des Bundesnaturschutzgesetzes hinaus handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig
1. von diesem Gesetz geschützte Bäume oder Teile von ihnen entgegen dem Verbot des § 3 entfernt, zerstört, beschädigt oder in ihrem Aufwuchs oder Weiterbestand beeinträchtigt oder
 2. einer vollziehbaren Verfügung nach § 5 zuwiderhandelt.
- Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 50.000 Euro geahndet werden.
- § 8 Weitergehende Vorschriften bleiben unberührt.
- § 9 Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

In der Begründung zu diesem Gesetzentwurf wird unter anderem ausgeführt, dass im Rahmen der vom Senator für Umwelt, Bau und Verkehr geplanten Deichertüchtigungsmaßnahme am Neustädter Deich zwischen Stephanibrücke und Piepe geplant sei, „am linken Weserufer 136 stadtbildprägende und stadtoökologisch wertvolle Bäume (Platanen)“ zu fällen, obwohl sicherer Hochwasserschutz auch mit Erhalt der Platanen möglich sei. Denn

zukünftig könne eine Spundwand den Hochwasserschutz gewährleisten. Dies sei der offiziellen sogenannten Machbarkeitsstudie zu entnehmen, die auch Varianten beinhalte, die bis unterhalb des Teerhofwehrs den Erhalt der Bäume vorsähen. Dies müsse auch für den restlichen Deichabschnitt möglich sein.

Im weiteren Verlauf der Begründung wird die Bedeutung der Platanen für das Stadtbild, die Stadtökologie und deren Funktion als Klima- und Schadstofffilteranlage betont, verbunden mit der Forderung, dass die Bäume nicht „auf Grund von in erster Linie stadtplanerischer Interessen vernichtet werden“.

Auf den Inhalt der Begründung im Übrigen wird ergänzend Bezug genommen.

Einen Vorschlag zur Finanzierung möglicher Kosten der geplanten Gesetzesänderungen enthalten der Gesetzentwurf und die Begründung nicht.

Der Landeswahlleiter leitete mit Schreiben vom 27. Oktober 2022 den Zulassungsantrag gemäß § 10 Abs. 6 BremVEG an den Senat der Freien Hansestadt Bremen weiter und teilte mit, dass der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens nach seiner Überprüfung von 11.989 bestätigten Unterschriften auf insgesamt 3.603 Unterschriftsbögen unterzeichnet worden sei und dem Zulassungsantrag darüber hinaus 2.242 Unterschriftsbögen mit noch ungeprüften Unterschriften beigelegt waren. Die erforderliche Zahl bestätigter Unterstützungsunterschriften liege damit vor.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat das im Volksbegehren beantragte Gesetz bislang nicht verabschiedet.

Am 22. Dezember 2022 hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen im Wege des Umlaufverfahrens bei zwei Gegenstimmen beschlossen, dass er die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich“ nicht für gegeben halte und gemäß § 12 Abs. 2 BremVEG eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen darüber herbeigeführt werden solle.

Am 23. Dezember 2022 hat der Senat einen Antrag auf Feststellung beim Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen gestellt, dass die Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht gegeben seien.

II.

Der Senat hält die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nach § 9 Satz 1 Nr. 2 lit. b), § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG weder in formeller noch in materieller Hinsicht für gegeben. Im Einzelnen trägt er vor:

1. Der Beschluss des Senats vom 22. Dezember 2023 sei ordnungsgemäß ergangen. Nach Art. 117 Abs. 1 Satz 1 BremLV würden Beschlüsse des Senats mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst. Eine Beschlussfassung in Präsenz der Mitglieder des Senats schreibe die Landesverfassung nicht vor. Umlaufbeschlüsse stellten eine ständige Praxis in der Arbeit des Senats dar. Bei derartigen Beschlüssen erfolge die Stimmabgabe durch die Mitglieder des Senats in der Regel per E-Mail. So sei auch hier verfahren worden. Die Frage der Zulässigkeit des Volksbegehrens sei bereits in der Präsenzsitzung vom 20. Dezember 2022 Gegenstand intensiver Erörterungen durch die Mitglieder des Senats gewesen. Da in der Senatssitzung zu diesem Punkt kein Konsens habe erzielt werden können, seien die Senatsmitglieder übereingekommen, über diese Frage kurzfristig im Umlaufverfahren unter Abweichung vom durch die Geschäftsordnung geregelten Einstimmigkeitsprinzip abzustimmen. Diese Abstimmung sei am 22. Dezember 2022 per E-Mail erfolgt, nachdem auch der Koalitionsausschuss diesem Vorgehen zugestimmt habe.

2. Das Volksbegehren sei unzulässig. Es handele sich um ein finanzwirksames Volksbegehren im Sinne des Art. 71 Abs. 2 BremLV, das entgegen § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG in Verbindung mit Art. 71 Abs. 2 BremLV keinen Finanzierungsvorschlag enthalte. Bereits die durch den erhöhten Schutz der Bäume notwendig werdenden zusätzlichen Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen der Pflanzen würden Durchführungs- und Verwaltungsaufwand und somit Kosten für die öffentlichen Haushalte begründen. Hinzu kämen voraussichtlich erhebliche Kosten, die mit dem Planungs- und damit einhergehenden Verwaltungs-, Gutachten- und Personalaufwand für die nach § 6 des Gesetzentwurfs notwendigen Befreiungsentscheidungen und für gegebenenfalls erforderliche Alternativplanungen verbunden wären. Insgesamt fehle es an jeder Auseinandersetzung mit den Kosten, die für die öffentlichen Haushalte des Landes Bremen durch den Volksentscheid entstehen könnten. Aus diesem Grunde sei das Volksbegehren bereits unzulässig.

3. Der vorgelegte Gesetzentwurf sei darüber hinaus unvereinbar mit der staatlichen Schutzpflicht für das Leben. Ein gesetzlicher Schutz der Platanen lasse sich nicht mit einem sicheren Hochwasserschutz am Neustädter Deich vereinbaren.

Die Verpflichtung des Staates aus Art. 2 Abs. 2 GG, Art. 5 Abs. 2 BremLV und auch aus Art. 2 Abs. 1 Satz 1 EMRK, das Recht seiner Bürgerinnen und Bürger auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu schützen, sei allgemein anerkannt. Die abzuwehrenden Gefahren verlangten auch einen staatlichen Schutz gegen Gefahren natürlichen Ursprungs. Dazu gehöre der Schutz hinsichtlich der durch den Klimawandel ausgelösten Gefahren, einschließlich des Hochwasserschutzes und der Erhaltung und Ertüchtigung von Deichanlagen. Dem Gesetzgeber komme bei der Erfüllung der staatlichen Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, ein Schutzkonzept aufzustellen und normativ umzusetzen.

Um diesem Schutzauftrag nachzukommen, habe der Bremische Landesgesetzgeber im Bremischen Wassergesetz (BremWG) vom 12. April 2011 (Brem.GBl. S. 262), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. November 2020 (Brem.GBl. S. 1486), abstrakt einen ausreichenden Hochwasserschutz sichergestellt, indem er dort Regelungen zum Erhalt der Deichanlagen und ihrem Schutz vor Beeinträchtigungen, unter anderem durch deichschädigende Pflanzen, getroffen habe. So sehe § 65 Abs. 2 Satz 3 Nr. 5 Alt. 2 BremWG ausdrücklich vor, dass für den Deich schädliche Pflanzen zu bekämpfen seien.

Um dieser gesetzlichen Pflicht zum Erhalt der Hochwasserschutzanlagen nachzukommen, müsse die Deichanlage am Neustädter Deich ertüchtigt und der (mittlerweile) deichgefährdende Baumbestand beseitigt werden. Vor dem Hintergrund des künftig zu erwartenden Bemessungswasserstandes (der höchste mit Hilfe von hydrodynamisch-numerischen Modellen ermittelte Hochwasserstand) müsse der Deich erhöht werden, damit die Hochwassersicherheit auch in Zukunft gewährleistet sei. Die notwendige Höhe eines Deiches („Bestickhöhe“) werde nach dem höchsten zu erwartenden Hochwasserstand zuzüglich einer Sicherheitsreserve in Form eines Freibords (Zuschlag für Wellenauflauf) bestimmt. Infolge der Erkenntnisse des Weltklimarates zum künftig zu erwartenden, signifikant höheren Bemessungswasserstand von Normalhöhennull (NHN) +7,85 m müsse auch die Bestickhöhe des Neustädter Deiches deutlich erhöht werden, und zwar auf NHN +8,80 m.

Die 136 Platanen auf dem Neustädter Deich beschädigten bereits jetzt die dort befindliche Hochwasserschutzanlage und müssten deshalb nach den schon derzeit geltenden wassergesetzlichen Regelungen beseitigt werden. Ursprünglich hätten die Platanen den Deich nicht geschädigt, da sie außerhalb des sogenannten „statisch notwendigen Querschnittes“, also samt Wurzelwerk in einem Bereich standen, der oberhalb der Bestickhöhe gelegen war. Ausgehend von diesem höheren Bemessungswasserstand befänden sich die Platanen auf dem Neustädter Deich mit ihrem Wurzelwerk nunmehr innerhalb des statisch notwendigen Querschnittes und müssten wegen ihrer deichschädigenden Wirkungen nach

geltendem Recht aus Gründen des Hochwasserschutzes entfernt werden. Hiervon sei bislang allein im Hinblick auf die Planungen für eine umfassende Neugestaltung der Hochwasserschutzmaßnahmen unter anderem am Neustädter Ufer abgesehen worden.

Aufgrund des Platzmangels sowie der innerstädtischen Lage des Neustädter Deiches sei die Gewährleistung eines sicheren Hochwasserschutzes bei gleichzeitigem Erhalt der Platanen technisch nicht möglich. Das gelte auch dann, wenn eine Hochwasserschutzwand auf der Landseite des Neustädter Deiches gebaut werden würde. Dies sei das einhellige Ergebnis der bei den bisherigen Prüfungen herangezogenen Fachleute. Zudem sei zu berücksichtigen, dass das von den Vertrauenspersonen im hiesigen Verfahren vorgelegte Konzept des Ingenieursunternehmens CDMSmith vom 20. April 2021 nicht Gegenstand des Volksbegehrens sein könne, weil es zum Zeitpunkt der Begründung des Gesetzentwurfs noch nicht existiert habe. Insgesamt gebe es kein durchführbares Konzept, das sowohl die Herstellung eines wirksamen Hochwasserschutzes für den erforderlichen Bemessungswasserstand als auch den Erhalt der Platanen gleichzeitig sicherstellen könne.

Der Gesetzentwurf lasse sich auch nicht mit Blick auf den in dessen § 6 enthaltenen „Befreiungstatbestand“ verfassungskonform dahingehend auslegen, dass eine rechtliche Vereinbarkeit mit den bestehenden Hochwasserschutznormen und Vorgaben des Bremischen Wassergesetzes erzielt werden könne. Denn es sei gerade Kern des Volksbegehrens, die vollständige Fällung der Bäume zu verhindern. Den stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger, auf deren Verständnis es bei der Auslegung des Gesetzes ankomme, werde mit dem Gesetzentwurf suggeriert, dass die Fällung nicht notwendig sei, um einen ausreichenden Hochwasserschutz zu gewährleisten.

4. Der vom Gesetzentwurf angestrebte landesgesetzliche Schutz der Platanen „mit künftigen Ersatz- und Ergänzungspflanzungen“ (vgl. § 1 des Gesetzentwurfs) auf dem Neustädter Deich stehe auch im Widerspruch zu geltenden landeswasserrechtlichen Regelungen, nämlich dem Verbot, Hochwasserschutzanlagen entgegen ihrem Schutzzweck zu nutzen (§ 74 BremWG), zu dem Verbot, Erhaltung und Sicherheit einer Hochwasserschutzanlage zu beeinträchtigen (§ 65 Abs. 1 BremWG) und zu dem wassergesetzlichen Gebot, deichschädliche Pflanzen zu bekämpfen (§ 65 Abs. 2 Satz 3 Nr. 5 BremWG). Denn bereits jetzt hätten die Platanen eine deichschädigende Wirkung.

5. Der Gesetzentwurf sei zudem unvereinbar mit geltendem Bundesrecht im Sinne von § 9 Satz 1 Nr. 2 lit. b) BremVEG, weil er gegen § 4 Satz 1 Nr. 6 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2240), verstoße. Nach dieser Vorschrift sei bei Maßnahmen des

Naturschutzes und der Landschaftspflege auf Flächen, die ausschließlich oder überwiegend Zwecken des Schutzes vor Überflutung durch Hochwasser dienen, die bestimmungsgemäße Nutzung zu gewährleisten. Rechtsfolge der Regelung könne mithin gerade die Pflicht zum Unterlassen einer dem Naturschutz oder der Landschaftspflege dienlichen Maßnahme, beispielsweise einer Schutzgebietsausweisung, sein.

Der Neustädter Deich mit seinem Platanenbewuchs stelle einen Teil der Hochwasserschutzlinie entlang der Weser dar. Er sei durch § 1 Abs. 1 lit. b) der Verordnung über die Festsetzung der Hochwasserschutzlinie im Land Bremen vom 13. Februar 2020 (Brem.GBl., S. 8) als Bestandteil der Hochwasserschutzlinie festgelegt und befinde sich damit auf einer Fläche, die im Sinne des § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG ausschließlich oder überwiegend dem Schutz vor Überflutung diene. Da der vom Gesetzentwurf angestrebte Erhalt der Platanen am Neustädter Deich bereits gegenwärtig, aber auch beim Bau der neuen erforderlichen Hochwasserschutzanlage unter gleichzeitiger Gewährleistung der Hochwassersicherheit technisch nicht möglich sei, lasse sich ein gesetzliches Erhaltungsgebot der Platanen am Neustädter Deich nicht mit der Gewährleistung der bestimmungsgemäßen Funktion des Deiches als Hochwasserschutzfläche in Einklang bringen. Aus dem Vortrag der Vertrauenspersonen werde deutlich, dass der Gesetzentwurf darauf abziele, die durch § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG geregelte Privilegierung des Hochwasserschutzes und das daraus resultierende Vorrangverhältnis zu Naturschutzmaßnahmen materiell umzukehren und Maßnahmen des Hochwasserschutzes zur rechtfertigungsbedürftigen Ausnahme zu machen. Dies sei kompetenzwidrig, weil der Bund mit § 4 BNatSchG eine abweichungsfeste Regelung über Grundsätze des Naturschutzes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) und des Küstenschutzes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG) getroffen habe und den Ländern insoweit keine Gesetzgebungskompetenz mehr zukomme. Auf die Frage, ob ein Teil der bestehenden Hochwasserschutzanlagen auf Grund möglicher künftiger Planungen gegebenenfalls insoweit entwidmet werde, komme es nicht an, denn die Frage der Funktionssicherung sei auf die bestehende Hochwasserschutzanlage zu beziehen und nicht auf deren eventuell erfolgende Ersetzung durch einen Neubau in noch nicht absehbarer Zeit.

Der bestehende und der durch das Volksbegehren erstrebte Schutzstatus der Bäume sei zudem qualitativ verschieden. Der bestehende Schutz nach der Baumschutzverordnung bewege sich im Rahmen des § 4 Satz 1 Nr. 6, Satz 2 BNatSchG, indem er sicherstelle, dass Belange des Naturschutzes auch im Bereich der Hochwasserschutzanlagen Berücksichtigung finden. Der durch den Gesetzentwurf beabsichtigte Schutzstatus stelle hingegen die Eigenschaft als geschützter Landschaftsbestandteil in den Vordergrund und mache ihn zum zentralen Maßstab für jegliche Vorhabenzulassung – auch für den Hochwasser-

schutz – im räumlichen Anwendungsbereich des Gesetzes. Die bundesgesetzlich vorgegebenen Gewichtungen der unterschiedlichen Schutzgüter würden damit grundlegend verschoben. Auch aus diesem Grund verstoße der Gesetzentwurf gegen geltendes Bundesrecht.

6. Der Gesetzentwurf sei zudem im Sinne des § 9 Satz 1 Nr. 2 lit. a) BremVEG unvereinbar mit der Landesverfassung, weil seine Begründung nicht den Anforderungen des Art. 71 Abs. 1 BremLV entspreche. Solle durch Volksentscheid ein Gesetz erlassen, abgeändert oder aufgehoben werden, seien an den Gesetzentwurf und dessen Begründung besondere Anforderungen zu stellen. Insbesondere sei erforderlich, dass die abstimmenden Bürgerinnen und Bürger durch die Gesetzesbegründung sachbezogen unterrichtet und nicht durch irreführende oder gar unrichtige Behauptungen beeinflusst würden.

Diese Anforderungen erfülle die vorgelegte Gesetzesbegründung nicht. Denn sie enthalte näher genannte irreführende Aussagen zum Nachweis der vermeintlichen Vereinbarkeit des Erhalts der 136 Platanen mit den Anforderungen an den Hochwasserschutz, zu der dazu vorhandenen Studienlage sowie zur stadtoökologischen und ökologischen Funktion der betroffenen Platanen und unterschlage zudem in ebenfalls irreführender Weise gutachterliche Feststellungen zum Vitalitätszustand der Bäume. Dazu macht der Senat weitere Ausführungen.

Der Senat beantragt,

festzustellen, dass die Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich“ nicht gegeben sind.

III.

Die Vertrauenspersonen beantragen,

1. den Antrag des Senats abzulehnen,
2. festzustellen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich“ gegeben sind,
3. anzuordnen, dass die Freie Hansestadt Bremen den weiteren Beteiligten die notwendigen Auslagen zu erstatten hat.

Die Vertrauenspersonen sind der Auffassung, dass der Antrag des Senats unbegründet sei, da der Gesetzentwurf insbesondere mit höherrangigem Recht vereinbar sei. Dazu tragen sie wie folgt vor:

1. Der Beschluss des Senats über die Zulässigkeit des Volksbegehrens sei nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags beim Landeswahlleiter getroffen worden. Der Antrag gelte deshalb nach § 12 Abs. 1 Satz 2 BremVEG als zugelassen. Der Beschluss des Senats vom 22. Dezember 2022 sei nicht ordnungsgemäß zustande gekommen. Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Senats sei der Senat nur beschlussfähig, wenn mindestens drei seiner Mitglieder anwesend seien. Bei einem Umlaufverfahren sei jedoch niemand anwesend. Ein Beschluss im Umlaufverfahren entspreche deshalb nicht der Geschäftsordnung des Senats und könne daher nicht rechtmäßig im Sinne des § 12 Abs. 1 BremVEG gefasst werden. Zudem dürfe gemäß § 13 Abs. 1 Satz 4 der Geschäftsordnung des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom 15. August 2019 (Brem.ABl. S. 1061) kein Koalitionspartner überstimmt werden. Die beiden Senatorinnen der Partei DIE LINKE teilten jedoch die dem Beschluss zugrundeliegende Rechtsauffassung nicht, wie sich aus der Vorlage zur Senatssitzung vom 22. Dezember 2022 ergebe. Deshalb sei davon auszugehen, dass diese beiden Senatorinnen überstimmt worden seien. Auch dieser Umstand verstoße gegen die Geschäftsordnung des Senats und führe zur Unwirksamkeit des Beschlusses vom 22. Dezember 2022.

2. Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens genüge den Anforderungen des Art. 71 Abs. 2 BremLV, weil der Volksentscheid nicht finanzwirksam im Sinne des Art. 71 Abs. 2 BremLV sei. Unter den Begriff der Finanzwirksamkeit fielen lediglich solche durch Volksentscheid zustande kommende Gesetze, die unmittelbar aus sich heraus eine direkte oder indirekte Ausgabenverpflichtung für zukünftige Haushalte mit sich brächten. Das sei bei dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht der Fall. Der Begriff der Finanzwirksamkeit erstrecke sich nicht auf den indirekten und nicht prognostizierbaren Einfluss auf unbekannt zukünftige Behördenentscheidungen über die Durchführung möglicher und noch nicht rechtswirksam beschlossener Projekte.

Der Hochwasserschutz sei und bleibe im Wasserrecht geregelt und sei von den hierfür zuständigen Behörden zu verantworten. Diese Behörden hätten die Fragen zu klären, welche Anforderungen an den Hochwasserschutz zu stellen seien, welche Modelle für eine Verbesserung des Hochwasserschutzes in Frage kämen, welche Variante unter Abwägung von Kosten- und anderen Gesichtspunkten auszuwählen und aus welchen Haushaltstöpfen geplante Maßnahmen zu finanzieren seien. Im Übrigen sei weder abzusehen noch zu erwarten, dass das durch den Volksentscheid herbeizuführende Gesetz einen messbaren finanziellen Mehraufwand im Rahmen künftiger Projekte verursachen würde. Wenn in Art. 71 Abs. 2 BremLV von „Haushalten“ die Rede sei, könne damit nur der Landshaushalt

und nicht auch der Bundeshaushalt gemeint sein. Der Küstenschutz sei aber eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern. Etwaige vom Bund zu tragende Mehrkosten seien aus der Betrachtung deshalb auszuklammern.

3. Der vorgelegte Gesetzentwurf sei mit der staatlichen Schutzpflicht für das Leben vereinbar. Insbesondere lasse sich ein gesetzlicher Schutz der Platanen mit einem sicheren Hochwasserschutz am Neustädter Deich vereinbaren.

Soweit der Antragsteller davon spreche, dass der „Deich“ zu „erhöhen“ sei, um den erforderlichen Hochwasserschutz zu gewährleisten, setze er den höheren Hochwasserschutz mit einer Erhöhung des bestehenden Deiches gleich. Diese Gleichsetzung sei aber falsch, weil der höhere Hochwasserschutz alternativ auch durch eine landseitig hinter den Deich zu setzende Spundwand hergestellt werden könne.

In der vom Bremischen Deichverband am linken Weserufer eingeholten Machbarkeitsstudie zu den Planungsabschnitten 1 bis 3 (Eisenbahnbrücke bis Piepe) vom 29. Januar 2016 (im Folgenden: Machbarkeitsstudie 1) seien vier Varianten untersucht worden. Alle diese Varianten sähen einen wasserseitigen Hochwasserschutz vor, drei davon mit einem Baumerhalt zumindest für die unteren Planungsabschnitte. Alle vier Varianten hätten die Anforderungen des Hochwasserschutzes bezüglich Schutzhöhe und Standsicherheit erfüllt. Letztendlich habe sich die Stadt für die sogenannte Vorzugsvariante entschieden, die keinen Erhalt der Platanen vorsehe. Die anderen Varianten seien aber nicht „verworfen“ worden. Die Machbarkeitsstudie 1 habe lediglich ein Ranking erstellt. Realisierungsfähig seien nach dem Ergebnis aber auch die baumerhaltenden Varianten.

Die Machbarkeitsstudie 1 sei in den Jahren 2018 bis 2020 weiter modifiziert worden und werde als „Machbarkeitsstudie Teil 2 (2020)“ geführt. Parallel zu diesen Planungen der senatorischen Dienststelle habe die Bürgerinitiative „Platanen am Deich“ im Jahr 2020 die Wasserbaufirma CDMSmith mit der Erstellung eines alternativen Konzeptes zur Deichertüchtigung beauftragt. Dieses „Alternativkonzept zur Herstellung des Hochwasserschutzes an der Kleinen Weser“ vom 20. April 2021 sehe eine binnenseitig angeordnete Spundwand längs des Deichabschnittes vor. Diese Spundwand übernehme dabei die Aufgaben des Hochwasserschutzes. Der dieser Spundwand vorgelagerte Deich habe dann selbst keine Hochwasserschutzfunktion mehr. Bei dem Alternativkonzept könnten die Bestandsbäume auf dem Deich erhalten bleiben. Zum Inhalt dieses Konzeptes machen die Vertrauenspersonen weitere Ausführungen. Zudem tragen sie vor, dass der Senat in seiner Senatsvorlage vom 13. Juli 2022 sowie an anderen, näher bezeichneten Stellen selbst erklärt habe, dass das Alternativkonzept grundsätzlich technisch machbar sei. Die Behauptung, das

Volksbegehren verstoße gegen die übergeordnete „Schutzpflicht für das Leben“, weil das ihm zugrundeliegende Konzept keinen ausreichenden Hochwasserschutz gewährleisten könne, sei damit unzutreffend. Vielmehr gehe es bei dieser Frage um rein gestalterische Aspekte.

4. Die Behauptung des Senats, dass die Platanen für den Deich schädlich seien und eigentlich schon jetzt entfernt werden müssten, stehe im Widerspruch zur alljährlichen Feststellung des Deichverbandes am linken Weserufer, dass sich die Deiche in einem ordnungsgemäßen, sicheren Zustand befänden. Zudem gebe es näher genannte wissenschaftliche Untersuchungen, die belegten, dass insbesondere groß gewachsene Bäume mit ihrem ausgedehnten und sich hier überlappenden ausgeprägten Wurzelvlies Uferböschungen stabilisierten und damit gerade deicherhaltend und nicht schädigend wirkten. Nicht der Erhalt der Platanen, sondern das Fällen der Bäume führe zu erheblichen gesundheitsschädlichen Auswirkungen und verletze damit die Schutzpflichten des Staates gemäß Art. 2 GG. Weiterhin sei zu berücksichtigen, dass, wenn das Hochwasserschutzziel mit dem Bau einer landseitigen Spundwand erreicht werde, der verbleibende Erdkörper des Deichs seine Funktion als Hochwasserschutzvorkehrung verliere und dann auch keine Verpflichtung bestehe, etwaig schädigenden Baumbestand zu beseitigen.

5. Der Gesetzentwurf hebele den Hochwasserschutz auch nicht dadurch aus, dass die Platanen zum geschützten Landschaftsbestandteil gemäß § 29 Abs. 1 BNatSchG werden sollen. Gemäß § 29 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG sei die Beseitigung des geschützten Landschaftsbestandteils sowie alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des geschützten Landschaftsbestandteils führen können, lediglich nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten. Der Gesetzentwurf mache von dieser Öffnungsklausel Gebrauch, in dem er in seinem § 6 ausdrücklich eine Befreiung von dem Verbot der Entfernung, Zerstörung oder Beschädigung der Platanen (§ 3 des Gesetzentwurfs) für ein Projekt vorsehe, soweit es aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig sei und zumutbare Alternativen nicht gegeben seien. Sollte der erforderliche Schutz vor Hochwasser nur unter Beseitigung der Platanen möglich sein, habe die untere Naturschutzbehörde gemäß dem Gesetzentwurf die Befugnis, eine Befreiung vom Verbot der Beseitigung zu erteilen. Der Gesetzentwurf schütze die Platanen damit nicht absolut, sondern hebe lediglich das Schutzniveau an.

6. Der Gesetzentwurf verstoße auch nicht gegen § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG, da die Platanen nach der Bremischen Baumschutzverordnung ohnehin als „geschützte Landschaftsbestandteile“ gelten. Es würden nur die rechtlichen Kriterien für eine ausnahmsweise mögliche Beseitigung der Platanen geändert. Es sei aber richtig und gewollt, dass die Erteilung

von Ausnahmen gemäß dem im Gesetzentwurf enthaltenen Maßstab stark erschwert würden. Da eine Beseitigung nach dem Befreiungstatbestand des § 6 des Gesetzentwurfes weiterhin möglich bleibe, sei das in Aussicht genommene Gesetz keine „Maßnahme“, die mit § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG unvereinbar sei.

7. Der Gesetzentwurf entspreche auch den Anforderungen an eine verfassungskonforme Begründung im Sinne des Art. 71 Abs. 1 BremLV. Nicht nur der Gesetzestext, sondern auch die ihn erläuternden Gründe seien der Senatskanzlei und den Ressorts Umwelt, Inneres und Justiz zur Prüfung vorgelegt worden. Sowohl der vorgestellte Gesetzentwurf als auch die Begründung seien übereinstimmend als für das Volksbegehren geeignet bezeichnet worden. Zudem sei zu berücksichtigen, dass sich die Prüfung des Staatsgerichtshofs lediglich darauf beziehe, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung nach § 9 und § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG vorlägen. Danach müsse nur der Gesetzentwurf selbst, nicht aber seine Begründung mit der Landesverfassung vereinbar sein. Einzige Bedingung des § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG sei, dass eine Begründung vorliege und den Gesetzentwurf „erläutere“. Diese Voraussetzung sei hier erfüllt. Eine weitere inhaltliche Prüfung der Begründung finde nicht statt. Entgegen den Ausführungen des Antragstellers enthalte die Gesetzesbegründung auch keine irreführenden Aussagen.

IV.

Die Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft und die Senatorin für Justiz und Verfassung haben von einer Stellungnahme abgesehen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte, insbesondere auf die zwischen dem Antragsteller und den weiteren Beteiligten gewechselten Schriftsätze Bezug genommen.

B.

Der Antrag des Senats ist zulässig (I.) und auch begründet (II.).

I.

1. Der Staatsgerichtshof ist gemäß Art. 140 Abs. 2 BremLV und § 12 Abs. 2 BremVEG sowie § 31 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (StGHG) berufen, über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden. Nach diesen Bestimmungen wird die Entscheidung des Staatsgerichtshofs durch den Senat herbeigeführt, wenn dieser die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens nicht für gegeben hält.

2. Der Senat hat innerhalb der dafür in § 12 Abs. 1 Satz 2 BremVEG vorgesehenen Frist von zwei Monaten nach Eingang des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens beim Landeswahlleiter entschieden, dass er das Volksbegehren für unzulässig hält. Dem Landeswahlleiter wurde der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens am 24. Oktober 2022 übergeben. Am 22. Dezember 2022 hat der Senat im Wege des Umlaufverfahrens beschlossen, dass er die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens für nicht gegeben hält und eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs darüber herbeigeführt werden soll.

Entgegen der Auffassung der Vertrauenspersonen ist dieser Beschluss rechtmäßig ergangen. Nach Art. 117 Abs. 1 Satz 1 BremLV ist zu einem Beschluss des Senats einfache Stimmenmehrheit erforderlich. Das war bei dem Beschluss vom 22. Dezember 2022 der Fall. Eine zwingende Anwesenheitspflicht der Mitglieder des Senats bei der Beschlussfassung sieht Art. 117 BremLV nicht vor. Zwar ist Art. 117 Abs. 1 Satz 4 BremLV, wonach die Sitzungen des Senats nicht öffentlich sind, zu entnehmen, dass eine Beschlussfassung regelmäßig in Anwesenheit der Mitglieder des Senats erfolgt. Das schließt aber andere Formen der Beschlussfassung nicht aus. Vielmehr kann es bei dringenden Angelegenheiten, Abwesenheiten von Mitgliedern des Senats oder in Notsituationen erforderlich sein, Senatsbeschlüsse auf anderem Wege als in Anwesenheit zu fassen. Der Senat hat insoweit dargelegt, dass die Frage der Zulässigkeit des Volksbegehrens bereits in der Präsenzsitzung vom 20. Dezember 2022 Gegenstand intensiver Erörterungen gewesen sei, ohne dass Konsens habe erzielt werden können. Deshalb seien die Senatsmitglieder übereingekommen, über diese Frage im Umlaufverfahren unter Abweichung vom durch die Geschäftsordnung geregelten Einstimmigkeitsprinzip abzustimmen. Diese Abstimmung ist am 22. Dezember 2022 per E-Mail erfolgt, nachdem auch der Koalitionsausschuss diesem Vorgehen zugestimmt hatte. Die entsprechenden Nachweise hat der Senat mit Schriftsatz vom 23. Februar 2024 vorgelegt. Einer Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung, wie von den Vertrauenspersonen mit Schriftsatz vom 19. Februar 2024 beantragt, bedurfte es daher nicht.

Ob bei diesem Verfahren der Beschlussfassung gegen die Geschäftsordnung des Senats der Freien Hansestadt Bremen verstoßen worden ist, kann im Ergebnis offenbleiben. Denn die Geschäftsordnung einer Landesregierung ist als Innenrechtsnorm autonomes Recht. Wie jedes autonome Recht bindet auch die Geschäftsordnung grundsätzlich nur die Mitglieder der Körperschaft, auf deren Autonomie sie sich gründet (Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand 102. EL August 2023, Art. 65 Rn. 112; Detterbeck, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. III, 3. Aufl., § 66 Rn. 59; Neumann, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 117 Rn. 9), also nur die Mitglieder des Senats selbst.

Dementsprechend sind nach allgemeiner Auffassung Verstöße gegen die Geschäftsordnung der Bundes- oder einer Landesregierung im Außenverhältnis zu anderen Verfassungsorganen und zu Individuen, die also über den regierungsinternen Bereich hinausgehen, ohne Folgen, sofern nicht gegen verfassungsrechtliche Vorgaben verstoßen wird (Detterbeck, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. III, 3. Aufl., § 66 Rn. 59; Epping, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 56. Ed., Art. 65 Rn. 19; Neumann, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 117 Rn. 11). Letzteres ist hier nicht der Fall. Denn weder die in § 13 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung vorgesehene Anwesenheit von mindestens drei Mitgliedern des Senats noch die Regelung in § 13 Abs. 1 Satz 4 der Geschäftsordnung, wonach kein Koalitionspartner überstimmt werden darf, entspricht zwingenden landesverfassungsrechtlichen Vorgaben.

3. Der Senat hat darüber hinaus in seinem Antrag an den Staatsgerichtshof die Gründe dargelegt, aus denen er das Volksbegehren für unzulässig hält (§ 31 Abs. 1 Satz 2 StGHG).

II.

Der Antrag des Senats ist auch begründet. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich sind nicht gegeben (vgl. § 31 Abs. 2 StGHG). Der Gesetzentwurf ist mit Bundesrecht unvereinbar, weil es dafür an einer Gesetzgebungskompetenz des Landes Bremen fehlt.

1. Ein Volksbegehren ist unzulässig, wenn der Zulassungsantrag den formellen Anforderungen nicht genügt (§ 10 BremVEG), der Haushaltsvorbehalt (Art. 70 Abs. 3 BremLV) entgegensteht (§ 9 Satz 1 Nr. 1 BremVEG), derselbe Gesetzentwurf in derselben Wahlperiode schon einmal in einem Volksentscheid gescheitert ist (§ 9 Satz 1 Nr. 3 BremVEG) oder der zugrundeliegende Gesetzentwurf mit der Landesverfassung, mit geltendem Bundesrecht oder Recht der Europäischen Union nicht vereinbar ist (§ 9 Satz 1 Nr. 2 BremVEG). Der Staatsgerichtshof prüft die Zulässigkeit des Volksbegehrens umfassend und ist dabei nicht auf die vom Senat erhobenen Einwendungen beschränkt (vgl. BremStGH, Urt. v. 17.6.1997, St 7/96, BremStGHE 6, 115, 138, juris Rn. 204; BremStGH, Urt. v. 14.2.2000, St 1/99, BremStGHE 6, 228, 235, juris Rn. 48; BremStGH, Urt. v. 20.2.2020, St 1/19, LVerfGE 31, 159, 164 f., juris Rn. 46). Die Prüfungskompetenz des Staatsgerichtshofs bezüglich der Vereinbarkeit mit Bundesrecht ist im Gegensatz etwa zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof (vgl. BayVerfG, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 55) nicht lediglich auf einen Evidenzmaßstab reduziert. Sie erstreckt sich auch auf die Vorschriften des Grundgesetzes über die Gesetzgebungszuständigkeiten (vgl. BremStGH, Urt. v. 14.2.2000, St 1/99, BremStGHE 6, 228, 235, juris Rn. 47, 49; BremStGH, Urt. v. 20.2.2020,

St 1/19, LVerfGE 31, 159, 164 f., juris Rn. 46). In dem Verfahren über die Zulässigkeit eines Volksbegehrens gehört das Bundesrecht nach § 9 Satz 1 Nr. 2 lit. b) BremVEG ausdrücklich zum Prüfungsmaßstab. Schon deshalb prüft der Staatsgerichtshof im Zulassungsverfahren für Volksbegehren auch, ob der Gesetzentwurf nach Art. 70 ff. GG in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fällt (BremStGH, Ur. v. 20.2.2020, St 1/19, LVerfGE 31, 159, 164 f., juris Rn. 46; vgl. auch Stauch/Maierhöfer, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 70 Rn. 42). In diesem Verfahren ist er befugt, Bestimmungen des Grundgesetzes und gegebenenfalls anderer maßgeblicher Bundesgesetze verbindlich auszulegen, da auf andere Art und Weise eine Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens nicht herbeigeführt werden kann (BremStGH, Ur. v. 20.2.2020, St 1/19, LVerfGE 31, 159, 164 f., juris Rn. 46).

2. Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens erfüllt die vorgenannten formellen Voraussetzungen. Insbesondere handelt es sich bei dem Volksbegehren „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich“ nicht um ein finanzwirksames Volksbegehren im Sinne von § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 71 Abs. 2 BremLV, das einen Finanzierungsvorschlag enthalten müsste.

Gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 71 Abs. 2 BremLV ist ein Finanzierungsvorschlag erforderlich, wenn es sich um ein finanzwirksames Volksbegehren handelt. Finanzwirksame Volksbegehren und Volksentscheide sind danach solche, die finanzielle Folgen für zukünftige Haushalte auslösen, ungeachtet dessen, ob sie wesentlich oder unwesentlich in die Struktur des Haushaltes eingreifen. Damit ist grundsätzlich jeder Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, der zu finanzwirtschaftlichen Lasten für den zukünftigen Haushalt führt, als finanzwirksam mit der Folge anzusehen, dass ein Finanzierungsvorschlag erforderlich ist (BremStGH, Ur. v. 20.2.2020, St 1/19, LVerfGE 31, 159, 166, juris Rn. 53). Dieser Finanzierungsvorschlag muss konkret, nachvollziehbar und überprüfbar sein (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 17/594, S. 10; BremStGH, Ur. v. 20.2.2020, St 1/19, LVerfGE 31, 159, 166, juris Rn. 53; Stauch/Maierhöfer, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 71 Rn. 16). Denn Sinn und Zweck des gesetzlich geforderten Finanzierungsvorschlags ist es, der Öffentlichkeit und den Bürgerinnen und Bürgern als Volksgesetzgeber vor Augen zu führen, welche finanzwirtschaftlichen Auswirkungen sich aus dem Volksbegehren ergeben können und wie diese nach den Vorstellungen der Initiatoren des Volksbegehrens kompensiert werden sollen (BremStGH, Ur. v. 20.2.2020, St 1/19, LVerfGE 31, 159, 166, juris Rn. 55). Um Folgen für künftige Haushalte auszulösen, ist es aber erforderlich, dass bereits die begehrte Regelung selbst mit Gewissheit zu finanziellen Lasten führt. Hängen die finanzi-

ellen Folgen einer beabsichtigten Regelung in einem so hohen Maße von weiteren Entscheidungen Dritter ab, dass die Initiatoren sie nicht vorhersehen können, müsste auch ihr Finanzierungsvorschlag zwangsläufig vage bleiben und könnte die angestrebte Klarheit über die finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs nicht herstellen. Es reicht daher nicht aus, dass Folgen für künftige Haushalte nur möglich erscheinen und deren Entstehen letztlich ungewiss ist, weil die Umsetzung der sich aus dem Volksbegehren und dem Volksentscheid ergebenden Maßnahmen offen ist und im Gestaltungsermessen der Exekutive verbleibt.

Nach diesem Maßstab handelt es sich bei dem Volksbegehren „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich“ nicht um ein finanzwirksames Volksbegehren im Sinne von § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 71 Abs. 2 BremLV, das einen Finanzierungsvorschlag erforderlich macht. Denn es ist völlig ungewiss, ob sich daraus Lasten für zukünftige Haushalte ergeben. Der Gesetzentwurf stellt den Baumbestand der 136 Platanen am Neustädter Deich unter einen erhöhten Schutz, verbunden mit dem Verbot, die Platanen einschließlich des Wurzelbereichs zu entfernen, zu zerstören, zu beschädigen oder in ihrem Weiterbestand zu beeinträchtigen. Bestimmte Maßnahmen zum Deichbau oder zum Hochwasserschutz, die Kosten verursachen, ergeben sich aus dem Entwurf nicht. Er sieht insbesondere nicht eine Entscheidung für ein bestimmtes Modell des Hochwasserschutzes vor, mit dem der Erhalt der Platanen erreicht werden soll. Es ist gegenwärtig überhaupt nicht ersichtlich, dass der sich aus dem Gesetzentwurf ergebende Schutz der Platanen zwingend zu einem Modell des Hochwasserschutzes führen müsste, das kostenintensiver ist, als das sich derzeit noch in der Planung befindende, vom Senat favorisierte sogenannte Vorzugsmodell.

3. Soweit sich der Senat darauf beruft, dass der vorgelegte Gesetzentwurf im Widerspruch zu verschiedenen landesgesetzlichen Normen stehe, insbesondere des Bremischen Wassergesetzes, ist das für die Zulässigkeit des Volksbegehrens unbeachtlich. Denn Prüfungsmaßstab ist nach § 9 Satz 1 Nr. 2 BremVEG insoweit lediglich, ob der zugrundeliegende Gesetzentwurf mit der Landesverfassung, mit geltendem Bundesrecht oder dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist. Eine Vereinbarkeit mit geltendem Landesrecht, das keinen Verfassungsrang hat, ist, abgesehen vom hier nicht einschlägigen § 9 Satz 1 Nr. 1 BremVEG, nicht Gegenstand der Prüfung durch den Staatsgerichtshof im Rahmen des Verfahrens nach Art. 140 Abs. 2 BremLV i.V.m. § 31 Abs. 1 StGHG.

4. Allerdings genügt der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens in materieller Hinsicht nicht den gesetzlichen Anforderungen. Das Volksbegehren ist gemäß § 9 Satz 1 Nr. 2 lit. b) BremVEG unzulässig, denn der dem Volksbegehren zugrundeliegende Gesetzentwurf ist

mit geltendem Bundesrecht nicht vereinbar. Die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich widersprechen § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG. Der Freien Hansestadt Bremen fehlt für eine hiervon abweichende landesrechtliche Regelung die Gesetzgebungskompetenz.

a) § 4 BNatSchG dient laut der gesetzlichen Überschrift der „Funktionssicherung bei Flächen für öffentliche Zwecke“. § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG bestimmt, dass bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf Flächen, die ausschließlich oder überwiegend Zwecken des Schutzes vor Überflutung durch Hochwasser dienen oder in einem verbindlichen Plan für die genannten Zwecke ausgewiesen sind, die bestimmungsgemäße Nutzung zu gewährleisten ist. Nach § 4 Satz 2 BNatSchG sind die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege dabei zu berücksichtigen. Wie diese „Kollisionsregel“ (Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl., § 4 Rn.1; Meyer, in: Frenz/Müggenburg, BNatSchG, 3. Aufl., § 4 Rn. 5) des § 4 Satz 2 BNatSchG rechtlich zu qualifizieren ist, wird unterschiedlich beurteilt. Einigkeit besteht darin, dass die Vorschrift keine gesetzliche Ausnahme von den Bestimmungen des Naturschutzrechts oder eine Anwendungssperre enthält (BVerwG, Ur. v. 22.11.2000, 11 A 4/00, NuR 2001, 266, 268; OVG Lüneburg, Ur. v. 19.4.2018, 4 KN 268/15, juris Rn. 31; Heugel, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. § 4 Rn.18; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 102. EL, Sept. 2023, § 4 BNatSchG Rn. 4, jeweils m.w.N.). Vielmehr ist die Norm als Funktionsvorbehalt für zweckgebundene Flächen zu verstehen, die eine Handlungsanleitung für die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden beinhaltet, die funktionsgemäße Nutzung der in § 4 Satz 1 BNatSchG erfassten Flächen zu gewährleisten (Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl., § 4 Rn. 1; Müller-Walter, in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, 3. Aufl., § 4 BNatSchG Rn. 1). § 4 BNatSchG enthält insoweit eine absolute Vorrangregel, die die behördliche Festlegung von Rechtsfolgen ebenso wie Realakte ausschließt, die die bestimmungsgemäße Nutzung der in § 4 Satz 1 Nrn. 1 bis 7 BNatSchG genannten Flächen beeinträchtigen oder ihr entgegenstehen (Meyer, in: Frenz/Müggenburg, BNatSchG, 3. Aufl. § 4 Rn. 7; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 102. EL, Sept. 2023, § 4 BNatSchG Rn. 4; Brinktrine, in: Giesberts/Reinhard, BeckOK Umweltrecht, 68. Ed., § 4 BNatSchG Rn. 2). In dieser Hinsicht stellt § 4 Satz 1 BNatSchG klar, dass die Funktionssicherungsklausel die „bestimmungsgemäße Nutzung“ als solche garantiert und nicht aus Gründen des Naturschutzes beeinträchtigt oder unterbunden wird, die konkrete Ausgestaltung sowie die Art und Weise des zweckentsprechenden Gebrauchs der privilegierten Flächen aber stets gem. § 4 Satz 2 BNatSchG unter Berücksichtigung der hiervon berührten Belange des Naturschutzes zu erfolgen hat (vgl. Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 102. EL, Sept. 2023, § 4 BNatSchG Rn. 4). Dadurch, dass der Bundesgesetzgeber aber die besondere

Bedeutung der öffentlichen Zwecke betont und zugleich klarstellt, dass die der jeweiligen Fläche zugedachte Funktion nicht bloß zu berücksichtigen, sondern „zu gewährleisten ist“, hat er dem öffentlichen Interesse an einer ungehinderten Verwendung der einem privilegierten Zweck gewidmeten Fläche den Vorrang vor gegenläufigen Interessen des Naturschutzes zuerkannt und auf diesem Wege eine generelle Vorentscheidung getroffen (Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 102. EL, Sept. 2023, § 4 BNatSchG Rn. 5; Heugel, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. § 4 Rn. 18). Dem privilegierten Nutzungszweck gebührt dabei nicht bloß ein relativer, sondern ein absoluter Vorrang, denn allein dies entspricht dem Sinn der Funktionssicherungsklausel (Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 102. EL, Sept. 2023, § 4 BNatSchG Rn. 5).

Der dem Volksbegehren zugrundeliegende Gesetzentwurf greift in diese Wertung des Bundesgesetzgebers ein, indem er den Stellenwert des Naturschutzes durch den Schutz der Platanen deutlich erhöht und das Rangverhältnis zwischen § 4 Satz 1 und § 4 Satz 2 BNatSchG umkehrt.

aa) Der Neustädter Deich ist eine Fläche im Sinne von § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG, die ausschließlich oder überwiegend Zwecken des Schutzes vor Überflutung durch Hochwasser dient.

(1) Der Begriff des Hochwassers ist in § 72 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) definiert als eine zeitlich beschränkte Überschwemmung von normalerweise nicht mit Wasser bedecktem Land, insbesondere durch oberirdische Gewässer oder durch in Küstengebiete eindringendes Meerwasser. Der Privilegierung des § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG unterfallen Überschwemmungsgebiete im Sinne von § 76 Abs. 1 Satz 1 WHG sowie Deiche, Dämme und Rückhaltebecken (Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 102. EL, Sept. 2023, § 4 BNatSchG Rn. 14; Meyer, in: Frenz/Müggenburg, BNatSchG, 3. Aufl. § 4 Rn. 21).

Der vom Gesetzentwurf umfasste Teil des Neustädter Deichs mit seinem Platanenbewuchs stellt eine Fläche im Sinne von § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG dar, die dem Schutz vor Überflutung durch Hochwasser durch die Weser dient. Er ist durch § 1 Nr. 1 lit. b) der Verordnung über die Festsetzung der Hochwasserschutzlinie im Land Bremen vom 12. Februar 2020 (Brem.GBl. 2020, S. 8) als Bestandteil der Hochwasserschutzlinie festgelegt und befindet sich damit auf einer Fläche, die ausschließlich oder überwiegend dem Schutz vor Überflutung dient.

(2) Der vom Gesetzentwurf umfasste Teil des Neustädter Deichs ist auch für den genannten Zweck gewidmet. Der gesamte Deich entlang der Straße St. Pauli Deich und Am Deich bis zur Brücke der Bundesstraße 75 ist als Hochwasserschutzlinie bestimmt (vgl. Verordnung über die Festsetzung der Hochwasserschutzlinie im Lande Bremen, a.a.O.). Nach § 64 Abs. 2 Satz 1 BremWG erfolgt die Widmung sämtlicher Hochwasserschutzanlagen bis zum 31. Dezember 2025. Vorhandene Hochwasserschutzanlagen gelten gemäß § 64 Abs. 2 Satz 1 BremWG bis zum Widmungsakt nach Satz 1 entsprechend der ihnen erteilten Errichtungsgenehmigungen als gewidmet.

(3) Entgegen der Auffassung der Vertrauenspersonen kommt es für die Privilegierung des Neustädter Deichs als Hochwasserschutzfläche im Sinne des § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG nicht darauf an, dass dieser Teil des Deiches seine Funktion als Hochwasserschutzanlage verlieren könnte, wenn, den Vorstellungen der Vertrauenspersonen entsprechend, eine landseitige Spundwand eingebracht würde, die die Funktion als Hochwasserschutz an Stelle des Deichs übernehmen könnte. Denn eine Entwidmung der derzeitigen Hochwasserschutzanlagen ist ebenso wenig Gegenstand des Volksbegehrens wie die Umsetzung eines konkreten Modells zur Anpassung des Hochwasserschutzes (wie etwa die Einbringung einer landseitigen Spundwand). Entscheidend ist deshalb allein, dass der vom Gesetzentwurf umfasste Teil des Neustädter Deichs derzeit ausschließlich oder überwiegend dem Zweck des Schutzes vor Überflutung durch Hochwasser dient und damit durch seine gegenwärtige Nutzung unter den Schutz des § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG fällt. Dass diese Fläche durch eine Umgestaltung des Hochwasserschutzes diesem Zweck in Zukunft möglicherweise nicht mehr dienen könnte, ist insoweit unerheblich. Außerdem würde auch bei einer landseitigen Spundwand zur Verbesserung des Hochwasserschutzes der Deichkörper weiterhin Bestandteil der Hochwasserschutzanlage bleiben, denn dazu gehören gemäß § 59 Abs. 1 Satz 2 BremWG alle Bestandteile, die dem Schutz des Gebietes vor Hochwasser dienen, unter anderem auch die Böschungssicherungen.

bb) Die Unterschutzstellung der Platanen, insbesondere durch die in dem Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich enthaltenen Regelungen in §§ 1 bis 3, sind „Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ im Sinne von § 4 Satz 1 BNatSchG.

Von der Funktionssicherung nach § 4 Satz 1 BNatSchG sind alle rechtlich möglichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erfasst, unabhängig davon, von welcher der mit Naturschutzaufgaben betrauten Bundes- oder Landesbehörden sie erlassen werden (Brinktrine, in: Giesberts/Reinhard, BeckOK Umweltrecht, 68. Ed., § 4

BNatSchG Rn. 27; Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl., § 4 Rn. 5). In den Anwendungsbereich des § 4 Satz 1 BNatSchG fallen daher sämtliche Handlungsformen des Verwaltungshandelns unbeschadet ihrer jeweiligen Rechtsnatur, mithin sowohl außenwirkende rechtsförmliche Maßnahmen, wie Schutzgebietsausweisungen, Allgemeinverfügungen, einzelfallbezogene Verwaltungsakte, Verträge oder auch Realakte und Maßnahmen des Innenrechts, wie Verwaltungsvorschriften (Brinktrine, in: Giesberts/Reinhard, BeckOK Umweltrecht, 68. Ed., § 4 BNatSchG Rn. 27; Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl., Rn. 5; Müller-Walter, in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, 3. Aufl., § 4 BNatSchG Rn. 2). Die Regelung des § 4 Satz 1 BNatSchG gilt nicht nur für den Erlass derartiger Maßnahmen, sondern auch für ihre spätere Änderung und Aufhebung (Brinktrine, in: Giesberts/Reinhard, BeckOK Umweltrecht, 68. Ed., § 4 BNatSchG Rn. 27; Müller-Walter, in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, 3. Aufl. § 4 BNatSchG Rn. 5). Zudem werden von dem Zweck des § 4 Satz 1 BNatSchG nicht nur sämtliche Maßnahmen, sondern auch alle von den Maßnahmen ausgehenden Wirkungen erfasst. Dazu zählen sowohl die unmittelbaren Einwirkungen naturschutzrechtlicher Maßnahmen auf die privilegierten Flächen als auch die mittelbaren Funktionsbeeinträchtigungen (Brinktrine, in: Giesberts/Reinhard, BeckOK Umweltrecht, 68. Ed., § 4 BNatSchG Rn. 27; Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl., § 4 Rn. 6). Derartige Maßnahmen enthält der Gesetzentwurf.

§ 1 des Gesetzentwurfs sieht vor, dass der Baumbestand nebst künftiger Ersatz- und Ergänzungsanpflanzungen des hier in Rede stehenden Deichabschnitts zum geschützten Landschaftsbestandteil im Sinne des § 29 BNatSchG erklärt wird. Nach § 2 des Gesetzentwurfs dient der Schutz dem Erhalt „der das Stadtbild prägenden Wirkung der Platanenreihe“, der positiven bioklimatischen Wirkung des Baumbestandes als Sauerstoff- und Schattenspende und des Balzreviers von Fledermäusen, insbesondere der geschützten Arten. Nach § 3 des Gesetzentwurfs ist es verboten, die Platanen oder Teile von ihnen (einschließlich des Wurzelbereichs) zu entfernen, zu zerstören, zu beschädigen oder in ihrem Weiterbestand zu beeinträchtigen. Nach § 6 des Gesetzentwurfs sind Befreiungsmöglichkeiten nur unter strengen Voraussetzungen und nach einer Alternativenprüfung vorgesehen. Dies alles sind Maßnahmen im oben genannten Sinne von § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG.

cc) Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen verstoßen gegen § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG und damit gegen Bundesrecht im Sinne des § 9 Satz 1 Nr. 2 lit. b) BremVEG, weil die bestimmungsgemäße Nutzung der Fläche als Hochwasserschutz nicht mehr gewährleistet wäre.

(1) Der Bundesgesetzgeber räumt dem öffentlichen Interesse an einer ungehinderten Verwendung der einem privilegierten Zweck gewidmeten Fläche den Vorrang vor gegenläufigen Interessen des Naturschutzes ein. Dieses Rangverhältnis wird durch den Gesetzentwurf umgekehrt. Nach §§ 1 bis 3 des Gesetzentwurfs genießen Belange des Naturschutzes (Baumbestand, Balzrevier von Fledermäusen) Vorrang vor der Hochwasserschutzfunktion der betreffenden Fläche. Das kommt insbesondere in § 3 des Gesetzentwurfs zum Ausdruck, wenn ein ausdrückliches Verbot formuliert wird, die Platanen oder Teile von ihnen zu entfernen, zu zerstören, zu beschädigen oder in ihrem Weiterbestand zu beeinträchtigen, und hiervon nur sehr eingeschränkte Befreiungsmöglichkeiten vorgesehen sind. Zwar sieht § 6 des Gesetzentwurfs insofern die Möglichkeit vor, dass die untere Naturschutzbehörde auf Antrag Befreiung von dem Verbot des § 3 gewähren kann für ein Projekt, soweit es „aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses“ notwendig ist und zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind oder wenn die Durchsetzung des Verbots im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde. Durch diese Regelungen wird aber nicht nur „das Schutzniveau der Platanen“ angehoben (so die Vertrauenspersonen), sondern dem Naturschutz grundsätzlich der Vorrang vor dem Hochwasserschutz eingeräumt. Denn Maßnahmen des Hochwasserschutzes, die den Baumbestand beeinträchtigen, wären danach nur unter den engen Voraussetzungen des § 6 des Gesetzentwurfs zulässig und werden zudem in dieser Vorschrift nicht einmal explizit als ausdrücklicher Ausnahmetatbestand erwähnt. Dazu führen auch die Vertrauenspersonen aus, dass es „richtig und gewollt [sei], dass die Erteilung von Ausnahmen gemäß dem im Gesetzentwurf enthaltenen Maßstab stark erschwert wird“, da der Gesetzentwurf darauf abziele, „ein Fällen der Platanen zu vermeiden“. Aus diesen Aussagen wird deutlich, dass der Gesetzentwurf darauf gerichtet ist, die durch § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG geregelte Privilegierung des Hochwasserschutzes und das daraus resultierende Vorrangverhältnis materiell umzukehren. Denn der durch den Gesetzentwurf beabsichtigte Schutzstatus stellt die Eigenschaft als geschützter Landschaftsbestandteil im räumlichen Anwendungsbereich des Gesetzes in den Vordergrund und macht ihn zum zentralen Maßstab für jegliche Vorhabenzulassung in diesem Bereich, auch für den Hochwasserschutz. Das kommt auch darin zum Ausdruck, dass § 6 des Gesetzentwurfs nach den Angaben der Vertrauenspersonen § 34 Abs. 3 BNatSchG nachgebildet ist, der die Voraussetzungen erheblicher Beeinträchtigungen europäischer Schutzgebiete im Schutzgebietsnetz „Natura 2000“ (FFH- und Vogelschutzgebiete) betrifft, und nicht etwa § 67 BNatSchG, der die Voraussetzungen der Befreiung von den Geboten und Verboten des Bundesnaturschutzgesetzes vorsieht, wie sie z.B. auch in § 29 BNatSchG geregelt sind.

Entgegen der Regelung in § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG statuiert der Gesetzentwurf ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt. Das Regel-/Ausnahmeverhältnis des § 4 BNatSchG wird damit ins Gegenteil verkehrt, da erforderliche Maßnahmen des Hochwasserschutzes gegenüber dem Schutz der Platanen zur rechtfertigungsbedürftigen Ausnahme werden. Dies entspricht jedoch nicht der Intention, die der Bundesgesetzgeber mit § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG verfolgt, denn die bestimmungsgemäße Flächenfunktion des Schutzes vor Überflutung durch Hochwasser muss nach dieser Vorschrift vorrangig gewährleistet werden und darf nicht durch eine Maßnahme des Naturschutzes und der Landschaftspflege beeinträchtigt werden.

(2) Die mit dem Vorrang des Hochwasserschutzes in § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG nicht vereinbare Verschärfung durch den Gesetzentwurf zeigt auch der Vergleich mit der aktuell gültigen Regelung in § 8 Abs. 2 der Verordnung zum Schutze des Baumbestandes im Lande Bremen (BremBaumschutzVO) vom 5. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 647), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2014 (Brem.GBl. S. 263). Während danach weder eine Befreiung noch eine Gestattung notwendig ist, sondern die Beseitigung von geschützten Bäumen aus Gründen des Hochwasserschutzes der unteren Naturschutzbehörde nur einen Monat vorher anzuzeigen ist, wäre nach § 6 des Gesetzentwurfs ein Befreiungsantrag notwendig. Bei unmittelbar drohender Gefahr können gemäß § 8 Abs. 2 Satz 5 BremBaumschutzVO geschützte Bäume auf einer Hochwasserschutzanlage sofort gefällt werden. Eine derartige Regelung ist im Gesetzentwurf nicht vorgesehen.

(3) Einen weiteren Widerspruch zu § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG stellt die in § 6 Nr. 1 lit. b) des Gesetzentwurfs vorgesehene und § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG nachgebildete Alternativenprüfung dar. Danach kann die untere Naturschutzbehörde auf Antrag Befreiung von dem Verbot des § 3 des Gesetzentwurfs gewähren für ein Projekt, soweit es aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist und zumutbare Alternativen den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen nicht gegeben sind. Nach dieser Regelung dürften die Platanen beeinträchtigende Hochwasserschutzmaßnahmen nicht erfolgen, wenn die damit verfolgten Zwecke an einem anderen Standort außerhalb der hier in Rede stehenden Flächen des Neustädter Deichs ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen wären. Zudem wird der dafür zuständigen unteren Naturschutzbehörde insoweit ein Ermessen eingeräumt. Eine solche Alternativenprüfung sieht § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG aber gerade nicht vor. Danach ist der Hochwasserschutz auf den diesem Zweck bereits dienenden Flächen stets zu gewährleisten und zwar vorrangig vor dem Naturschutz. Insbesondere ist nicht zu prüfen, ob ein Hochwasserschutz auch an anderer Stelle gewährleistet

werden kann, wenn es durch die geplante Maßnahme zu Beeinträchtigungen des Naturschutzes kommen sollte.

b) Der Freien Hansestadt Bremen fehlt für von § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG abweichende landesrechtliche Regelungen, wie sie der Gesetzentwurf enthält, die Gesetzgebungskompetenz. Soweit in § 4 Satz 1 Nr. 6 und Satz 2 BNatSchG das Verhältnis der dem Schutz vor Überflutung und Hochwasser dienenden Flächen zu Naturschutz und Landschaftspflege geregelt wird, handelt es sich um einen abweichungsfesten „allgemeinen Grundsatz des Naturschutzrechts“, der gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG eine abweichende Regelung durch die Länder ausschließt.

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich gemäß Art. 70 Abs. 2 GG nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung. Aus Art. 72 Abs. 1 GG ergibt sich, dass im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat. Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes erstreckt sich dabei gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG auch auf den Naturschutz und die Landschaftspflege. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG bestimmt weiter, dass, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen können, unter anderem über „den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes)“. Die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes und das Recht des Arten- und des Meeresnaturschutzes sind damit zwingend dem Bund vorbehalten. Von seiner Gesetzgebungskompetenz im Naturschutzrecht hat der Bund in § 4 BNatSchG Gebrauch gemacht.

Was „allgemeine Grundsätze des Naturschutzrechts“ sind, ist nicht abschließend bestimmt. Nach Ansicht des Verfassungsgebers zählen jedenfalls „die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes“ dazu (BT-Drs. 16/813, S. 11). Auch wenn es insoweit an einer positiven Definition fehlt, ist jedenfalls unstrittig, dass die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzrechts nicht den früheren Grundsätzen des § 2 BNatSchG a.F. entsprechen, die mit der Novelle 2010 aus dem Bundesnaturschutzgesetz entfernt wurden. Der verfassungsrechtliche Begriff der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes kann nicht abschließend durch einfache Gesetze wie das Bundesnaturschutzgesetz bestimmt werden. Vielmehr ist der Bundesgesetzgeber bei Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenz gezwungen, den verfassungsrechtlichen Begriff

zu interpretieren und zu konkretisieren (BayVerfGH, *Entsch. v. 18.10.2023, Vf. 18-VIII-19*, juris Rn. 148). In diesem Sinne weist der Bundesgesetzgeber im Bundesnaturschutzgesetz ausdrücklich „allgemeine Grundsätze“ aus (so z.B. in §§ 1 Abs. 1, 6 Abs. 1, 8, 13, 30 Abs. 1, 59 Abs. 1 BNatSchG). Darüber hinaus sind (nur) jene Regelungen gemeint, die nach ihrem Abstraktionsgrad auf Konkretisierung angelegt und zugleich überregional von Bedeutung sind (vgl. Seiler, in: Epping/Hillgruber, *BeckOK GG*, 56. Ed., Art 74 Rn. 103.1; Köck/Wolf *NVwZ* 2008, 353, 358 f., jeweils m.w.N.). Für die erforderliche Gesamtbewertung ist also entscheidend, ob die entsprechenden Regelungen von grundlegender Bedeutung sind, allgemein-generelle Inhalte aufweisen und länderübergreifend gelten (VG Berlin, *Urt. v. 28.11.2023, 24 K 11/22*, juris Rn. 39; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, *GG*, 102. EL August 2023, Art. 72 Rn. 247).

Ob und inwieweit § 4 Satz 1 BNatSchG „allgemeine Grundsätze“ im Sinne des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG enthält, ist umstritten. Teilweise wird dies vertreten und § 4 BNatSchG als abweichungsfest bewertet. Der Bundesgesetzgeber habe insbesondere dadurch, dass er in § 4 Satz 2 BNatSchG eine Regelung geschaffen hat, die im Kollisionsfall zu Lasten des Naturschutzes entscheidet, umfassend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht; den Ländern fehle insoweit also die Gesetzgebungskompetenz (Meyer, in: Frenz/Müggenburg, *BNatSchG*, 3. Aufl. § 4 Rn. 10). Soweit § 4 Satz 1 BNatSchG Kollisionen des Naturschutzrechts mit Materien regelt, die der Bundesgesetzgebungskompetenz unterliegen, sei diese Vorschrift auch ohne ausdrückliche Kennzeichnung ein allgemeiner Grundsatz und somit abweichungsfest (Meyer, in: Frenz/Müggenburg, *BNatSchG*, 3. Aufl. § 4 Rn.11; Müller-Walter in Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, *Naturschutzrecht*, 3. Aufl. § 4 BNatSchG Rn. 1). Nach anderer Auffassung ist § 4 BNatSchG nicht abweichungsfest (Krohn, in: Schlacke, *GK-BNatSchG*, 3. Aufl., § 4 Rn. 26; Kolodziejczok/Endres/Krohn/Markus, *Naturschutz, Landschaftspflege*, Lfg. 1/12, § 4 BNatSchG Rn. 28). Vielmehr ergebe sich in Fällen einer Kollision zwischen bundesrechtlichen Regelungen, die vom Anwendungsbereich der Norm erfasst werden, die ausschließliche Befugnis des Bundes zur Auflösung der Normenkollision bereits aus allgemeinen kompetenzrechtlichen Regeln (Krohn, in: Schlacke, *GK-BNatSchG*, 3. Aufl., § 4 Rn. 26).

Wegen der überragenden Bedeutung, die der Gesetzgeber der in § 4 BNatSchG festgelegten „Funktionssicherung bei Flächen für öffentliche Zwecke“ und damit auch dem Hochwasserschutz einräumt, enthält § 4 BNatSchG nach Auffassung des Staatsgerichtshofs jedenfalls insoweit einen „allgemeinen Grundsatz“ im Sinne des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG und ist damit abweichungsfest, als dem öffentlichen Interesse an einer ungehinderten Verwendung der einem privilegierten Zweck gewidmeten Fläche der Vorrang vor gegen-

läufigen Interessen des Naturschutzes zuerkannt wird. Eine Änderung oder gar Umkehrung dieses Rangverhältnisses durch eine landesgesetzliche Regelung ist daher ausgeschlossen, denn dafür würde eine Landesgesetzgebungskompetenz wegen Verstoßes gegen Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, 74 Nr. 29 GG fehlen.

Der Bundesgesetzgeber hat mit der Regelung in § 4 BNatSchG dem öffentlichen Interesse an einer ungehinderten Verwendung der einem privilegierten Zweck gewidmeten Fläche den Vorrang vor gegenläufigen Interessen des Naturschutzes zuerkannt und auf diesem Wege eine generelle Vorentscheidung getroffen. Zudem ist die Funktionssicherung von Flächen für öffentliche Zwecke in § 4 BNatSchG Bestandteil des ersten Kapitels und damit der Allgemeinen Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes. Allgemeine Vorschriften sollen die einheitliche Anwendung des Naturschutzrechts gewährleisten und sind deshalb von grundlegender Bedeutung. Für eine Abweichungsfestigkeit spricht ebenfalls, dass § 4 BNatSchG nach seinem Abstraktionsgrad auf Konkretisierung angelegt und zugleich überregional von Bedeutung ist. Denn angesichts der dort unter Funktionssicherung gestellten Flächen, wie etwa Truppenübungsplätze, Kasernengelände, Flächen der Bundespolizei zur Grenzsicherung, Versorgungsanlagen und Flächen, die dem Schutz vor Überflutung durch Hochwasser dienen, ist es nicht vorstellbar, dass der Gesetzgeber eine Abweichung durch Landesrecht zulassen wollte. Andernfalls könnten einzelne Länder den Vorrang des Naturschutzes auf derartigen Flächen festlegen und dadurch die Funktionssicherung der genannten Flächen konterkarieren. Dies ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung zu der nahezu wortgleichen Vorgängernorm (§ 63 BNatSchG 2002, im Regierungsentwurf noch § 62 BNatSchG 2002). Darin heißt es unter anderem, dass es verfehlt sei, dass für „rechtmäßig begründete Flächennutzungen im vollen Umfange und jederzeit naturschutzrechtliche Beschränkungen in Anspruch genommen werden. [...] Nach dem im Zulassungsverfahren bereits naturschutzrechtliche Belange berücksichtigt und in der Zulassung Abwägungen gegenüber den für das Projekt sprechenden Belangen zurückgestellt worden sind, kann die bestandskräftige Zulassungsentscheidung nicht im Nachhinein durch Naturschutzmaßnahmen wieder rückgängig gemacht werden“ (BR Drs. 411/01, S. 117). Auch diese Formulierungen sprechen dafür, dass der Gesetzgeber durch die Funktionssicherungsklausel ausschließen wollte, dass Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die bestimmungsgemäße Nutzung der genannten Flächen im Sinne von § 4 Satz 1 BNatSchG beeinträchtigen.

Die von den Vertrauenspersonen hiergegen angebrachten Argumente überzeugen nicht. Sie berufen sich darauf, dass der Schutz von Teilen von Natur und Landschaft in der Rechtsform eines geschützten Landschaftsbestandteils und das Verbot, geschützte Land-

schaftsbestandteile zu beseitigen, zu beschädigen und zu verändern, nicht mit untergeordnetem Landesrecht, sondern bundesrechtlich in §§ 20, 29 BNatSchG und somit auf gleicher gesetzlicher Ebene wie § 4 BNatSchG geregelt sei. Wenn es einen Konflikt gebe, bestehe dieser nicht zwischen Landesrecht und Bundesrecht, sondern zwischen zwei bundesgesetzlichen Regelungen, die beide im Bundesnaturschutzgesetz enthalten seien. Dieser Konflikt sei sodann nach Maßgabe der einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen aufzulösen. Diese Argumentation übersieht, dass § 4 BNatSchG diesen Zielkonflikt innerhalb des Bundesnaturschutzgesetzes eindeutig löst und der Funktionssicherung den Vorrang vor dem Naturschutz einräumt. Dem Landesgesetzgeber dürfte dann erst recht die Gesetzgebungskompetenz fehlen, diese gesetzesimmanente „Konfliktlösung“ durch eine landesgesetzliche Regelung dahin zu verschieben, dass der vom Bundesgesetzgeber geregelte Vorrang des Hochwasserschutzes zu Gunsten des Naturschutzes verändert wird.

5. Ob darüber hinaus noch weitere Gründe, wie die Verpflichtung des Staates aus Art. 2 Abs. 2 GG und Art. 5 Abs. 2 BremLV, das Recht seiner Bürgerinnen und Bürger auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu schützen, oder eine den Anforderungen des Art. 71 Abs. 1 BremLV entsprechende Begründung des Gesetzentwurfs, zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens führen, kann wegen der bereits festgestellten Unvereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit Bundesrecht (§ 9 Satz 1 Nr. 2 lit. b) BremVEG) offenbleiben.

C.

Die notwendigen Auslagen der Vertrauenspersonen sind zu erstatten.

Nach § 19 Abs. 1 Satz 2 StGHG werden Auslagen bei Verfahren vor dem Staatsgerichtshof nicht erstattet. Gemäß § 19 Abs. 1 Satz 3 StGHG kann der Staatsgerichtshof auf Antrag allerdings anordnen, dass Beteiligten notwendige Auslagen zu erstatten sind. Einen solchen Antrag haben die Vertrauenspersonen gestellt. Dieser Antrag ist auch begründet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Vertrauenspersonen die formellen Voraussetzungen für die Durchführung eines Volksentscheids erfüllt haben und insbesondere der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens von der erforderlichen Anzahl der Stimmberechtigten unterzeichnet worden ist. Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ist allein auf Veranlassung des Senats wegen dessen Zweifeln an den gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens durchgeführt worden. Die verfahrensrechtliche Situation der Vertrauenspersonen und der Umstand, dass die Vertrauenspersonen rechtlich nicht in eigenem Interesse handeln, rechtfertigen es, ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

D.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

gez. Prof. Sperlich

gez. Prof. Dr.
Schlacke

gez. Dr. Haberland

gez. Prof. Dr.
Heesen

gez. Prof. Dr. Lange

gez. Dr. Riemer

gez. Stybel