

**Anwendung der gesetzlichen
Rahmenbedingungen
bei der Schutzgebietsausweisung
in Mecklenburg-Vorpommern**



Wassersport und Naturschutz

Güstrow, 18. April 2013

Verordnungen als Gegenstand öffentlicher Aufmerksamkeit

Kritik: je nach Betroffenheit mehr oder weniger sachkundig oder differenziert

- Grundgesetzlich garantierte Entfaltungsmöglichkeiten eingeengt
- Ge- und Verbote entweder zu pauschal oder zu detailliert
- Texte in unverständlichem (Behörden/Juristen-) Kauderwelsch
- Inhalte entsprechen nicht der Praxis
- Vollzug unmöglich

Zielstellung: Verlässliche, übersichtliche und verständliche Verordnung

Adressaten von Schutzgebietsverordnungen

- Naturschutz- und andere Behörden, Naturschutzverbände, Betreuer, Wissenschaftler

Fachleute - mit der Terminologie von Geologie, Biologie und Ökologie vertraut - wollen Warum und Wofür der Schutzverordnung bzw. Genehmigungsvorbehalte wissen.

- Eigentümer, Nutzungsberechtigte, Anlieger, Besucher

Betroffene - Fachterminologie nicht geläufig - wollen wissen, Was ist verboten und Was erlaubt.

Vorsicht: Gleichlautende Wörter besitzen teilweise unterschiedliche Bedeutung je nach Ressort und Regelungszusammenhang!

Verfassungsrechtliche Anforderungen an Verordnungen

Artikel 80 GG und Artikel 57 Verf M-V

1. Eine **Ermächtigungs**grundlage der Verordnung per Gesetz muss gegeben und
2. ersichtlich sein.
3. Die Grenzen von Verwaltungshandeln sollen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß **hinreichend bestimmt** sein.

denn Eine durchschnittlich verständigen Personen, soll in der Lage sein, den rechtlichen Rahmen ohne juristische Beratung inhaltlich zu erfassen, so dass sie ihr Verhalten entsprechend ausrichten können.

und Gerichte sollen anhand der Regelung entscheiden können.

Rechtsförmlichkeit und Geschäftsordnung

Handbuch der Rechtsförmlichkeit:

Herausgegeben vom
Bundesministerium für Justiz, 2008

52 Prüffragen zur
Verfassungsmäßigkeit

Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO II)

Herausgegeben vom
Innenministerium M-V, 2008

Regelwerk für Abläufe, Inhalte und
Wirkung von Vorschriften bis hin zur
Veröffentlichung für die Beteiligten am
Verfahren und für die Anwender

- Auf welche konkrete bundesgesetzliche Ermächtigung stützt sich die Verordnung?
- In welcher Weise sind Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung im Gesetz bestimmt?
- Hält sich die Verordnung in diesem Rahmen?
- Welche Ermächtigungsnormen müssen in der Eingangsformel der Verordnung angegeben werden (Zitiergebot des Artikels 80 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes)?
- Werden Grundrechte oder die in Artikel 93 Absatz 1 Nummer 4a des Grundgesetzes genannten grundrechtsgleichen Rechte durch die beabsichtigten Rechtsregeln berührt?
- Werden Einrichtungsgarantien (Institutsgarantien oder institutionelle Garantien) durch die beabsichtigten Rechtsregeln berührt?

Rechtsförmlichkeit und Geschäftsordnung

- Sind Freiheitsrechte berührt?
- Sind spezielle Freiheitsrechte berührt? Oder ist sonst – wie immer bei belastenden Regelungen – zumindest das Auffanggrundrecht des Artikels 2 Absatz 1 des Grundgesetzes (allgemeine Handlungsfreiheit) berührt?
- Welches ist der Schutzbereich der Freiheitsrechte und wird in diesen Schutzbereich eingegriffen?
- Ist der Eingriff zulässig? Ist nach den Bestimmungen des Grundgesetzes der Eingriff in den Schutzbereich des Freiheitsrechts durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zulässig (einfacher Gesetzesvorbehalt)?
- Ist der Eingriff nur unter bestimmten tatbestandlichen Voraussetzungen oder für bestimmte Zwecke zulässig (qualifizierter Gesetzesvorbehalt)?
- Beachtet die Regelung bei vorbehaltlosen Grundrechten die Grenzen, die durch die Grundrechte anderer Grundrechtsträger oder durch andere Verfassungsgüter gezogen sind (verfassungsimmanente Grundrechtsschranken)?
- Ist das Verbot des einschränkenden Einzelfallgesetzes (Artikel 19 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes) beachtet?
- Ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt?
- Welchem Zweck dient die Regelung?
- Ist dieser Zweck von der Verfassung allgemein oder für einen bestimmten Fall erlaubt?
- Ist die Regelung geeignet, um diesen Zweck zu erreichen?
- Ist sie dazu erforderlich oder reicht ein mildereres, aber ebenso geeignetes Mittel aus?

Rechtsförmlichkeit und Geschäftsordnung

- Ist beachtet, dass das Grundrecht nicht in seinem Wesensgehalt angetastet werden darf (Artikel 19 Absatz 2 des Grundgesetzes)?
- Ist das Zitiergebot nach Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes beachtet (Rn. 427 ff.)?
- Sind Gleichheitsrechte berührt?
- Sind die speziellen Gleichheitsrechte (absolute Differenzierungsverbote) beachtet?
- Ist der allgemeine Gleichheitssatz beachtet?
- Welche Vergleichspaare gibt es?
- Wird Gleiches gleich, Ungleiches seiner Ungleichheit entsprechend ungleich behandelt?
- Ist die Regelung im Verhältnis zum angestrebten Zweck angemessen und für die Betroffenen zumutbar?
- Bestehen für eine Differenzierung vernünftige, sich aus der Natur der Sache ergebende oder sonst sachlich einleuchtende Gründe?
- Gilt das bloße Willkürverbot oder besteht Anlass (etwa bei Ungleichbehandlung von Personengruppen), strengere Anforderungen an die Ungleichbehandlung zu stellen?
- Sind die bestehenden Unterschiede (bei einer Ungleichbehandlung) oder Gemeinsamkeiten (bei einer Gleichbehandlung) gewichtig genug, um die Ungleichbehandlung oder Gleichbehandlung zu rechtfertigen?

Die Ermächtigungsgrundlagen I

Das Grundgesetz

Das Bundesnaturschutzgesetz

Die Naturschutzgesetze M-V

- **Art 2 GG**
 - (1) ...Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit...
 - (2) ...In diese Rechte darf **nur auf Grund** eines **Gesetzes** eingegriffen werden...

- **Art 19 GG**
 - (1) ...Geltung von Grundrechts-
einschränkungen auf Grundlagen von
Gesetzen... sowie...**allgemein und
nicht nur für den Einzelfall**...
 - (4) Rechtsweg offen für jeden...

- **Art 20a GG**

Der Staat schützt die **natürlichen
Lebensgrundlagen** und die Tiere ...
durch die Gesetzgebung und nach
Maßgabe von Gesetz und Recht...

Die Ermächtigungsgrundlagen II

Das Grundgesetz

Das Bundesnaturschutzgesetz

Die Naturschutzgesetze M-V

- **§ 23 Naturschutzgebiete BNatSchG**
- (1) rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer **Schutz** von Natur und Landschaft in ...Ganzheit oder ...Teilen **erforderlich** ist...
- (2) Alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des ...Gebiets oder ...Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, sind nach Maßgabe **näherer Bestimmungen** verboten....
- (3) ...Einstweilige Sicherungen möglich...

Die Ermächtigungsgrundlagen III

Das Grundgesetz

➤ **§ 14 Geschützte Teile von Natur und Landschaft NatSchAG**

(4) ...Rechtsverordnung erforderlich...

Das Bundesnaturschutzgesetz

➤ **§ 15 Erlass von Rechtsverordnungen**

(1) ...Gemeinden, Behörden, TÖB zu hören...

(4) ...Öffentliche Auslegung mit Karten...

(5) ...Erörterung und Ergebnismitteilung...

(6) ...kein Verfahren bei einstweiliger
Sicherung...

(4) ...Abgrenzung als Karte oder im einzelnen
zu beschreiben...

(7) ...**in hinreichender Klarheit** ... welche
Grundstücke zum Schutzgebiet gehören;
bei Zweifeln gelten die Flächen als nicht
betroffen.

Die Naturschutzgesetze M-V

Sportliche Aktivitäten im Verordnungstext – Historie I

Vor 1945

VO der Preußischen (Vorpommern)
oder Mecklenburgischen Regierung

(Auf der Grundlage des
Naturschutzgesetzes Mecklenburgs
1923, des Preußischen Feld- und
Forstpolizeigesetzes 1920 und des
Reichsnaturschutzgesetzes 1935)

Insgesamt noch 20 geltende VO

Allgemeine Verbote,
Genehmigungsvorbehalte und
Ausnahmeregelungen

Ab 1924

Freizeitaktivitäten spielen keine Rolle

Ab 1939

Erstmals

Verbote, die Freizeitaktivitäten betreffen

- Andere ...Nutzung ...ausüben
- Klettern an Steilküste
- Fischen In der See
- Angeln
- Zelten, Parken, Wohnwagen aufstellen
- Baden an zugelassenen Badestellen
- Befahren von Seen

Sportliche Aktivitäten im Verordnungstext – Historie II

Ab 1945

Anordnungen des Ministerrates der
DDR

(Auf der Grundlage des
Naturschutzgesetzes der DDR vom
04.08.1954, *GBl. DDR S. 695* und DVO
vom 15.02.1955, *GBl. DDR I S. 165*)

Allgemeine Verbote,
Genehmigungsvorbehalte und
Ausnahmeregelungen,
Grundsteuerfreiheit

- Erstmals **erscheinen** ab 1957
Regelungen zum **Kraftfahrzeugverkehr**
- und ein **Beeinträchtigungs-Verbot**

Insgesamt noch 48 geltende AO

Sportliche Aktivitäten im Verordnungstext – Historie III

Ab 1970

Beschlüsse der Bezirkstage Rostock
Neubrandenburg und Schwerin

(Auf der Grundlage des
Landeskulturgesetzes vom 14.05.1970
GBl. I DDR S. 67, und DVO, GBl. II S. 331)

Erstmals Verbote

- Baumaßnahmen durchzuführen
- Biozide anzuwenden
- ...und Einführung der
Behandlungsrichtlinien (**BHR**) mit
speziellen Regelungen je Gebiet.

**Insgesamt noch 26 geltende
Beschlüsse**

Nur 1989

DVO vom 18.05.1989, *GBl. DDR I S. 159*

Erstmals Verbote

- außerhalb fester Gebäude zu nächtigen
- Wasserfahrzeuge außerhalb
Wasserstraßen

Keine Beschlüsse

Sportliche Aktivitäten im Verordnungstext – Historie IV

Ab 1990

Entscheidungen der
Bezirksverwaltungsbehörden
Rostock, Neubrandenburg und
Schwerin

(Auf der Grundlage des
Umweltrahmengesetzes vom
29.06.1990, GBl. DDR S. 652,
i.V.m. BNatSchG vom 12.03.1987)

Allgemeine Regelungen

Teilweise mit Begründung
(Schutzzweck) oder konkreten
Behandlungshinweisen und teilweise
ohne

Insgesamt 24 geltende Entscheidungen

Sportliche Aktivitäten im Verordnungstext – Historie V

Ab 1992

Landesverordnungen (LM + UM)
oder Verordnungen des
Landwirtschaftsministeriums M-V

(Auf der Grundlage der verschiedenen
Naturschutzgesetze M-V (LNatG,
LNatSchG, NatSchAG)

Insgesamt 168 geltende VO

Problem Heute:

verschiedenste neue Trendsportarten

Herausforderung:

konkrete und verallgemeinernde

Formulierungen:

- Baden, tauchen, lagern, zelten oder sonstige bewegliche Unterkünfte
- Feuer anzünden, unterhalten oder Brandgefahr verursachen
- Reiten, Kfz, Modellfahr- und flugzeuge oder Flugkörper jeder Art
- Wasserfahrzeuge oder Schwimmkörper jeder Art
- Hunde oder andere Tiere in menschlicher Obhut frei bewegen lassen
- Angeln und Fischerei

Auslegung = Sinn- und Inhaltsermittlung einer Norm

Dazu dienen nach Empfehlung des Bundesgerichtshof

(BGH, Urteil vom 30. Juni 1966 KZR 5/65 - BGHZ 46, 74 ff., 76 oder NJW 1967, 343):

**... die nebeneinander zulässigen, sich gegenseitig ergänzenden
Methoden der Auslegung**

1. aus dem Wortlaut der Norm
2. aus dem mit der Norm in Zusammenhang stehenden Regelungen
3. aus ihrem Zweck sowie
4. aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte.

Dabei ist in aller Regel...mit der Auslegung nach dem Wortlaut zu beginnen...

**Wir danken für Ihre
Aufmerksamkeit!**

