

Begründung

I. Allgemeines

Aufgrund von § 21 Absatz 1 Satz 1 des Naturschutzausführungsgesetzes (NatSchAG M-V) in Verbindung mit § 32 Absatz 1 Satz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) sind zur Erfüllung der Pflichten aus der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) durch Beschlüsse der Landesregierung vom 28.04.1998, 14.12.1999, 25.05.2004 und 25.09.2007 insgesamt 235 Gebiete mit Flächen in einem Gesamtumfang von etwa 573.700 ha ausgewählt worden. Diese Gebiete sind der EU-Kommission über das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit gemeldet worden. Die Europäische Kommission hat in der Folge durch Entscheidungen vom 07.12.2004, 13.11.2007 und den Beschluss vom 22.12.2009 diese Gebiete gemäß Artikel 4 Absatz 2 der FFH-Richtlinie in die Gemeinschaftsliste aufgenommen und sie damit zu Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung bestimmt.

Die bisherige Verwaltungspraxis der meisten Bundesländer ist im Rahmen des Meldeprozesses davon ausgegangen, dass eine förmliche Unterschutzstellung dieser Gebiete nicht zwingend ist, sondern dass nach Maßgabe von § 32 Absatz 2 bis 4 BNatSchG auch andere Formen der Sicherung in Frage kommen. Demgegenüber hat die EU-Kommission seit einiger Zeit zunehmend eindringlicher deutlich gemacht, dass sie davon ausgeht, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung binnen sechs Jahren nach Aufnahme in die Gemeinschaftsliste gemäß Artikel 4 Absatz 4 der FFH-Richtlinie als besondere Schutzgebiete auszuweisen. Im Jahr 2012 hat die EU-Kommission alle alten EU-Mitgliedstaaten (EU 15) um Information zur nationalen Unterschutzstellung gebeten. Die Bundesrepublik Deutschland hat hierauf mit Schreiben vom 28. Februar 2013 geantwortet. Nach Prüfung der Antworten hat die EU-Kommission gegen Deutschland sowie 13 weitere Mitgliedstaaten ein Pilotverfahren eingeleitet, in dem Mängel bei der Unterschutzstellung und beim Management der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung gerügt werden.

Das Pilotverfahren gegen Deutschland wurde mit Schreiben der EU-Kommission vom 18. Februar 2014 (6117/14/ENVI) eröffnet. Im Einzelnen bat die EU-Kommission darum, für jedes einzelne Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung Aussagen zu folgenden Anforderungen zu treffen:

„Nach Artikel 4, Absatz 4 der FFH-Richtlinie stehen dem Mitgliedstaat verschiedene Möglichkeiten zur Auswahl, wie er der rechtlichen Verpflichtung zur Ausweisung Besonderer Schutzgebiete nachkommen kann. Als Mindestanforderung sind jedoch folgende Eigenschaften in der gewählten Verfahrensart zwingend anzusehen:

- 1) Rechtlich verbindliche Ausweisung innerhalb von 6 Jahren nach Aufnahme in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung;
- 2) Name und Lage des Gebietes;
- 3) Auflistung aller Arten nach Anhang II und Lebensraumtypen nach Anhang I, für die das BSG/SAC ausgewiesen wurde;
- 4) die exakte Gebietsabgrenzung durch eine Karte oder andere verlässliche Form der Abgrenzung;

- 5) die Festsetzung von grundsätzlichen Zielen der Unterschutzstellung: Der Zweck des BSG/SAC ist es sicherzustellen, dass relevante Lebensraumtypen und Arten im Gebiet erhalten oder gegebenenfalls in einen günstigen Erhaltungszustand gebracht werden;
- 6) die rechtlichen Verpflichtungen, welche sich durch die Unterschutzstellung ergeben, insbesondere die Gültigkeit des Artikels 6, Absätze 2-4 der FFH-Richtlinie;
- 7) die Maßnahmen müssen öffentlich zugänglich, kundgemacht bzw. ausgeschrieben sein, damit sie auch "Drittwirkung" entfalten;

Darüber hinaus sind nach Artikel 6, Absatz 1 und Artikel 6, Absatz 3 folgende Mindestanforderungen für BSG/SAC Gebiete gegeben:

- 8) die Festsetzung von konkreten Erhaltungszielen für die einzelnen Arten und Lebensraumtypen des betreffenden BSG/SAC zur Erreichung eines günstigen Erhaltungszustandes;
- 9) Erhaltungsmaßnahmen, mit welchen die Erhaltungsziele des BSG/SAC erreicht werden sollen. Diese können entweder durch einen a) Managementplan, b) rechtlich-administrativ verbindlichen Bewirtschaftungsplan oder c) Vertragsnaturschutz erreicht werden.“

Nach intensiver Prüfung und Erörterung zwischen den Bundesländern und mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sind Bund und Länder zu dem Ergebnis gekommen, dass diese Anforderungen rechtlich nicht zu beanstanden sind, zumal sich die EU-Kommission neben Grundsatzpapieren des Habitatausschusses auch auf entsprechende Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes stützen kann. Aus diesem Grund arbeiten zurzeit alle Bundesländer daran, die jeweils erkannten Defizite möglichst schnell abzustellen.

Das Pilotverfahren ist nach Eingang der Antwort der Bundesregierung inzwischen mit Datum vom 22. Oktober 2014 mit der Feststellung abgeschlossen worden, dass die unzureichende Umsetzung der FFH-Richtlinie fortbesteht. Am 27. Februar 2015 ist das förmliche Vertragsverletzungsverfahren mit dem Aufforderungsschreiben der EU-Kommission (Nr. 2014/2262) eingeleitet worden. Mecklenburg-Vorpommern ist gehalten, möglichst schnell die Umsetzungsdefizite zu beseitigen, um einer Verurteilung durch den EuGH und den damit verknüpften Pauschal- oder Zwangsgeldern zu entgehen. Die finanziellen Folgen einer Verurteilung Deutschlands wären gemäß Artikel 104a Absatz 6 des Grundgesetzes nach dem Umfang des Verursachungsbeitrags vom Land Mecklenburg-Vorpommern zu tragen.

Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz hat sich – wie die meisten Bundesländer – dafür entschieden, die Anforderungen im Grundsatz auf zwei Wegen abzuarbeiten:

1. Soweit eine außenverbindliche rechtliche Regelung erforderlich ist (Ziffern 1 bis 7 der oben zitierten Anforderungen) soll diese unter Nutzung der Ermächtigung in § 21 Absatz 2 Satz 1 NatSchAG M-V durch Erlass einer Landesverordnung nach dem Vorbild der Vogelschutzgebietslandesverordnung (VSGLVO M-V) erfolgen.
2. Die übrigen Verpflichtungen (Ziffern 8 und 9 der oben zitierten Anforderungen) sollen durch Erlass von nicht außenrechtsverbindlichen, sondern fachbehördlich verbindlichen Managementplänen für alle Gebiete erfüllt werden. Hierzu hat inzwischen das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz

Mecklenburg-Vorpommern in Abstimmung mit dem Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern entsprechende Personal- und Sachmittel bereitgestellt, damit diese Aufgabe durch die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt, die Biosphärenreservatsämter und Nationalparkämter so bewältigt werden kann, dass sie voraussichtlich Ende 2018 abgeschlossen sein wird.

Für die Erfüllung der Ziffern 1 bis 7 der oben zitierten Anforderungen durch Erlass der vorgelegten Verordnung spricht insbesondere, dass

- sie im Verhältnis zu anderen Alternativen die geringste Regelungstiefe und Regelungsintensität aufweist (Deregulierungsaspekt) und
- die anderen Wege einen wesentlich größeren Personal-, Sach- und Zeitaufwand erfordern, der mit den verfügbaren Mitteln einerseits nicht leistbar ist und andererseits den Zeitrahmen des Vertragsverletzungsverfahrens in einem Umfang überschreiten würde, dass mit der Festsetzung von Pauschal- und Zwangsgeldern zu rechnen wäre.

Als Alternative käme insbesondere eine grundsätzlich mögliche Unterschutzstellung jedes einzelnen Gebietes als Landschafts- und Naturschutzgebiet in Betracht. Diese Lösung wird bundesweit im Wesentlichen nur von den Stadtstaaten sowie in Einzelfällen auch in Flächenländern verfolgt. Mit dem Kabinettsbeschluss zur Einbringung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Landesnaturschutzgesetzes vom 26. Mai 2009, dessen Inhalte inzwischen Bestandteil des Naturschutzausführungsgesetzes geworden sind, hat die Landesregierung den Weg einer Landesverordnung ermöglicht und mit der VSGLVO M-V vom 12. Juli 2011 für die Europäischen Vogelschutzgebiete umgesetzt. Mit der vorgelegten Verordnung soll er auch für die FFH-Gebiete gegangen werden.

Grundsätzlich verfolgt das Land damit das Ziel einer 1:1-Umsetzung der Verpflichtungen des europäischen Rechts. Durch den Erlass der Verordnung werden daher gegenüber den Betroffenen keine neuen Verpflichtungen begründet, die nicht schon bisher bestanden haben. Diese Verpflichtungen sind Folge der Gebietsmeldungen des Landes. Die Verordnung schafft insofern nur Transparenz, konkretisiert die Erhaltungsziele und überführt die Gebietsgrenzen in einen außenrechtsverbindlichen Akt.

Regelungstechnisch geschieht dies durch eine Ergänzung der VSGLVO M-V, die zukünftig als Natura 2000-Landesverordnung beide Typen der Natura 2000-Gebiete umfasst: Die schon bisher festgesetzten Europäischen Vogelschutzgebiete und die neu hinzukommenden Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung. Beide werden jeweils zu besonderen Schutzgebieten im Sinne der zugrundeliegenden EU-Richtlinien erklärt (§ 1 Absatz 1 und § 4 Absatz 1 der künftigen Verordnung). Durch Erlass der vorgelegten Verordnung werden somit neu die von der EU-Kommission in die Gemeinschaftsliste aufgenommenen Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung nach nationalem Recht unter Schutz gestellt.

Die Verordnung wird künftig aus drei Kapiteln bestehen:

- Kapitel 1 betrifft die Europäischen Vogelschutzgebiete und enthält aus der bisherigen VSGLVO M-V die für diese Gebiete geltenden Regelungen.
- Kapitel 2 betrifft die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und enthält neu die für diese Gebiete geltenden Regelungen.
- Schließlich enthält Kapitel 3 die für beide Gebietstypen geltenden gemeinsamen Vorschriften.

Die Regelungen der Verordnung weisen durchgehend nicht den Konkretisierungsgrad von herkömmlichen Schutzgebietsfestsetzungen des Naturschutzrechts (wie zum Beispiel Naturschutzgebiets- oder Landschaftsschutzgebietsverordnungen) auf. Die Verordnung ist daher darauf ausgelegt, weiter konkretisiert zu werden. Hierzu sind grundsätzlich alle Formen des Verwaltungshandelns geeignet. Wesentliche Konkretisierungen – aber ohne unmittelbare Rechtswirkung gegenüber Dritten – werden durch die nach § 9 der Verordnung verpflichtend aufzustellenden Managementpläne erfolgen. Ergänzend können Handlungsgrundsätze oder sonstige Verwaltungsvorschriften für bestimmte Arten oder bestimmte Nutzungen erlassen werden. So wie es bei der Erstellung der Managementpläne bereits übliche Praxis ist, dass diese in einem kooperativen Prozess gemeinsam mit allen Betroffenen erarbeitet werden, wird dies auch bei den anderen Maßnahmen erfolgen.

Eine weitere Lösungsmöglichkeit stellt zum Beispiel die Aufstellung von Gewässerunterhaltungsplänen dar, die derartige Unterhaltungsmaßnahmen für mehrere Jahre im Voraus enthalten. Werden die Inhalte dieser Pläne mit den Belangen der Besonderen Schutzgebiete in Einklang gebracht, so können die einzelnen Maßnahmen in Umsetzung des Planes ohne weitere Abstimmung im Einzelfall durchgeführt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern sowie Küsten- und Hochwasserschutzanlagen häufig ohnehin nicht zu einer relevanten Beeinträchtigung der besonderen Schutzgebiete führen werden. Entsprechende Lösungen sind auch für andere Bereiche, wie zum Beispiel die Unterhaltung von Straßen, möglich.

Alle genannten Maßnahmen müssen das Land in die Lage versetzen, die Verpflichtung aus Artikel 3 Absatz 1 der FFH-Richtlinie zu erfüllen, den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten zu gewährleisten.

Die Umsetzung der Regelungen der Verordnung richtet sich einerseits an die betroffenen Flächeneigentümer und Landnutzer und andererseits an das Land Mecklenburg-Vorpommern. Dabei kommt dem Land vor allem die Pflicht zu, im Rahmen des Managements dafür zu sorgen, dass die Erhaltungsziele der Gebiete erreicht werden. Hierfür kommen sowohl präventive als auch reaktive Maßnahmen in Betracht. Präventive Maßnahmen sind neben anderen kooperativen Instrumenten insbesondere Programme mit finanziellen Anreizen. Bei der Umsetzung ist einvernehmlichen Lösungen mit den Landnutzern und anderen Betroffenen der Vorzug zu geben.

Wenn dies nicht zum Erfolg führt, kann es erforderlich sein, gegenüber dem Eigentümer oder Landnutzer Bewirtschaftungseinschränkungen auch hoheitlich anzuordnen. In diesen Fällen ist die öffentliche Hand bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen verpflichtet, für derartige Einschränkungen dem Betroffenen einen finanziellen Ausgleich zu leisten. Dabei kann es sich – je nach Grad und Intensität der Einschränkung und je nach Qualität des betroffenen Nutzungsrechts – entweder um Entschädigungspflichten nach § 68 Absatz 1 BNatSchG oder um einen Härteausgleich nach § 36 Absatz 4 NatSchAG M-V handeln. Ob und in welchem Umfang derartige finanzielle Ausgleichsleistungen zu zahlen sind, hängt zum einen von der Wirksamkeit präventiver Maßnahmen im Rahmen des Managements ab und zum anderen von den konkreten Umständen, die im Einzelfall die Inpflichtnahme eines Nutzers begründen. Aus diesen Gründen kann derzeit nicht abgeschätzt werden, in welchem Umfang und

gegebenenfalls mit welchen finanziellen Auswirkungen von hoheitlichen Maßnahmen Gebrauch gemacht werden muss.

Die Verordnung trifft keinerlei spezielle Regelungen zur Anwendung der Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung (§ 34 BNatSchG). Insofern finden die Vorschriften des Bundes- und Landesrechts einschließlich der in der Rechtsprechung ausgeformten Grundsätze weiterhin ihre Anwendung, so etwa zum Verhältnis baurechtlicher Regelungen zum Naturschutzrecht in § 1a Absatz 4 BauGB und § 36 BNatSchG.

II. Zu den einzelnen Änderungen

Zu Nr. 1 Änderung des Titels der Verordnung

Nummer 1 ändert den Titel der bisherigen VSGLVO M-V. Dies ist erforderlich, weil der Geltungsbereich der Verordnung zukünftig auch die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung umfassen soll. Nach der Definition in § 7 Absatz 1 Nummer 8 BNatSchG ist der Begriff der Natura 2000-Gebiete der Oberbegriff zu den Europäischen Vogelschutzgebieten und den Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung.

Zu Nr. 2 Einfügung der Überschrift zu Kapitel 1

Durch Nummer 2 werden die nur für die Europäischen Vogelschutzgebiete geltenden Vorschriften aus der bisherigen VSGLVO M-V das neue Kapitel 1 gemäß der künftigen Systematik der Verordnung.

Zu Nr. 3 Änderungen des § 1

Die Änderungen des § 1 dienen der Anpassung des Wortlauts der Vorschrift an die neue Systematik.

Buchstabe a ändert die Paragraphenüberschrift so, dass eine Parallelität zu § 4 hergestellt wird.

Gleiches gilt für Buchstabe b, der Absatz 1 entsprechend umformuliert. Die Gründe für die gewählte Formulierung finden sich unten bei Nummer 6 (Zu § 4 neu).

Schließlich wird durch Buchstabe c die Kollisionsregel aufgehoben, da sie zukünftig bei den gemeinsamen Vorschriften unter § 10 zu finden ist.

Zu Nr. 4 Änderungen des § 2

Die Detailkarten zur Verordnung weisen den in § 21 Absatz 3 Satz 1 NatSchAG M-V geforderten Maßstab 1 : 25 000 auf. Bei diesem Maßstab ist eine flurstückscharfe Abgrenzung der Schutzgebiete nicht immer gewährleistet, so dass Zweifel entstehen können, ob Flächen Bestandteil des Schutzgebietes sind oder nicht.

Durch die Einfügung von Absatz 3 Satz 1 wird klargestellt, dass der in § 15 Absatz 7 Satz 2 NatSchAG M-V niedergelegte Rechtsgedanke auch für die Natura 2000-LVO Anwendung findet. Die Regelung, dass im Zweifel Grundstücke bzw. Grundstücksteile nicht betroffen sind, sichert, dass verbleibende Unklarheiten der Grenzziehung nicht zulasten von Nutzern oder Eigentümern gehen.

Satz 2 stellt ferner klar, dass in den praktisch bedeutsamen Fällen, in denen die Grenzziehung entlang technischer linearer Infrastruktureinrichtungen erfolgt, diese technischen Einrichtungen nicht Bestandteil des Schutzgebietes sind.

Zu Nr. 5 Änderungen des bisherigen § 3

Der bisherige § 3 kann aufgehoben werden, weil sich sein Regelungsgehalt jetzt bei den gemeinsamen Regelungen unter § 8 wiederfindet.

Zu Nr. 6 Änderungen des bisherigen § 4 (§ 3 neu)

Aufgrund der Aufhebung von § 3 war der bisherige § 4 redaktionell nach § 3 umzusetzen.

Darüber hinaus war Satz 1 umzuformulieren, um eine Angleichung an die aktuelle Fassung der Definition der Erhaltungsziele in § 7 Absatz 1 Nummer 9 BNatSchG zu erreichen.

Die bisherige Formulierung war insofern missverständlich, als dass sie auch so interpretiert werden konnte, dass das jeweilige Erhaltungsziel eines Gebietes die Erreichung eines günstigen Erhaltungszustandes aller in diesem Gebiet vorkommenden Arten (bzw. Lebensräumen im Falle der FFH-Richtlinie) wäre. Dies ginge aber deutlich über das europäische Recht hinaus, das die Mitgliedstaaten (nur) dazu verpflichtet, durch das Management ihrer Gebiete substantielle Beiträge für einen Erfolg auf europäischer Ebene zu leisten. Zudem wäre andernfalls häufig auch kein Raum dafür, auch anderen Belangen bei dem Management der Gebiete Rechnung zu tragen, wie es die Richtlinien vorsehen (siehe hierzu § 7 Absatz 2 und 3 der Verordnung).

Zu Nr. 7 Einfügung von Kapitel 2 und 3 (§§ 4 bis 11)

Mit Nummer 7 werden die neuen Kapitel 2 und 3 eingefügt. Dabei enthält Kapitel 2 mit der Unterschutzstellung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung inhaltlich die wichtigste Neuerung, während die gemeinsamen Vorschriften in Kapitel 3 im Wesentlichen schon in der bisherigen VSGLVO M-V enthalten waren.

Zu § 4 (neu) Schutzklärung und Schutzzweck

Die Vorschrift trifft wesentliche grundlegende Regelungen der Verordnung in Bezug auf die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung.

So enthält Absatz 1 die Bestimmung, dass die in der Anlage 3 genannten Gebiete zu Besonderen Schutzgebieten im Sinne der insoweit maßgeblichen Vorschrift der FFH-Richtlinie erklärt werden. Dabei handelt es sich um den hoheitlichen und außenrechtsverbindlichen Akt, mit dem die genannten Gebiete Besondere Schutzgebiete im Rechtssinne (Artikel 1 Buchstabe I der Richtlinie 92/43/EWG) werden. Bei den Gebieten handelt es sich genau um diejenigen Flächen, die Gegenstand der bisherigen Beschlüsse der Landesregierung waren und für die das Land in der Pflicht steht, sie nach nationalem Recht unter Schutz zu stellen.

Im Einzelnen verdeutlicht Satz 1, dass die vom Land über den Bund der EU-Kommission gemeldeten und in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufgenommenen Gebiete Teil des europäischen ökologischen Netzes „Natura 2000“ sind. Mit dieser Qualifikation sind eine Reihe von Schutz-, Erhaltungs- und Entwicklungsverpflichtungen verbunden, die überwiegend durch das Land, teilweise aber auch durch die Bürgerinnen und Bürger zu erfüllen sind.

Satz 2 ist die eigentliche Schutzbestimmung, wonach die in Satz 1 genannten Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Artikel 1 Buchstabe k der Richtlinie 92/43/EWG) zu

besonderen Schutzgebieten im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 92/43/EWG erklärt und damit Natura 2000-Gebiete im Sinne von § 7 Absatz 1 Nummer 8 BNatSchG werden.

Die Erklärung nach Absatz 1 stellt in Verbindung mit § 21 Absatz 2 Satz 2 NatSchAG M-V die zentrale Schutz- und Erhaltungsregelung für die Besonderen Schutzgebiete dar, die nach europäischem Recht erforderlich ist. Bei § 21 Absatz 2 Satz 2 NatSchAG M-V handelt sich um eine Generalklausel, deren konkrete Zielrichtung sich erst aus dem Zusammenwirken mit den Erhaltungszielen gemäß § 6 ergibt, die in Anlage 4 gebietspezifisch festgesetzt werden.

Absatz 2 formuliert in abstrakter Weise den Schutzzweck dieser Gebiete, wie von der Ermächtigungsgrundlage § 21 Absatz 3 Satz 1 NatSchAG M-V gefordert. Die Formulierung macht deutlich, dass es primär um den Schutz der im jeweiligen Gebiet vorkommenden Arten und Lebensräume geht. Durch die Bezugnahme auf die Festsetzung der maßgeblichen Bestandteile in Anlage 4 wird der Schutzzweck gebietsweise konkretisiert.

Zu § 5 (neu) Lage und Abgrenzung

Mit § 5 werden die nach § 21 Absatz 3 Satz 1 NatSchAG M-V erforderlichen Regelungen zur außenrechtsverbindlichen Gebietsabgrenzung getroffen. Diese erfolgt im Regelfall auf zwei Stufen durch die Übersichtskarte im Maßstab 1 : 250 000 und durch Detailkarten im Maßstab 1 : 25 000.

Die nach den Regelungen des § 5 kartographisch dargestellten Flächen der Besonderen Schutzgebiete entsprechen denjenigen Flächen, die Gegenstand der Beschlüsse der Landesregierung vom 28.04.1998, 14.12.1999, 25.05.2004 und 25.09.2007 waren. Zwischenzeitlich sind allerdings durch technische Gebietskorrekturen geringfügige Änderungen der Außengrenzen erfolgt, wie zum Beispiel die Herausnahme von bereits zum Meldezeitpunkt überbauten Flächen, die versehentlich Bestandteil von FFH-Gebieten geworden waren, oder die Behebung von GIS-technisch bedingten Maßstabsungenauigkeiten.

Absatz 1 betrifft die als Anlage 5 im GVOBl. M-V zu veröffentlichende Übersichtskarte. Sie erfüllt vorrangig eine Anstoßfunktion, indem Bürgerinnen und Bürger auf einen Blick feststellen können, ob sie von den Besonderen Schutzgebieten betroffen sein können. Dabei musste in Satz 2 für besonders kleine Gebietsbestandteile (insbesondere Fledermausquartiere) eine darstellerische Sonderregelung getroffen werden.

Die in Absatz 2 geregelten Detailkarten (nicht veröffentlicht) haben den von § 21 Absatz 3 Satz 1 NatSchAG M-V geforderten Maßstab 1 : 25 000. Bei ihnen wird den gesetzlichen Vorgaben entsprechend wegen ihres Umfangs auf eine Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt verzichtet. Sie werden stattdessen ersatzweise zur öffentlichen Einsichtnahme niedergelegt (§ 8). Wegen der Großräumigkeit erfolgt bei den Seekarten eine zusätzliche gesonderte Darstellung der einzelnen Gebiete im Maßstab 1 : 150 000 bzw. 1 : 100 000. Auch hier wird für besonders kleine Gebiete eine Sonderregelung dahingehend getroffen, dass sie in größerem Maßstab dargestellt werden.

Absatz 3 schließlich enthält die gleiche Zweifelsregelung, die für die Europäischen Vogelschutzgebiete in § 2 Absatz 3 getroffen wurde. Die dortigen Begründungen (siehe oben unter Nr. 4) gelten hierfür gleichermaßen.

Zu § 6 (neu) Erhaltungsziele

In § 6 findet sich die Regelung über die Erhaltungsziele, die allerdings nur in Verbindung mit den Inhalten der Anlage 4 gebietsspezifisch Wirkung entfaltet. Die Regelung geht auf die gesetzliche Begriffsbestimmung in § 7 Absatz 1 Nummer 9 BNatSchG zurück. Diese musste allerdings mit § 33 (Verschlechterungsverbot) und § 34 Absatz 2 BNatSchG (Verträglichkeitsprüfung) verbunden werden, wo jeweils auf die maßgeblichen Bestandteile abgestellt wird.

In Satz 1 ist als Erhaltungsziel normiert, dass durch Erhaltung oder Wiederherstellung der maßgeblichen Bestandteile des Gebietes zu einem günstigen Erhaltungszustand der Arten und Lebensräume beizutragen ist, wie es den europarechtlichen Anforderungen entspricht. Zur weiteren Begründung sei auf die Ausführungen zur Parallelformulierung für die Europäischen Vogelschutzgebiete in § 3 Satz 1 (neu) verwiesen.

Von den verpflichtenden Zielsetzungen und Maßnahmen zu unterscheiden sind die (nicht im Text der Verordnung genannten) sonstigen Maßnahmen zur Entwicklung eines Gebietes, bei denen es sich um durch europäisches Recht nicht geforderte Maßnahmen handelt, die zur Verbesserung des Gebietes beitragen. Erhaltung oder Wiederherstellung stehen im Text der Verordnung gleichrangig nebeneinander. Welche der beiden Verpflichtungen jeweils einschlägig ist, kann erst bei der Anwendung im konkreten Einzelfall ermittelt werden.

Für alle Ausprägungen der Lebensräume gilt unabhängig davon nach § 33 BNatSchG das Verschlechterungsverbot für die Natura 2000-Gebiete. Das bedeutet, dass auch eine Minderung vorhandener Qualitäten von Habitaten eine erhebliche Beeinträchtigung darstellen kann.

Satz 2 verweist auf die Anlage 4, in der als maßgebliche Bestandteile des jeweiligen Gebietes die Arten und die Lebensraumelemente gebietsbezogen festgesetzt werden. Für die Ermittlung der Erhaltungsziele in den Gebieten ist Anlage 4 anzuwenden und ersetzt insoweit nunmehr den Rückgriff auf die Standarddatenbögen.

Zu Kapitel 3 Gemeinsame Vorschriften

Die in Kapitel 3 zusammengefassten gemeinsamen Vorschriften sind überwiegend bereits in der bisherigen VSGLVO enthalten gewesen und werden jetzt aus systematischen Gründen in das gemeinsame Kapitel überführt, weil sie in gleicher Weise auch für die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung Anwendung finden sollen. Neu sind der einleitende § 7 sowie die Vorschrift zur Managementplanung (§ 9).

Zu § 7 (neu) Europäisches ökologisches Netz „Natura 2000“

§ 7 ist die Grundlagen- und Zielvorschrift der Verordnung. Die Vorschrift verklammert die beiden vorangegangenen Kapitel und stellt die Regelungen und Aktivitäten des Landes in den europäischen Kontext. Zudem werden die Zielsetzungen der beiden Natura 2000-Richtlinien aufgenommen und dabei unter Bezugnahme auf die europäischen Normen das Verhältnis der Naturschutzzielsetzungen zu anderen öffentlichen Belangen bestimmt. Auf diese Weise wird betont, dass Naturschutzziele nicht isoliert verfolgt werden sollen, sondern bei der Umsetzung auch anderen Gemeinwohlbelangen Rechnung zu tragen ist.

Absatz 1 nimmt die Inhalte von § 31 BNatSchG auf und stellt fest, dass die durch die Verordnung festgesetzten Gebiete der Beitrag des Landes Mecklenburg-Vorpommern zum europäischen ökologischen Netz „Natura 2000“ sind.

In den Absätzen 2 und 3 werden unter Bezugnahme auf die jeweiligen Richtlinien die generellen Zielsetzungen der Unterschutzstellung der Natura 2000-Gebiete benannt. Die in den §§ 3 und 6 (neu) der Natura 2000-Verordnung normierten gebietsbezogenen Erhaltungsziele sind eingebettet in die Gesamtzielsetzung der Richtlinien: Die Unterschutzstellung der Gebiete, ihr Management und alle weiteren staatlichen Maßnahmen müssen letztendlich gewährleisten, dass

- die Bestände der Vogelarten einen zufriedenstellenden Stand aufweisen (Europäische Vogelschutzgebiete, Absatz 2) bzw.
- die Lebensräume sowie Tier- und Pflanzenarten dauerhaft einen günstigen Erhaltungszustand aufweisen (Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, Absatz 3).

Diese Zustände müssen – wie die Formulierungen der Erhaltungsziele in § 3 Satz 1 und § 6 Satz 1 deutlich machen – nicht für jede Art und jeden Lebensraum in jedem Gebiet erreicht werden, sondern das Management der Gebiete muss substantielle Beiträge dazu liefern, dass diese Ziele insgesamt erreicht werden. Zudem beschränkt sich das Ziel naturgemäß auf die Arten und Lebensräume, die auch tatsächlich in Mecklenburg-Vorpommern vorkommen.

Auf diese Weise bleibt auch ausreichend Raum für die Berücksichtigung anderer Belange. Denn schon die Richtlinien machen deutlich, dass die oben genannten Zielsetzungen nicht isoliert verfolgt werden können, sondern in einem Kontext mit anderen Gemeinwohlbelangen stehen. Bei der Umsetzung ist auch diesen anderen öffentlichen Belangen Rechnung zu tragen. Die jeweiligen Textpassagen entstammen dem europäischen Recht. Der letzte Halbsatz von Absatz 2 entstammt Artikel 2 der Richtlinie 2009/147/EG und Absatz 3 Satz 2 geht auf Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie 92/43/EG zurück.

Die Regelungen enthalten jeweils sehr abstrakte Formulierungen der konkurrierenden bzw. widerstreitenden Belange und die Aufgabe, auch diesen Belangen „Rechnung zu tragen“. Damit wird keine generelle Vorrangigkeit bestimmt, sondern die Lösung ist einzelfallbezogen bei der konkreten Umsetzung zu finden. Das gilt unabhängig davon, ob es sich um einfachgesetzliche, nationale oder auch europarechtlich bestimmte Zielsetzungen handelt. So verfolgen etwa die Natura 2000-Richtlinien und die EU-Wasserrahmenrichtlinie weitgehend vergleichbare Ziele; gleichwohl kann es auch hier im Einzelfall zu Konfliktlagen kommen, die einzelfallbezogen zu lösen sind. Allerdings ist davon auszugehen, dass bei der Berücksichtigung anderer Belange den raumordnerischen Festlegungen gemäß § 4 Absatz 1 ROG und den Raumentwicklungsprogrammen eine besondere Bedeutung zukommt.

Zu § 8 (neu) Niederlegung, öffentliche Einsichtnahme

Da die Detailkarten nicht im GVOBl. M-V verkündet werden, erfolgt eine Ersatzverkündung gemäß den Vorgaben in § 21 Absatz 3 Satz 5 NatSchAG M-V bei den unteren Naturschutzbehörden und den Fachbehörden für Naturschutz gemäß Anlage 6 sowie bei der oberen Naturschutzbehörde. Dort werden die Detailkarten in unveränderlicher digitaler Form archivmäßig geordnet zur öffentlichen Einsichtnahme während der

Dienststunden und darüber hinaus auf der Webseite der oberen Naturschutzbehörde bereitgehalten. Zudem sind sie bei der obersten Naturschutzbehörde archivmäßig zu verwahren, § 21 Absatz 3 Satz 4 NatSchAG M-V.

Zu § 9 (neu) Managementplanung

§ 9 verpflichtet die Fachbehörden für Naturschutz (Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt, Biosphärenreservatsämter, Nationalparkämter) als für das Management der Natura 2000-Gebiete zuständige Behörden, für alle Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung fachlich verbindliche Managementpläne aufzustellen. Diese Anforderung beschränkt sich auf die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, da nur insoweit auch eine europarechtliche Verpflichtung besteht (1:1-Umsetzung). Bei der Aufstellung greifen die Fachbehörden für Naturschutz auch auf die fachliche Kompetenz anderer Behörden zurück. So werden gemäß Kabinettsbeschluss vom 25. Mai 2004 durch die Landesforstanstalt Fachbeiträge für die Wald-Lebensraumtypen erstellt und den Naturschutzbehörden übermittelt. Die Inhalte der Raumordnung haben insoweit gemäß § 4 Absatz 1 ROG und nach den Raumentwicklungsprogrammen eine besondere Qualität. Zum einen werden sie als Rechtsverordnung erlassen und zum anderen sind ihre Inhalte das Ergebnis einer planerischen Gesamtabwägung.

Die Inhalte der Managementpläne ergeben sich aus der ihnen zugedachten Aufgabe. In der Verordnung selbst werden aus Gründen der Deregulierung nur die europarechtlich geforderten Mindestinhalte genannt. Danach müssen in den Managementplänen unter anderem die durch die Verordnung allgemein formulierten Erhaltungsziele gebietspezifisch weiter konkretisiert werden. Außerdem müssen sie die wichtigsten Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen enthalten, mit denen die Erhaltungsziele auch erreicht werden. Alle weiteren Inhalte ergeben sich aus einem Leitfaden, der von der obersten Naturschutzbehörde erstellt und veröffentlicht worden ist.

Die Managementpläne werden in einem Verfahren erarbeitet, das durch intensive Beteiligung der Betroffenen und der interessierten Öffentlichkeit gekennzeichnet ist. Grundlegende Regelungen zur Beteiligung finden sich insbesondere in dem genannten Leitfaden der obersten Naturschutzbehörde sowie ggf. in weiteren maßgeblichen Vorschriften, wie z. B. dem Landesraumentwicklungsprogramm. Entsprechend den Zielsetzungen von § 7 Absatz 3 geht es in diesem partizipativen Prozess darum, die naturschutzfachlichen Ziele mit den anderweitigen Belangen in einen Ausgleich zu bringen. Nach Abschluss des kooperativen Verfahrens wird der Managementplan durch die zuständigen Behörden als fachlich verbindlich festgesetzt.

Eine unmittelbare Verbindlichkeit gegenüber betroffenen Bürgerinnen und Bürgern (Außenrechtsverbindlichkeit) kommt ihnen nicht zu. Inhalte der Managementplanung können daher erst durch einen gesonderten behördlichen Akt gegenüber Dritten verbindlich werden. Dabei ist auch gemäß § 68 BNatSchG und § 36 NatSchAG M-V über einen ggf. erforderlichen finanziellen Ausgleich bei Nutzungseinschränkungen zu entscheiden. Gegen die behördliche Entscheidung ist der Rechtsweg eröffnet.

Die obigen Ausführungen gelten entsprechend für die in den Managementplänen enthaltenen Maßnahmen. Die Aufnahme einer Maßnahme in den Managementplan allein verpflichtet weder Bürgerinnen und Bürger noch Landnutzer oder andere Behörden dazu, diese Maßnahme durchzuführen. Auch insoweit gilt das Kooperationsprinzip.

Liegen Managementpläne vor, so stellen diese auch eine Grundlage für eine FFH-Verträglichkeitsprüfung dar.

Zu § 10 (neu) Verhältnis zu anderen naturschutzrechtlichen Rechtsvorschriften

Da viele Flächen der Besonderen Schutzgebiete in Mecklenburg-Vorpommern bereits anderen Schutzvorschriften des Gebietsschutzes unterliegen, ist die Frage des Anwendungsverhältnisses zwischen diesen naturschutzrechtlichen Rechtsvorschriften von großer praktischer Bedeutung und führt vor Ort immer wieder zu Unsicherheiten. Um einen möglichen Normkonflikt zu klären, soll diese Frage mit § 10 dahin gehend beantwortet werden, dass die Natura 2000-LVO M-V – wie schon die VSGLVO M-V – Geltungsvorrang besitzt, da sie der Umsetzung Europäischen Rechts dient. Soweit jedoch andere Rechtsvorschriften des nationalen Rechts im Einzelfall strengere Schutzanforderungen enthalten, werden diese nicht verdrängt, sondern gelten zusätzlich zur Natura 2000-LVO M-V. Die Vorschrift war wortgleich bereits in § 1 Absatz 3 der bisherigen VSGLVO M-V enthalten und ist nur redaktionell umgesetzt worden.

Zu § 11 (neu) Anlagen, Detailkarten

Die auf § 6 der VSGLVO M-V in der bisher geltenden Fassung zurückgehende Vorschrift erklärt alle Anlagen und die Detailkarten zum Bestandteil der Verordnung.

Zu Nr. 8 Aufhebung der bisherigen §§ 5 und 6

Redaktionelle Anpassung. Der Inhalt des bisherigen § 5 findet sich jetzt in Artikel 2, der Inhalt von § 6 in § 11 (neu).

Zu Nr. 9 Änderung des bisherigen § 7

Redaktionelle Anpassung. Der bisherige § 7 wird als letzte Vorschrift § 12 (neu).

Zu Nr. 10 Neufassung des in Anlage 1 enthaltenen Verzeichnisses der Europäischen Vogelschutzgebiete

Redaktionelle Anpassung, um eine Einheitlichkeit mit der Anlage 3 herzustellen.

Zu Nr. 11 Änderung der bisherigen Übersichtskarte (Anlage 2)

Redaktionelle Anpassung.

Zu Nr. 12 Änderung in der Legende der bisherigen Detailkarten

Redaktionelle Anpassung.

Zu Nr. 13 Änderung einer Detailkarte

Erweiterung des Europäischen Vogelschutzgebietes „Peenestrom und Achterwasser“ (DE 1949-401) um ein Flurstück. Hierdurch wird ein Digitalisierungsfehler bei der Unterschützstellung der Kohärenzfläche für die Ostsee-Pipeline-Anbindung OPAL korrigiert.

Zu Artikel 2 Geltendmachung von Verfahrensfehlern

Die auf § 5 der VSGLVO M-V in der bisher geltenden Fassung zurückgehende Vorschrift enthält die gemäß § 16 Absatz 3 NatSchAG M-V erforderliche besondere Nachricht, um die Rügefrist nach § 16 Absatz 2 NatSchAG M-V auszulösen.

Zu Artikel 3 Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Zu Anlage 3 Namen der Gebiete

Anlage 3 enthält die in § 4 Absatz 1 in Bezug genommene Tabelle mit einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

Zu Anlage 4 Maßgebliche Gebietsbestandteile

Anlage 4 enthält gemäß § 4 Absatz 2 und § 6 die Tabelle mit einer gebietsweisen Festsetzung der maßgeblichen Bestandteile aller Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Die Tabelle geht von den Lebensraumtypen und Arten aus und benennt sodann die Gebiete, bei denen die jeweiligen Beschreibungen Anwendung finden. Es ist geplant, nach Erlass der Verordnung diese Tabelle in geeigneter Weise so im Internet verfügbar zu machen, dass die für die jeweiligen Gebiete relevanten Lebensraumtypen und Arten zusammen dargestellt werden.

Grundlage für die Angabe der Lebensraumtypen und Arten bilden die bis November 2015 abgeschlossenen und durch das LU bestätigten Managementpläne und Fachbeiträge zur Managementplanung für FFH-Gebiete. Sofern bis zu diesem Zeitpunkt noch keine entsprechenden Planungen vorlagen, liegt der Anlage 4 die Binnendifferenzierung zum Zeitpunkt der jeweiligen Gebietsmeldung zugrunde, einschließlich der gegebenenfalls bis November 2015 nach den Vorgaben des EU-Habitatausschusses erfolgten Datenaktualisierungen (aufgrund zwischenzeitlich vorliegender, auf Plausibilität geprüfter neuerer Daten wie z.B. Verbreitungskartierungen).

Bereinigt wurden solche Angaben, bei denen es sich um offensichtliche wissenschaftliche Irrtümer handelt.

Zu Anlage 5 Übersichtskarte im Maßstab 1 : 250 000

Anlage 5 enthält die gemäß § 21 Absatz 3 Satz 1 NatSchAG M-V vorgeschriebene Übersichtskarte und bezieht sich auf § 5 Absatz 1 (neu).

Zu Anlage 6 Namen und Anschriften aller Naturschutzbehörden, in denen digitale Ausfertigungen der Detailkarten bereitgehalten werden

Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die einzelnen Namen und Anschriften der Behörden, bei denen digitale Ausfertigungen der Detailkarten zur öffentlichen Einsichtnahme während der Dienststunden bereitgehalten werden (§ 8 Absatz 2 neu), nicht im Text der Verordnung aufgeführt, sondern in Anlage 6.