

schlags von Lambrecht & Trautner berücksichtigt.³⁸ Deren Orientierungswerte beruhen auf der Annahme, dass vorhabenbedingte Verluste von Flächen eines Lebensraumtyps der FFH-Richtlinie bzw. von Habitaten der in Natura 2000-Gebieten geschützten Tierarten dann nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen führen, wenn sie Bagatelldimensionen haben. Nach der Rechtsprechung sind diese Orientierungswerte, wenngleich sie keine normative Geltung beanspruchen können, mangels besserer Erkenntnisse im Regelfall anzuwenden.³⁹ Zwar ist die grundsätzliche Verwendbarkeit der Orientierungswerte bei der Bewertung der Erheblichkeit eines Flächenverlustes geklärt.⁴⁰ Das bedeutet jedoch nicht, dass die ohnehin lediglich als Bewertungshilfe und als Orientierungswerte gedachten Empfehlungen des Fachkonventionsvorschlages im Einzelfall von der Zulassungsbehörde unkritisch übernommen werden dürfen. Der Verweis auf solche abstrakten Orientierungswerte ist insbesondere dann nicht geboten, wenn es bereits detaillierte, möglicherweise bereits jahrelang fachgutachterlich ermittelte und allseits akzeptierte Erkenntnisse zu dem Vorhabenstandort gibt und insoweit die Wesentlichkeit einer Beeinträchtigung von Schutzzielen des Gebiets durch den in Rede stehenden Flächenverlust gutachterlich exakt beschrieben werden kann. Das Ausweichen auf abstrakte Orientierungswerte, die ihren Sinn dort haben, wo es angesichts des zumeist in Rede stehenden Flächenumfangs keine hinreichend konkreten Erkenntnisse und Kartierungen gibt, kann deshalb im konkreten Einzelfall mit den gesetzlichen Vorgaben unvereinbar sein. Der Endbericht von Lambrecht & Trautner selbst geht davon aus, dass die Vorschläge nicht angewendet werden sollen, wenn anhand der konkreten und gemeinschaftsrechtskonform festgelegten Erhaltungsziele eine Vereinbarkeit diesen Erhaltungszielen bzw. mit dem Schutzzweck des Gebiets offensichtlich ist.

10. Fazit

Versäumnisse der Mitgliedstaaten bei der hoheitlichen Unterschutzstellung der zahlenmäßig und flächenmäßig geeigneten Gebiete für den Schutz bestimmter Vogelarten bestraft die Vogelschutzrichtlinie mit einem Schutzstatus faktischer

Vogelschutzgebiete, der im Vergleich zu dem Schutzstatus ordnungsgemäß hoheitlich unter Schutz gestellter Gebiete deutlich hinausgeht. Bestraft werden insoweit allerdings nicht die säumigen Naturschutzbehörden, die auch Jahre oder gar Jahrzehnte nach der Gebietsmeldung nicht in der Lage sind, den erforderlichen Gebietsschutz zu regeln, sondern Grundstückseigentümer und Vorhabenträger, die sich zum Schutz ihrer Grundrechte nicht – wie ansonsten bei staatlichen Planungsentscheidungen und hoheitlichen Schutzgebieten – auf einen Ausnahmetatbestand oder eine Befreiungsmöglichkeit berufen können. Angesichts dieser Strenge des Schutzes eines faktischen Vogelschutzgebiets zu Lasten von grundrechtlich geschützten Eigentümern bedarf es für die nachträgliche Einbeziehung weiterer Vogelarten in den Schutzstatus eines solchen faktischen Vogelschutzgebiets eines nachvollziehbaren Auswahlverfahrens, aus dem sich für den Grundstückseigentümer und gegebenenfalls auch für das angegangene Verwaltungsgericht transparent ergibt, dass bei der nachträglichen Einbeziehung weiterer Vogelarten in den Schutz des Gebiets der behördliche Beurteilungsspielraum von der dafür zuständigen Landesbehörde ordnungsgemäß ausgeübt worden ist. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kann es zum Schutz der Grundrechte der Grundstückseigentümer insbesondere geboten sein, den Gebietsschutz eines faktischen Vogelschutzgebiets, das mit einer bestimmten räumlichen Ausdehnung für bestimmte Vogelarten gemeldet worden ist, nicht vollständig auch auf weitere Vogelarten zu erstrecken, zu deren Schutz aufgrund des unterschiedlichen Vorkommens dieser Vogelart im Schutzgebiet allenfalls die Unterschutzstellung eines Teilbereichs dieses faktischen Vogelschutzgebiets relevant sein könnte.

- 38) Lambrecht & Trautner, Fachinformationssystem und Fachkonventionen zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung, Endbericht zum Teil Fachkonventionen, Juni 2007.
- 39) BVerwG, Urt. v. 23. 4. 2014 – 9 A 25.12, juris; BVerwG, Urt. v. 6. 11. 2012 – 9 A 17.11, juris; BVerwG, Urt. v. 13. 5. 2009 – 9 A 73.07, juris; BVerwG, Urt. v. 12. 3. 2008 – 9 A 3.06.
- 40) BVerwG, Beschl. v. 20. 3. 2018 – 9 B 43/16, juris Rdnr. 30; Urt. v. 6. 11. 2012 – 9 A 17.11, BVerwGE 145, 40.

<https://doi.org/10.1007/s10357-020-3677-2>

Unesco Global Geoparks (I) – Idee und Anerkennungsvoraussetzungen*

Wolfgang Köck/Rainer Wolf

© Der/die Autor(en) 2020

UNESCO-Geoparks sind neben den Weltnaturerbestätten und den Weltkulturerbestätten eine weitere Kategorie der internationalen Anerkennung besonders qualifizierter Stätten und Landschaften. Die Voraussetzungen für die Anerkennung von Global Geoparks sind in den „Operativen Leitlinien für Globale Geoparks der UNESCO“ geregelt. Der Beitrag befasst sich mit dem Konzept der UNESCO Global Geoparks und deren Anerkennungsvoraussetzungen. In einem zweiten Teil, der im nächsten

Heft veröffentlicht wird, werden die Unterschutzstellungsoptionen für Geoparks untersucht, die das deutsche Recht zur Verfügung stellt. Dabei wird der Blick insbesondere auf die Frage gerichtet, ob Erneuerbare Energien-Projekte in Geoparks Einfluss auf die Anerkennung haben können.

Prof. Dr. Wolfgang Köck,
Lehrstuhl und Forschungsgebiet Umwelt- und Planungsrecht,
Universität Leipzig, Leipzig, Deutschland

Prof. Dr. Rainer Wolf, Dresden, Deutschland

* Der Artikel beruht auf einem Kurzgutachten der Verfasser für die Deutsche UNESCO-Kommission im Jahr 2018. Die Ergebnisse sind eingeflossen in ein Positionspapier des Nationalkomitees für UNESCO Global Geoparks in Deutschland v. 23. 5. 2019 zum Thema „Erneuerbare Energien in UNESCO-Global Geoparks“. Wir danken dem stv. Generalsekretär der Deutschen UNESCO-Kommission e. V., Dr. Lutz Möller, für eine konstruktive Zusammenarbeit.

1. Einführung: Geotope und Entwicklung der Einrichtung von Geoparks in Deutschland – Fragestellung und Gang der Untersuchung

Geotope sind erdgeschichtliche Bildungen der unbelebten Natur. Sie umfassen Aufschlüsse von Gesteinen, Böden, Mineralien und Fossilien sowie einzelne Naturschöpfungen und natürliche Landschaftsteile.¹ Sie geben Aufschluss über die Entwicklung der Erde. Sie sind die Basis für die Entfaltung des pflanzlichen und tierischen Lebens sowie für die Landnutzung durch den Menschen. Schon im 19. Jahrhundert wurde die Schutzwürdigkeit von einzelnen Geotopen, die sich durch ihre besondere erdgeschichtliche Bedeutung, Seltenheit, Eigenart oder Schönheit auszeichnen, erkannt. Zum Teil wurden sie auch unter Schutz gestellt.

1994 entstand mit dem Natur- und Geopark „Vulkaneifel“ der erste deutsche Geopark.² In diesem organisatorischen Kontext wird eine Vielzahl von Geotopen, in denen sich die regionstypischen erdgeschichtlichen Bildungen der unbelebten Natur manifestieren, in einem größeren räumlichen Zusammenhang der Öffentlichkeit im Rahmen eines didaktischen Konzepts zugänglich gemacht. Im Jahr 2000 gründeten der Geopark Vulkaneifel und drei weitere Gebiete aus Frankreich, Griechenland und Spanien das European Geoparks Network. Es erweiterte sich 2004 unter Beteiligung von 17 europäischen und acht chinesischen Geoparks zum Global Geopark Network.³ Die Gründung dieser Netzwerke wurde von der UNESCO begleitet und ideell unterstützt. Aus dem Global Geopark Network entstand 2015 im Rahmen des „International Geoscience and Geopark Programme“ der UNESCO das Konzept der UNESCO Global Geoparks. Damit hat die UNESCO nach den Welterbestätten und den Biosphärenreservaten mit den UNESCO Global Geoparks eine weitere Kategorie der internationalen Anerkennung von besonders qualifizierten Stätten und Landschaften geschaffen. Derzeit gibt es 127 UNESCO Global Geoparks in 35 Ländern. Sechs davon liegen in Deutschland. Dies sind die Geoparks Bergstraße-Odenwald, Harz-Braunschweiger Land-Ostfalen, Schwäbische Alb, TERRA.vita und Vulkaneifel. Dazu kommt der deutsch-polnische UNESCO Global Geopark Muskauer Faltenbogen/Lukk Muzakowa.⁴

Mit der Vernetzung und Zertifizierung entstand das Bedürfnis nach von allen Akteuren anerkannten Regelwerken, die die für sie gültigen materiellen Anforderungen, Verfahren und Institutionen bereitstellen. In diesem Zusammenhang wird die Frage ihres Verhältnisses zum nationalen Recht zum grundsätzlichen Problem. Werden im Gebiet eines Geoparks oder in seiner Umgebung Vorhaben durchgeführt, die den Geopark beeinträchtigen könnten, wird es virulent.

Die nachfolgende Untersuchung arbeitet zunächst die Anforderungen heraus, die die UNESCO an die Anerkennung von UNESCO-Geoparks stellt und setzt ihren Schwerpunkt dabei auf den Aspekt des Schutzes und der Erhaltung von UNESCO-Geoparks (siehe unten 2.). Mit Blick auf die Schutzerfordernisse wird dabei insbesondere die Konstellation möglicher Beeinträchtigungen durch Infrastrukturentwicklungen im Bereich des Ausbaus erneuerbarer Energien (Windparks, Stromübertragungsleitungen) betrachtet und bewertet. Ausgehend von den Schutzerfordernissen und relevanter Gefährdungen durch EE-Projekte wird in einem zweiten Teil im nächsten Heft der NuR das im deutschen Recht nutzbare Rechtsinstrumentarium der Unterschutzstellung bzw. Sicherung von Gebieten/Räumen analysiert und bewertet.

2. Die Anerkennung von UNESCO Global Geoparks

Träger der UNESCO Global Geoparks ist das „International Geoscience and Geopark Programme“ (IGGP), dessen Geopark Council (im Folgenden „Rat“) auf der Grund-

lage der „Operativen Leitlinien für Globale Geoparks der UNESCO“ (OLL)⁵ Empfehlungen zu Neuaufnahmen abgibt, um die sich einzelne nationale Geoparks beworben haben. Anders als dem Schutz des Weltkultur und -naturerbes auf der Grundlage der „Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage“⁶ fehlt ihnen die völkervertragsrechtliche Fundierung in einem zwischen Staaten geschlossenem Übereinkommen. Die OLL entspringen lediglich einem Normsetzungsakt einer internationalen Organisation. Sie folgen damit dem Muster, mit dem die UNESCO die Grundlagen für Biosphärenreservate durch die auf der Konferenz von Sevilla 1995 beschlossenen „Internationalen Leitlinien für das Weltnetz der Biosphärenreservate“ geschaffen hat.⁷ Von der UNESCO anerkannte UNESCO Global Geoparks dürfen das von der UNESCO entwickelte Logo nutzen. Federführendes Ressort ist das Auswärtige Amt, Schaltstelle gerade auch zur deutschen Wissenschaft und Zivilgesellschaft ist die Deutsche UNESCO-Kommission. Fachlich steht ihr das vom Auswärtigen Amt eingesetzte Nationalkomitee für Global Geoparks zur Seite. Seine Mitglieder entscheiden auf der Grundlage von ihm beschlossener Kriterien (KNK)⁸ und Verfahrensregelungen (VNK)⁹ über die Weiterleitung des Antrags eines deutschen Bewerbers an die UNESCO.

2.1 Materielle Anforderungen

Zu UNESCO Global Geoparks können einzelne zusammenhängende Gebiete mit definierten Grenzen und in erforderlicher Größe erklärt werden, in denen Geotope und Landschaften von internationaler geologischer Bedeutung nach einem ganzheitlichen Konzept von Schutz, Bildung und nachhaltiger Entwicklung bewirtschaftet werden (Nr. 3i OLL). Diese allgemeine Definition differenziert sich in folgende Anforderungen aus.

- *Weltweit bedeutsame Geotope:* In einem Geopark müssen sich eine Vielzahl einzelner Geotope befinden, die für eine erdgeschichtliche Entwicklungsstufe typisch sind und die heutige Landschaft prägen. Sie müssen repräsentativ für die sie umgebende Landschaft und

1) *Lagally/Glaser/Eichhorn*, Der digitale Geotopkataster des Bayerischen Geologischen Landesamtes – fachliche Grundlage zur Erhaltung bedeutender Dokumente der Erdgeschichte, *Geologica Bavaria* 2000, 265, 270.

2) Vgl. *Megerle/Pietsch*, Consequences of overlapping territories between large scale protection areas an Geoparks in Germany: Opportunities and risks for geoheritage and geotourism, *Annales de Geographie* 2017, S. 598 ff.

3) Vgl. dazu *Escher/Frey/Kupetz*, Fortentwicklung des Global Geopark Netzwerks (GGN) unter der Schirmherrschaft der UNESCO hin zu einer Kategorie UNESCO Global Geopark, *SDGG* 2015, S. 16 ff.

4) Seit 2006 können deutsche Geoparks auch den Titel „Nationaler Geopark“ erwerben, der von der GeoUnion Alfred Wegener Stiftung verliehen wird (vgl. Bund-Länder-Ausschuss Bodenforschung, Richtlinien Nationale Geoparks in Deutschland vom 4. 4. 2006, Stand 15. 2. 2020, abrufbar unter www.nationaler-geopark.de/fileadmin/downloads/allgemein/Richtlinien_Nationale_Geoparks_Mai_2013.pdf.) Zur Zeit führen ihn 16 deutsche Geoparks.

5) UNESCO (38 C/14). Arbeitsübersetzung abgedruckt im Anhang zu den Kriterien des Nationalkomitees für UNESCO Global Geoparks in Deutschland v. 22. 4. 2016.

6) *BGBI.* II 1977, S. 215.

7) Vgl. dazu UNESCO (Hrsg). Biosphärenreservate. Die Sevilla-Strategie und die internationalen Leitlinien für das Weltnetz, 1996.

8) Vgl. Kriterien des Nationalkomitees für UNESCO Global Geoparks in Deutschland vom 22. 4. 2016.

9) Vgl. Verfahren des Nationalkomitees zur nationalen Überprüfung von Neuanträgen sowie von regelmäßigen Überprüfungen vom 22. 4. 2016.

deren geologische Entstehungsgeschichte sein (Nr. 2 KNK). Grundlegende Voraussetzung ist ihre im weltweiten Vergleich herausgehobene Bedeutung (Nr. 3i OLL). Eine herausragende Bedeutung eines Gebiets im Sinne von Singularität ist indiziert, wenn es von in Deutschland bestehenden UNESCO Global Geoparks und/oder Welterbestätten und Biosphärenreservaten nicht ausreichend repräsentiert wird (Nr. 2 KNK). Die für ein Gebiet als angemessen betrachtete Größe wird grundsätzlich zwischen 30 000 und 200 000 Hektar angenommen (Nr. 4 KNK). Der beträchtliche Flächenumfang impliziert, dass die landschaftsprägenden Geotope nicht gleichmäßig und mit wenig räumlichen Abstand über das gesamte Gebiet des Geoparks verteilt, sondern nur an einigen Stellen auffindbar sein müssen. UNESCO Global Geoparks erstrecken sich daher über großräumige Gebiete, die markante landschaftsprägende Geotope von internationaler Bedeutung aufweisen, die für eine erdgeschichtliche Entwicklungsstufe typisch sind und Natur und Landschaft sowie menschliche Nutzungen der natürlichen Ressourcen maßgeblich geprägt haben.

- *Didaktisches Konzept:* Wesentliches Element eines UNESCO Global Geoparks ist die Entwicklung eines didaktischen Konzepts. Es soll das geologische Erbe in Verbindung mit anderen Aspekten des Kultur- und Naturerbes der Region nutzen, um das Bewusstsein für die gesellschaftlichen Schlüsselherausforderungen des dynamischen Wandels der Erde zu fördern (Nr. 3 ii OLL). Dies beinhaltet das Wissen um und das Verständnis für geologische Prozesse, Georisiken, Klimawandel, die Notwendigkeit der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen, die Evolution des Lebens sowie die Einbeziehung und Unterstützung von Anwohnern und benachteiligten Gruppen (Nr. 3 ii OLL). Die Kriterien des Nationalkomitees ergänzen dazu, dass für jeden einzelnen Geopark die gebietspezifischen Ausprägungen zu identifizieren und Maßnahmen zu konzipieren sind, die international als Beispiel dienen können (Nr. 7 KNK). In diesen exemplarischen Bildungsprojekten wird eine der Kernaufgaben eines Geoparks gesehen (Nr. 8 KNK). Die Bildungsangebote sollen von einem didaktisch-methodischen Konzept getragen werden und auf die Förderung von geowissenschaftlichem Grundwissen und Gestaltungskompetenz ausgerichtet sein, in denen die nachhaltige Entwicklung einen Schwerpunkt bildet (Nr. 8 KNK).
- *Kooperation:* Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Bildungsauftrags ist eine Kooperation mit Hochschulen, außeruniversitären Forschungseinrichtungen, Museen, Verbänden und UNESCO-Projektschulen anzustreben (Nr. 8 KNK). Die aktuelle Forschung soll in angemessener Weise einbezogen und in Management, Bildung und Kommunikation berücksichtigt werden. Globale Geoparks der UNESCO sind in das weltweite Netz der Global Geoparks einzubinden (Nr. 3 vi OLL). Sie sollen untereinander Erfahrungen und Empfehlungen austauschen (Nr. 3 vi OLL).
- *Ausreichende Verwaltungsressourcen:* UNESCO Global Geoparks sollen als Gebiet über eine eigene Verwaltungsstelle mit eigener Rechtspersönlichkeit verfügen, die mit ausreichenden Ressourcen auszustatten ist (Nr. 3 iii OLL).
- *Geotopmanagement:* Es ist ein Plan zur gemeinsamen Bewirtschaftung des Gebiets auszuarbeiten, der die Bedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigt, die Landschaft als ihren Lebensraum schützt und ihre kulturelle Identität bewahrt (Nr. 3v OLL). Die Kriterien des Nationalkomitees verlangen diesbezüglich ein Managementkonzept, das neben einer Übersicht der Geotope und eine Bestandsaufnahme über deren

Zustand auch Maßnahmen zu ihrem Schutz und ihrer Pflege enthält (Nr. 6 KNK).

- *Integration in die regionale Entwicklung:* Ein UNESCO Global Geopark und seine Ziele sollen in regionale Entwicklungsziele und Leitbilder integriert werden und in die Raumordnung einfließen (Nr. 12 KNK).¹⁰ UNESCO Global Geoparks sollen in allen relevanten Wirtschafts- und Lebensbereichen dazu beitragen, unter Achtung der regionalen Besonderheiten und unter besonderer Berücksichtigung globaler und intergenerationaler Gerechtigkeit eine umwelt- und sozialverträgliche wirtschaftliche Entwicklung unter dem Leitbild der Nachhaltigkeit zu ermöglichen (Nr. 13 KNK). Ein Geopark kooperiert mit regionalen, nationalen und internationalen Akteuren im Tourismus (Nr. 14 KNK). Wesentliche Elemente der touristischen Entwicklung sind Besucherlenkung, Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Zugänglichkeit für alle sowie die Vermarktung regionaler Produkte (Nr. 14 KNK).
- *Rechtswirksamer Gebietsschutz:* UNESCO Global Geoparks müssen alle kommunalen, Landes- und Bundesgesetze zum Schutz des geologischen Erbes achten. Die wichtigsten Stätten müssen bereits vor Antragstellung unter rechtllichem Schutz gestellt sein (Nr. 3 vii OLL). Die Kriterien des Nationalkomitees erwähnen hierzu als rechtliche Form des Schutzes ausdrücklich FHH-Gebiet, Naturschutzgebiet, Landschaftsschutzgebiet und Wasserschutzgebiet, lassen jedoch auch andere Schutzinstrumente zu (Nr. 6 KNK). Zu denken wäre etwa an landesplanerische Zielfestlegungen zur vorsorglichen Sicherung von Gebieten und/oder an langfristige vertragliche Sicherungsvereinbarungen. Letzteres wird im Rahmen dieser Untersuchung nicht weiterverfolgt. Die Schutzziele sollen auch ihre geowissenschaftliche Bedeutung einschließen (Nr. 6 KNK). Allerdings wird kein die gesamte Fläche des Geoparks umfassender Schutz gefordert. Der Gebietsschutz soll aber mindestens 10 % der Fläche des Gebiets umfassen (Nr. 6 KNK).

2.2 Verfahren der Anerkennung

Zur Anerkennung als UNESCO Global Geopark ist ein zweistufiger Prozess zu durchlaufen. Dafür ist in Deutschland zunächst seine Zertifizierung als Nationaler Geopark Voraussetzung (Nr. 5 KNK). Sie wird durch die GeoUnion Alfred-Wegener-Stiftung verliehen. Die einschlägigen Anforderungen und das Verfahren hat der Bund-Länder-Ausschuss Bodenforschung in den „Richtlinien Nationale Geoparks in Deutschland“ beschlossen.¹¹ Die Anerkennung als Nationaler Geopark setzt voraus, dass das Gebiet

10) Für nationale deutsche Geoparks wird dabei nach den für sie einschlägigen Richtlinien (RNGPD) je nach Größe ein Abgleich mit den Landesentwicklungsplänen, regionalen Raumordnungsprogrammen oder Flächennutzungsplänen und eine Integration in diese gefordert (RNGPD Anhang 1 Nr. 4.4); siehe Richtlinien Nationale Geoparks in Deutschland, 2. Fassung vom 4.4.2006, redaktionelle Änderungen bis Mai 2013 (Stand 15.3.2020, abrufbar unter www.nationaler-geopark.de/fileadmin/downloads/allgemein/Richtlinien_Nationale_Geoparks_Mai_2013.pdf).

11) Für nationale deutsche Geoparks wird dabei nach den für sie einschlägigen Richtlinien (RNGPD) je nach Größe ein Abgleich mit den Landesentwicklungsplänen, regionalen Raumordnungsprogrammen oder Flächennutzungsplänen und eine Integration in diese gefordert (RNGPD Anhang 1 Nr. 4.4); siehe Richtlinien Nationale Geoparks in Deutschland, 2. Fassung vom 4.4.2006, redaktionelle Änderungen bis Mai 2013 (Stand 15.3.2020, abrufbar unter www.nationaler-geopark.de/fileadmin/downloads/allgemein/Richtlinien_Nationale_Geoparks_Mai_2013.pdf).

über Sehenswürdigkeiten von regionaler und nationaler geowissenschaftlicher Bedeutung, Seltenheit oder Schönheit verfügt, die repräsentativ für eine Landschaft und deren geologische Entstehungsgeschichte sind (Artikel 1 Nr. 1 RINGPD). In Betracht kommen damit Landschaften mit typischen erdgeschichtlichen Ausprägungen, die deren historische Landnutzungen beeinflusst haben. Das Gebiet muss über ein fachliches und touristisches Konzept verfügen (Artikel 1 Nr. 2 RINGPD), das der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung der Region und als pädagogisches Instrument bei der Umweltbildung sowie der Lehre und Forschung in den Geowissenschaften dient (Artikel 1 Nr. 5 RINGPD).

Für zertifizierte nationale Geoparks ist eine Bewerbung um die Anerkennung als UNESCO Global Geopark möglich. Dazu muss eine Bewerbung bei der Deutschen UNESCO-Kommission eingereicht werden (Nr. 8 VNK). Die Geschäftsstelle des Nationalkomitees für UNESCO Global Geoparks bei der deutschen UNESCO-Kommission legt die Bewerbung dem Nationalkomitee vor (Nr. 8 VNK), das beim Auswärtigen Amt eingerichtet worden ist. Ihm gehören Experten aus den Bereichen Geowissenschaften, nachhaltige Entwicklung, Tourismus und Bildung sowie Vertreter von Bund und Ländern an. Ein Team von Evaluatoren bereitet den antragstellenden nationalen Geopark (Nr. 5 VNK). Das Nationalkomitee entscheidet auf der Grundlage der von ihm beschlossenen Kriterien¹² und Verfahrensregelungen¹³ sowie der Operativen Leitlinien der UNESCO über die Weiterleitung des Antrags an die UNESCO (Nr. 3 VNK).

Das UNESCO-Sekretariat überprüft die Vollständigkeit der bei ihm eingereichten Anträge. Es bestimmt die Gutachter, die das Gebiet bereisen (Nr. 5. 3 OLL). Über die Anerkennung der Anträge erarbeitet der Rat der Globalen Geoparks der UNESCO auf der Grundlage der Evaluierung und der operativen Leitlinien eine Empfehlung. Sie kann darin bestehen, dem Antrag stattzugeben, ihn abzulehnen oder ihn für maximal zwei Jahre aufzuschieben (Nr. 5.5 OLL). Im Fall der positiven Bewertung setzt der Generaldirektor der UNESCO das Votum auf die Tagesordnung des Exekutivrates der UNESCO, der die vom Rat beschlossene Nominierung verabschiedet (Nr. 5.5 OLL).

2.3 Regelmäßige Überprüfung

UNESCO Global Geoparks werden alle vier Jahre einer Überprüfung unterzogen. Dies soll die Qualität der Geoparks, einschließlich der Qualität ihrer Bewirtschaftung gewährleisten (Nr. 5.6 OLL). Zunächst hat die Verwaltungsstelle des UNESCO Global Geoparks einen Fortschrittsbericht zu erstellen (Nr. 5.6 ii OLL). Dieser wird vom Nationalkomitee begutachtet (Nr. 2 VNK) und mit einer Stellungnahme beim UNESCO-Sekretariat eingereicht (Nr. 5.6 ii OLL). Dieses beauftragt zwei Gutachter, die Qualität des Geoparks zu überprüfen (Nr. 5.6 iii OLL). An der Bereisung durch die Gutachter der UNESCO dürfen Mitglieder des Nationalkomitees teilnehmen, ohne auf den Bereisungsbericht Einfluss nehmen zu können (Nr. 5.6 iv OLL). Der Bericht wird dem UNESCO-Sekretariat vorgelegt, das ihn an den Rat weiterleitet, der ihn auf seinen jährlichen Sitzungen erörtert (Nr. 5.6v OLL). Kommt der Rat zu dem Ergebnis, dass sich Qualität und Management des Gebiets verbessert haben oder zumindest zufriedenstellend sind, kann er die Anerkennung als Globaler Geopark der UNESCO um weitere vier Jahre verlängern (sog. „grüne Karte“ – Nr. 5.6 vi OLL). Gelangt er zu der Ansicht, dass das Gebiet die Kriterien nicht mehr erfüllt, kann er der Verwaltungsstelle des Gebiets mitteilen, dass die Anerkennung nur um zwei Jahre bis zu einer weiteren Bereisung verlängert wird (sog. „gelbe Karte“ – Nr. 5.6 vii OLL). Erfüllt der Geopark auch zwei Jahre nach Erhalt der „gelben Karte“ die Kriterien nicht, wird der Rat gebe-

nenfalls entscheiden, dass das Gebiet seine Anerkennung als Globaler Geopark der UNESCO verliert (sog. „rote Karte“ – Nr. 5.6 viii OLL). Kommt bereits das Nationalkomitee zu diesem Ergebnis, ist seine Stellungnahme als Rücknahme mit der Folge des sofortigen Verlusts des UNESCO-Titels zu formulieren (Nr. 2 VNK).

Möchte ein bestehender UNESCO Global Geopark seine Größe um bis zu 10% der Ausgangsfläche verkleinern, hat er über den Hintergrund dieser Veränderung schriftlich zu informieren und darzulegen, inwieweit das Gebiet den Kriterien für UNESCO Global Geoparks weiterhin entspricht (Nr. 5.6 x OLL). Das Schreiben ist über das Nationalkomitee beim UNESCO-Sekretariat einzureichen (Nr. 9 VNK). Der Rat kann der Verkleinerung der Fläche zustimmen oder sie ablehnen. Möchte ein bestehender Global Geopark der UNESCO seine Größe um mehr als 10% der Ausgangsfläche verändern, muss er sich um die Anerkennung neu bewerben (Nr. 5.6 xi OLL).

Zudem kann der Rat jederzeit die Anerkennung eines UNESCO Global Geoparks widerrufen, wenn dieser sich weigert, sich dem Überprüfungsverfahren zu unterziehen oder wenn er eindeutig gegen die Kriterien verstößt (Nr. 5.6 ix OLL). Im Weiteren kann ein Global Geopark auch aus eigenem Wunsch ausscheiden. Mit der Mitteilung dieses Wunsches an das Sekretariat der UNESCO verliert das Gebiet alle seine Rechte und wird von all seinen Pflichten entbunden (Nr. 5.5 OLL).

2.4 Zwischenergebnis: Schutz- und Gewährleistungserfordernisse von UNESCO-Geoparks

Die weltweit renommierte Anerkennung als UNESCO Global Geopark dokumentiert die Auszeichnung als global bedeutsame Stätte des geologischen Erbes. Sie verpflichtet zur Bewahrung des Erbes und zu seiner Erlebarmachung durch Bildung, die Wissen und Kompetenzen vermittelt. Das Konzept der UNESCO Global Geoparks erschöpft sich damit nicht in der physischen Bewahrung eines geologisch bedeutsamen Naturphänomens. Es fokussiert sich vielmehr in einem Bildungsauftrag, der an der regionalen Entwicklung ansetzt und modellhafte Lösungsansätze für globale Herausforderungen vermittelt.

Auch in der gezielten Einbeziehung der Öffentlichkeit zur Vermittlung seiner didaktischen Ziele unterscheidet sich ein UNESCO Global Geopark grundsätzlich von den hergebrachten deutschen Schutzkonzepten zum Erhalt des kulturellen und Naturerbes. So können nach deutschem Naturschutzrecht Besucher am Betreten eines Nationalparks oder Naturschutzgebietes ganz oder teilweise gehindert werden. Nur soweit es der Schutzzweck erlaubt, ist ihnen der Zugang zu eröffnen (§23 Abs. 2 S. 2; §24 Abs. 2 BNatSchG). Selbst in Biosphärenreservaten, die der beispielhaften Entwicklung und dem Erproben von die Naturgüter besonders schonenden Wirtschaftsweisen dienen (§25 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG), stehen die Beobachtung von Natur und Landschaft und die Bildung für nachhaltige Entwicklung unter dem Vorbehalt, dass der Schutzzweck dies erlaubt (§25 Abs. 2 BNatSchG). Auch im Denkmalschutz ist der öffentliche Zugang nur gewährleistet, soweit dieser dem Schutzzweck nicht entgegensteht (vgl. etwa §9 Abs. 2 SächsDSchG). Allein in Landschaftsschutzgebieten und Naturparks gehört der völlige oder teilweise Ausschluss von Besuchern nicht zum gesetzlichen Regelungsprogramm.

Ein UNESCO Global Geopark unterstützt die problemorientierte Forschung. Er informiert Besucher und Be-

12) Vgl. Kriterien des Nationalkomitees für UNESCO Global Geoparks in Deutschland vom 22. 4. 2016.

13) Vgl. Verfahren des Nationalkomitees zur nationalen Überprüfung von Neuanträgen sowie von regelmäßigen Überprüfungen vom 22. 4. 2016.

völkerung über das Erbe der Region und schafft Bewusstsein für globale Zusammenhänge und Herausforderungen wie die Endlichkeit natürlicher Ressourcen und den Klimawandel. Das ihm zugrunde liegende didaktische Konzept soll Ansätze zu einer nachhaltigen Entwicklung liefern. Durch Bildung, Moderation und Forschung sollen so modellhafte regionale Lösungen für globale gesellschaftliche Herausforderungen vermittelt und stetig weiterentwickelt werden. UNESCO Global Geoparks leisten damit einen Beitrag zur Realisierung der 17 Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030.¹⁴ Dabei ist es aufgrund der flächenmäßigen Ausdehnung eines Geoparks und seiner pluralen Nutzungsstruktur offenkundig, dass die bedeutsamen Stätten des geologischen Erbes nicht flächendeckend im Gebiet vorhanden sein müssen und das mit ihm verfolgte Konzept nur exemplarischen Charakter haben kann.

Werden die Gebiete den Anforderungen der UNESCO nicht gerecht, können sie nicht in die Liste der UNESCO Global Geoparks aufgenommen werden bzw. sie verlieren diesen Status, nachdem er ihnen verliehen worden ist. In der Drohung mit dem Verlust des Titels liegt die einzige Möglichkeit, auf die Einhaltung des Regelwerkes der UNESCO hinzuwirken. Ähnliche Strukturen bestehen zur Qualitätssicherung des Weltkultur- und -naturerbe sowie bei den Biosphärenreservaten. Wie die Erfahrungen mit dem Weltkulturerbe zeigen, liegt darin ein durchaus wirkmächtiges Sanktionsmuster, die Konformität mit dem Regelwerk der UNESCO zu gewährleisten.

Die entscheidende Instanz zur Entscheidung, ob ein Geopark das Regelwerk der UNESCO einhält, ist der Rat. Allerdings wird das Nationalkomitee durch die ihm eingeräumte Möglichkeit, den Rückzug aus dem UNESCO Global Geopark Network für ein Gebiet, das die Anforderungen der Operativen Leitlinien nicht einhält, bereits vor einer definitiven Entscheidung der UNESCO zu erklären, zum vorgeschalteten Wächter des Regelwerkes der UNESCO. Eine ähnliche Funktion besitzt es im Antragsverfahren, in dem es über die Möglichkeit verfügt, einen Antrag nicht an die UNESCO weiterzuleiten.

Offen ist in den OLL, wie schwerwiegend Verstöße gegen die UNESCO-Kriterien sein müssen, um die Aberkennung des Titels als UNESCO Global Geopark rechtfertigen zu können. Generell knüpfen die OLL den Entzug des Titels UNESCO Global Geopark daran, dass das Gebiet die Anforderungen der OLL nicht mehr erfüllt (Nr. 5.6 vii OLL). Wenn für den Erhalt des Titels Qualität und Management entscheidend sind, kann auch der Entzug des Titels auf Defizite bei Qualität und Management gegründet werden (Nr. 5.6 vi OLL). Zu den Gründen für den Entzug zählen grundsätzlich alle Kriterien, deren Erfüllung für eine Anerkennung als UNESCO Global Geopark nach Nr. 3 OLL erforderlich ist. Daher können erhebliche Beeinträchtigungen der von den Operativen Leitlinien geforderten Qualität eines Gebietes nicht nur in Störungen der physischen Integrität seiner Bestandteile und seiner visuellen Erlebbarkeit bestehen, sondern auch in Defiziten bei der Umsetzung des didaktischen Konzepts, der Kooperation mit anderen Stellen oder der institutionellen Ausstattung des Parks mit Personal und finanziellen Ressourcen. Im Folgenden konzentrieren wir uns auf den Aspekt des Schutzes vor Beeinträchtigungen der Integrität der Geoparks.

Die Operativen Leitlinien legen nicht ausdrücklich fest, ob die Funktion eines Geoparks insgesamt beeinträchtigt sein muss oder ob die Beeinträchtigung eines der in ihm befindlichen Geotope ausreicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die UNESCO-Kriterien einen flächendeckenden und alle Aspekte umfassenden Schutz des Gebiets nicht verlangen. Die Kriterien des Nationalkomitees beschränken den zwingend einzuhaltenden räumlichen Umfang ihrer Anforderungen an den Gebietsschutz auf 10 % der Fläche (Nr. 6 KNK). Wenn danach der überwiegende Teil eines

UNESCO Global Geoparks nicht zwingend unter rechtllichem Schutz stehen muss, stellt sich die Frage, wie schwerwiegend Beeinträchtigungen sein müssen, um die Anforderungen der OLL zu gefährden.

Zu den offenkundigen Beeinträchtigungen eines Geoparks gehören Veränderungen seines Gebietszuschnitts. Zwei unterschiedliche Varianten möglicher Veränderungen des Gebiets werden von den Operativen Leitlinien selbst thematisiert. Soll die Ausgangsfläche eines anerkannten UNESCO Global Geoparks um bis zu 10 % verändert werden, hat der Rat zu entscheiden, ob das Gebiet den Kriterien der OLL noch entspricht (Nr. 5 x OLL). Soll das Gebiet um mehr als 10 % der Ausgangsfläche verändert werden, muss sich der Geopark erneut um die Anerkennung als UNESCO Global Geopark bewerben. In diesem Fall ist zu folgern, dass das Gebiet zunächst seine Anerkennung bis zur erneuten Entscheidung des Rats verliert. Ob die betroffene Fläche nach nationalem Recht geschützt ist, ist danach unerheblich.

Ersichtlich wird mit dem Begriff „Veränderung“ zunächst allein auf den Tatbestand eines Flächenverlustes abgestellt. Nicht eindeutig geregelt ist, ob beim Flächenverlust allein auf formelle Änderungen des Gebietszuschnitts abzustellen ist, oder ob Flächenverluste im Sinne der OLL auch beeinträchtigende Landnutzungsänderungen bei formeller Beibehaltung des ursprünglichen Gebietszuschnitts sein können. Der Wortlaut spricht dafür, dass die „10 %-Regel“ formal zu verstehen ist, also lediglich formelle Änderungen des Gebietszuschnitts erfasst. Davon zu unterscheiden sind materielle Veränderungen. Für diese Veränderungen gilt nicht eine pauschale 10 %-Regel, sondern es kommt auf die Art und Schwere der Veränderung im Hinblick auf die Anerkennungskriterien für UNESCO-Geoparks an (Nr. 3 der OLL).

Beeinträchtigungen sind erheblich, wenn sie das Gebiet merklich negativ verändern. Neben Flächenverlusten sind Eingriffe in die physische Integrität eines Gebiets sicherlich erheblich, wenn sie ein für dieses wesentliches Geotop betreffen. Sei es, dass sie dieses zerstören, beschädigen oder in anderer Form spürbar beeinträchtigen. Wird also beispielsweise durch die Errichtung einer Windenergieanlage oder eines Windparks ein prägendes Geotop eines UNESCO Global Geoparks zerstört, ist zu folgern, dass der Eingriff so erheblich ist, dass dies den Entzug des UNESCO-Prädikats rechtfertigt. Bleiben die prägenden Geotope eines unter UNESCO-Schutz stehenden Gebietes demgegenüber physisch unberührt, muss gefragt werden, ob gleichwohl der Gebietscharakter erheblich beeinträchtigt ist, z. B. dadurch, dass die Erlebbarkeit prägender Parkelemente durch ein Bauvorhaben gestört wird. Werden andere Funktionen des Naturhaushaltes in dem Gebiet eines Geoparks, die für dieses prägend sind, wie etwa das Grundwasser oder oberirdische Gewässer, physisch beeinträchtigt, muss diese Beeinträchtigung erheblich für den Geopark sein.

Nicht explizit geregelt ist auch die Frage, ob eine Beeinträchtigung der physischen Integrität des Geoparks selbst erforderlich ist oder eine Störung in seiner Umgebung ausreicht, wenn sie sich negativ auf den Geopark auswirkt. Auf jeden Fall muss die von außen einwirkende Störung erheblich sein. Wird durch Lärm, Lichteffekte oder optisch erdrückende Wirkung eines baulichen Vorhabens, wie etwa einer Windenergieanlage, nicht die Substanz eines Geotops beeinträchtigt, sondern lediglich dessen Erlebbarkeit für Besucher und Anwohner in Frage gestellt, fehlen einschlägige Festlegungen im Regelwerk der UNESCO. Dies unterscheidet die Operativen Leitlinien für UNESCO Global Geoparks von den Guidelines des

14) Siehe dazu auch das Positionspapier des Nationalkomitees für UNESCO-Global Geoparks in Deutschland: Erneuerbare Energien in UNESCO Global Geoparks, 5/2019, S. 1 ff.

UNESCO Weltkultur und -naturerbes.¹⁵ In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die UNESCO in Fällen des UNESCO-Weltkulturerbes geneigt scheint, die räumlichen Schutzdimensionen weit zu interpretieren. So wurde der Umgebungsschutz des Kölner Domes auch auf die gegenüberliegende Rheinseite ausgedehnt, auf der ein Hochhaus errichtet werden sollte.¹⁶ Im Fall der Dresdner Waldschlösschenbrücke wurde im Bau einer Brücke innerhalb der von der UNESCO mit dem Prädikat „Welterbe“ ausgezeichneten Stadtlandschaft, die sich über 25 km auf den Ufern der Elbe erstreckt, eine so erhebliche Störung der Qualität des Gebiets gesehen, dass der Verlust des Titels ausgesprochen wurde.¹⁷ In Ermangelung expliziter Regelungen wird man aber nicht ausschließen können, dass störende bauliche Anlagen, die zwar außerhalb des Geoparks, aber dennoch in der Nähe wertbildender Elemente eines solchen Parks errichtet werden, als erhebliche Beeinträchtigung der Integrität des Gebiets zu bewerten sind. Diese Möglichkeit muss deshalb im Hinblick auf die Schutzanforderungen beachtet werden, um auf der sicheren Seite zu sein.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wieder-

gabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open access funding provided by Projekt DEAL.

15) Vgl. etwa Nr. 179 b) iv der Guidelines des Welterbekomitees.

16) Vgl. zu anderen Konfliktfällen: *Hotz*, Deutsche Städte und UNESCO-Welterbe. Probleme und Erfahrungen mit der Umsetzung eines globalisierten Denkmalschutzkonzeptes, 2003, S. 75 ff.

17) Vgl. dazu *Wolf*, NuR 2008, 311.

Wann beginnt das Tier?

Das ethisch begründete Tierschutzrecht – unter besonderer Berücksichtigung der Schlachtung trächtiger Rinder

Barbara Felde/Jana Plodowski

© Springer-Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature 2020

Wann ist ein Tier ein Tier? Und ab wann wird es von „tier“schutzrechtlichen Vorschriften als solches erfasst? Dieser Beitrag widmet sich dem ethischen Tierschutz und der Frage, wie nach diesem Tiere zu behandeln sind. Das Tierschutzrecht in Deutschland ist seit 1933 ein ethisch begründetes Tierschutzrecht. Es will die Tiere um ihrer selbst willen schützen und auch die Fähigkeit zu leiden spielt eine große Rolle bei der Frage, ob ein Tier durch Gesetze und Verordnungen geschützt wird oder nicht. Es soll erarbeitet werden, wann ein Tier zum Tier wird, dem dieser ethisch begründete Tierschutz zugutekommt. Verglichen wird das Einsetzen des Schutzes für das Tier mit dem Schutzstatus des Menschen, der ein ähnlicher, aber doch ein ganz anderer ist. Eine besondere Betrachtung soll der tierschutzrelevanten Problematik der Schlachtung trächtiger Rinder und dem Schutzstatus der Kälberfeten zukommen. Diese häufig in Schlachthöfen vorzufindende Situation suchte man seit dem Jahr 2010 zu regulieren – zunächst durch freiwillige Vereinbarungen zwischen den relevanten Akteuren wie z. B. Landesministerien, Bauernverband, Milchviehhaltern, Fleischhandelsverbänden u. a., seit 2017 durch eine Änderung der Rechtslage, nach der es nun ein grundsätzliches Verbot der Abgabe hochträchtiger Tiere zum Zweck der Schlachtung gibt.

Dr. Barbara Felde,
Richterin auf Probe beim Verwaltungsgericht Gießen, Gießen,
Deutschland

Jana Plodowski,
Rechtsreferendarin am Landgericht Kassel,
Kassel, Deutschland

1. Einführung und Problemstellung

Spätestens durch eine Studie der Universität Leipzig aus dem Jahr 2010¹ wurde auch in der Öffentlichkeit klar, dass bislang die Schlachtung trächtiger, zum Teil hochträchtiger Rinder keine Ausnahme war, sondern vielmehr gehäuft vorkam.² Die oft bereits lebensfähigen Kälber erstickten in der Eihülle, wo sie nach der Entfernung aus dem Mutterleib des geschlachteten Muttertiers zurückgelassen wurden, und starben so qualvoll. In diesem Beitrag soll sich über eine ethische Betrachtung zum Tierschutz der Frage genä-

1) *Riehn/Domel/Einspanier/Gottschalk/Lochmann/Hildebrandt/Luy/Lücker*, Schlachtung gravider Rinder – Aspekte der Ethik und des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, *Tierärztliche Umschau* 66 (2011), 391–405; *Maurer/Lücker/Riehn*, Slaughter of pregnant cattle in German abattoirs – current situation and prevalence: a cross-sectional study, *BMC Veterinary Research* 2016, <https://doi.org/10.1186/s12917-016-0719-3>.

2) Bereits ältere Studien auch zu anderen europäischen Ländern wiesen auf diese Problematik hin, vgl. *Lücker/Bittner/Einspanier*, Zur toxikologisch-hygienischen Bewertung der Exposition mit hormonell wirksamen Stoffen bei Schlachtungen trächtiger Rinder unter verschiedenen Produktionsbedingungen, Vorträge und Poster im Rahmen der 44. Arbeitstagung des Arbeitsgebietes „Lebensmittelhygiene“ der Deutschen Veterinärmedizinischen Gesellschaft (DVG), 29.9. – 2.10.2003, Garmisch-Partenkirchen; Di Nicolo, Studie zum zusätzlichen Eintrag von Hormonen in die menschliche Nahrungskette durch das Schlachten von trächtigen Rindern in der Europäischen Union am Beispiel von Luxemburg und Italien, Leipzig 2006.