daran gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG).¹³⁹ Dabei enthält das KSG v. a. Ziele und Verfahrensvorschriften und überlässt das „Wie“ der Zielerreichung in erster Linie dem Klimaschutzprogramm, welches von den zuständigen Ministerien mit Maßnahmen zu füllen ist. Regelungssystematisch handelt es sich hierbei um eine zielbezogene, d. h. finale Gesetzgebung, welche insbesondere aus dem Planungsrecht und europäischen Umweltrecht bekannt ist.¹⁴⁰ Die Umsetzung der im Klimaschutzprogramm enthaltenen Maßnahmen erfordert die Änderung verschiedener Fachgesetze sowie weiterer Maßnahmen (z. B. finanzielle Förderung, Öffentlichkeitsarbeit, Beratung etc.). Demgemäß ist ein Instrumentarium geschaffen worden, das selbst zwar keine Maßnahmen vorgibt, aber darauf abzielt, solche Maßnahmen zu befördern und zu koordinieren.¹⁴¹ Dieser Ansatz erschließt sich im Hinblick auf den Querschnittscharakter des Klimaschutzrechts. Denn aufgrund der Bezüge zu anderen Rechtsgebieten und ihrer Heterogenität lassen sich die gesetzlichen Klimaschutzregelungen nicht sämtlich in ein umfassendes Klimaschutzgesetz integrieren.¹⁴² Daher erscheint die Beschränkung des KSG auf die Normierung von Klimaschutzziele sowie Planungsinstrumenten zu ihrer Umsetzung, die Verankerung von Monitoring-Mechanismen, die Schaffung eines unabhängigen Sachverständigenrats und Vorgaben zur Vorbildwirkung der Bundesverwaltung folgerichtig. Bedauerlich ist allerdings, dass die *Anpassung* an den Klimawandel – im Gegensatz zu den aktuelleren Landesklimate(schutz)gesetzen¹⁴³ – nicht Gegenstand des KSG ist. Denn Klimaschutz und Klimaanpassung sind zwei Seiten einer Medaille, die nicht losgelöst voneinander betrachtet werden sollten. Ein Bundesklimagesetz, welches auch die Anpassung regelt, könnte auch den Aktivitäten zur Klimaanpassung¹⁴⁴ einen gesetzli-

chen Rahmen verleihen und zu einer stärkeren Verzahnung zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung beitragen.

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

139) Saurer (Fn. 5), 1574.

140) Näher hierzu Albrecht, Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, 2007, S. 30, 97 ff. m. w. N.

141) Wickel, DVBl. 2013, 77, 78.

142) Wickel (Fn. 141), 78.

143) Z. B. ThürKlimaG, Energiewendegesetz Bln, EWKG S-H, s. oben Kap. 3.1.

144) Z. B. Bundesregierung, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS), 2008; Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie (APA I, 2011, APA II, 2015).

<https://doi.org/10.1007/s10357-020-3693-2>

UNESCO Global Geoparks: Rechtsinstrumente der Unterschutzstellung im deutschen Recht – Analyse und Empfehlungen*

Wolfgang Köck und 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. Der Beitrag untersucht die Unterschutzstellungsoptionen für Geoparks im deutschen Recht, dabei werden unterschiedliche Rechtsinstrumente des Fachrechts und der Raumordnung betrachtet und vergleichend bewertet. Ein besonderes Augenmerk gilt der Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen Erneuerbare Energien-Projekte Einfluss auf die Anerkennung von Geoparks haben können.

1. Einleitung

Im Beitrag „Unesco Global Geoparks – Idee und Anerkennungsvoraussetzungen“ (siehe NuR 2020, 295) wurde die

Idee und das Konzept der UNESCO Global Geoparks sowie die Voraussetzungen ihrer Anerkennung untersucht. Für die Anerkennung wurden die „Operativen Leitlinien der UNESCO“ zugrunde gelegt.

Die Operativen Leitlinien der UNESCO sind in der Bundesrepublik kein unmittelbar geltendes Recht. Bereits ihre Rechtsqualität als Normen des Völkerrechts ist klärungsbedürftig. Anders als etwa die dem Schutz des Weltkulturerbes dienende Welterbekonvention¹ liegt ihnen kein zwischen den Staaten verbindlich vereinbartes völkerrechtliches Übereinkommen zugrunde. Das Regelwerk der OLL entspringt auch weder dem Völkergewohn-

Prof. Dr. Rainer Wolf,
Dresden, Deutschland

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

*) Der Artikel beruht auf einem Kurzgutachten der Verf. für die Deutsche UNESCO-Kommission im Jahr 2018. Die Ergebnisse sind eingeflossen in ein Positionspapier des Nationalkomitees für UNESCO Global Geoparks in Deutschland v. 27.5.2019 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) Bekanntmachung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 2.2.1977, BGBl. 1977 II S. 213.

heitsrecht noch basiert es auf allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Vielmehr ist es durch einen Rechtssetzungsakt einer internationalen Organisation konstituiert worden. Unabhängig davon, ob und in welcher Weise einem solchen Akt völkerrechtliche Verbindlichkeit zugemessen wird, fehlt den OLL innerstaatliche Verbindlichkeit. Sie sind – anders als die Welterbekonvention – weder von der Bundesrepublik ratifiziert noch nach Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG in nationales Recht umgesetzt worden. Allenfalls verlangt der Grundsatz völkerrechtsfreundlichen Verhaltens² Berücksichtigung, wo es das nationale Recht gestattet. In Betracht kommen hier insbesondere vom Gesetz eingeräumte Ermessensspielräume, Abwägungsentscheidungen und die planerische Gestaltungsfreiheit. Desgleichen haben auch die Kriterien und Verfahrensregelungen des Nationalkomitees keine für Dritte allgemein verbindliche Rechtsnormqualität. Sie sind weder von einem zur Gesetzgebung legitimierten Organ der Legislative des Bundes oder der Länder noch von einem zur Verordnungsgebung befugten Organ der Exekutive oder einer zur Satzungsgebung befugten Selbstverwaltungskörperschaft erlassen worden. Daraus ergibt sich, dass das Recht der Bundesrepublik weder Regierung noch Verwaltung dazu verpflichtet, Gebiete von UNESCO Global Geoparks gemäß der Schutzerofordernisse der OLL unter Schutz zu stellen, bzw. zu sichern. Das Schutz- und Sicherungsinstrumentarium des Fachrechts und auch des überfachlichen Raumordnungsrechts kann nur entsprechend der Ausweisungszwecke, die das Fachrecht und das fachübergreifende Recht zur Verfügung stellen, erfolgen. Welchen Schutz ein Geopark und die in ihm befindlichen Geotope in der Bundesrepublik Deutschland vor Beeinträchtigungen seiner von der UNESCO vorgegebenen Funktionen tatsächlich genießen, bemisst sich daher ausschließlich nach deutschem Recht.

Im Folgenden werden zunächst die Optionen des passiven Schutzes von UNESCO Global Geoparks gegenüber von Beeinträchtigungen durch Windenergieanlagen im Rahmen des Boden-, Natur- und Denkmalschutzrechts untersucht (2.1–2.3). Im Anschluß daran werden die Möglichkeiten des aktiven Schutzes durch Integration der Belange von UNESCO Global Geoparks in die räumliche Planung, die Anforderungen und Grenzen für die Zulassung von raumbeanspruchenden Vorhaben formuliert, dargestellt (2.4). Im dritten Abschnitt werden dann Bewertungen mit Blick auf geeignete Unterschutzstellungsinstrumente vorgenommen (3.) und abschließend einige Handlungsempfehlungen ausgesprochen (4.).

2. Unterschutzstellungsoptionen für Geoparks im deutschen Recht

2.1 Bodenschutzrecht

Der augenscheinlich deutlichste Hinweis auf den Schutz von Geotopen im deutschen Recht findet sich in § 2 Abs. 2 Nr. 2 BBodSchG. Danach erfüllt der Boden neben seinen natürlichen und wirtschaftlichen Funktionen auch die Funktion als „Archiv der Natur- und Kulturgeschichte“. Seine Zusammensetzung und sein Aufbau geben Aufschluss über frühere Landschaften und Klimata sowie ehemalige Lebensformen und menschliche Nutzungen. Allerdings fehlen im BBodSchG anschließende spezifische Regelungen zum Schutz der Archivfunktion des Bodens oder bestimmter Geotope. Vielmehr kulminiert sein Schutzinteresse im Begriff der „schädlichen Bodenveränderungen“ (§ 1 BBodSchG). Darunter sind nach § 2 Abs. 3 BBodSchG „Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen“ zu verstehen, „die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen“. Sie lösen die Pflichten zur Gefahrenabwehr und Sanierung nach § 4 BBodSchG sowie zur Vorsorge nach § 7 BBodSchG aus. Als auslösende

Tatbestände kommen grundsätzlich auch Beeinträchtigungen der Archivfunktion in Betracht. Im Folgenden werden in der BBodSchV allerdings die Quellen der Gefährdungen auf Schadstoffe und mechanische Einwirkungen auf den Boden fokussiert. Solchen unmittelbar auf den Boden einwirkenden Gefährdungen sind Geotope allerdings eher selten ausgesetzt. So wirken beispielsweise Windenergieanlagen auf die Umwelt insbesondere durch Emissionen von Lärm, Lichtreflexionen und Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes ein. Sie beeinträchtigen den Boden und seine Funktionen nicht unmittelbar, sondern die Erlebnisqualität eines Geotops für den Besucher. Ein solcher Schutz liegt außerhalb des Regelungsansatzes des BBodSchG.

Gebietsbezogene Regelungen finden sich im Bodenschutzrecht des Bundes nur in § 12 Abs. 2 BBodSchV für Gebiete mit erhöhtem Schadstoffgehalt. Allerdings gibt es im Bodenschutzrecht der Länder weitere gebietsbezogene Vorschriften zu Bodenschutzgebieten, Bodenschutzflächen, Bodenplanungsgebieten, Bodenbelastungsgebieten oder Bodengefährdungsgebieten. Dazu sind die Länder nach Maßgabe von § 21 Abs. 3 BBodSchG ermächtigt. Die einschlägigen Regelungen der Länder beziehen sich allerdings zumeist lediglich auf die gebietsbezogene Überschreitung der Prüf-, Maßnahme- oder Vorsorgewerte, die flächenhafte Maßnahmen des Bodenschutzes erforderlich machen. Sie sind daher auf stoffliche Einwirkungen beschränkt.

Das BBodSchG ermächtigt allerdings in § 21 Abs. 3 den Landesgesetzgeber nicht nur dazu, „Gebiete (zu bestimmen), in denen flächenhaft schädliche Bodenveränderungen auftreten oder zu erwarten sind“, sondern auch dazu „weitere Regelungen über gebietsbezogene Maßnahmen des Bodenschutzes (zu) treffen“. Während die erste Alternative der Ermächtigung voraussetzt, dass flächenhaft schädliche Bodenveränderungen auftreten oder zu erwarten sind (siehe oben), gestattet die zweite Alternative der Ermächtigung dem Landesgesetzgeber auch, Bodenschutzgebiete mit Blick auf die vorsorgende Erhaltung bestimmter Bodenfunktionen (z. B. Archive der Natur- und Kulturgeschichte) auszuweisen³. Ein Teil der Bundesländer (Baden-Württemberg; Nordrhein-Westfalen; Rheinland-Pfalz; Sachsen-Anhalt) hat auf der Grundlage dieser Ermächtigung Möglichkeiten geschaffen, Gebiete zu Bodenschutzgebieten zu erklären, um besonders schutzwürdige Böden nach § 12 Abs. 8 S. 1 BBodSchV vor schädlichen Einwirkungen zu schützen. Besonders schutzwürdige Böden sind solche, die natürliche Funktionen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG) oder Funktionen als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 BBodSchG) in besonderem Maße erfüllen (§ 12 Abs. 8 S. 1 BBodSchV). In einem „Leitfaden zur Ausweisung von Bodenschutzgebieten“ des Umweltministeriums NRW sind mittlerweile erste fachliche Grundlagen für die Identifizierung besonders schutzwürdiger Böden geschaffen worden⁴. Inwieweit die genannten Länder von den gesetzlichen Ermächtigungen bislang Gebrauch gemacht haben, ist nicht bekannt. Entsprechende empirische Studien gibt es soweit ersichtlich nicht. Die Verf. gehen davon aus, dass von der Ermächtigung bislang wenig Gebrauch gemacht worden ist, weil dieses Instrument in der verfügbaren Fachliteratur bis-

2) Vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 26. 3. 1987 – 2 BvR 589/79, 2 BvR 750/81, 2 BvR 284/85, BVerfGE 74, 358, 370; BVerfG, Beschl. v. 14. 10. 2004 – 2 BvR 1481/04, BVerfGE 111, 307, 324.

3) Siehe dazu nur *Peine*, NuR 2001, 246, 248; *Schmehl*, in: *Feldwisch/Hendrichske/Schmehl*, Gebietsbezogener Bodenschutz, 2003, Rdnr. 6; *Peine/Spyra/Hüttel*, UPR 2006, 375, 378; siehe zusammenfassend auch: *Köck et al.*, Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, UBA-Berichte 1/07, 2007, S. 170 ff.

4) Siehe ausführlich zur NRW-Regelung: *Schmehl*, in: *Feldwisch/Hendrichske/Schmehl*, Gebietsbezogener Bodenschutz, 2003, Rdnr. 4 ff.

lang kaum thematisiert worden ist. Sie führen dies u. a. auch darauf zurück, dass die Erhaltung von Böden als „Archiv der Natur- und Kulturgeschichte“ funktionell auch über andere, besser etablierte Schutzgebietsausweisungsinstrumente sichergestellt werden kann und kommen deshalb auf die Kategorie der Bodenschutzgebiete nur dann wieder zurück, wenn sich erweisen sollte, dass Schutzlücken bestehen (siehe unten 4.).

Mit der Archivfunktion des Bodens speziell befasst sich § 12 des BodSchG NW. Nach § 12 Abs. 1 BodSchG NW kann die zuständige Behörde zur Abwehr von Gefahren für die Funktion des Bodens als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte Bodenschutzgebiete festlegen, wenn schädliche Bodenveränderungen bestehen oder um ihrem Entstehen vorzubeugen. Auch hier werden die typischen Beeinträchtigungen durch Windkraftanlagen in den Kreis der Gefährdungen nicht eingeschlossen.

2.2 Naturschutzrecht

Das Naturschutzrecht schützt nicht nur die belebte Natur. Neben der Biodiversität gehören die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft zu den basalen Zielen des Naturschutzrechts (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 BNatSchG). Aufschlüsse von Gesteinen, der Boden als Bestandteil des Naturhaushalts, Felsen und andere Erscheinungsformen von Geotopen können daher Gegenstand des Naturschutzrechts sein und teilweise sind solche Geotope auch als „gesetzlich geschützte Biotope“ unmittelbar durch das Gesetz geschützt (§ 30 Abs. BNatSchG)⁵ und bedürfen insoweit keiner besonderen Ausweisungshandlung.

Jenseits des gesetzlichen Schutzes besonderer Gebiete, bietet das Naturschutzrecht instrumentell verschiedene Optionen der Unterschutzstellung von für Natur und Landschaft besonders bedeutsamen Objekten und Gebieten. Der Gebietsschutz erscheint insbesondere für flächenmäßig ausgedehnte Geoparks geeignet. Die Einrichtung von Naturschutzgebieten (§ 23 BNatSchG), Nationalparks (§ 24 BNatSchG), Biosphärenreservaten (§ 25 BNatSchG), Landschaftsschutzgebieten (§ 26 BNatSchG) und Naturparks (§ 27 BNatSchG) steht dafür grundsätzlich als Form des großflächigen Schutzes zur Verfügung. Dazu kommt für die Natura 2000-Gebiete der spezifische Schutz durch §§ 33 und 34 BNatSchG. Für einzelne in ihnen vorhandene Geotope stehen die Unterschutzstellungsformen des kleinteiligen Flächen- und des Objektschutzes zur Verfügung. Dazu zählen neben dem Schutz von Naturschutzgebieten der Schutz von Naturdenkmälern (§ 28 BNatSchG), geschützten Landschaftsbestandteilen (§ 29 BNatSchG) und gesetzlich geschützten Biotopen (§ 30 BNatSchG).

Rechtssystematisch basiert der naturschutzrechtliche Gebiets- und Objektschutz auf einem einheitlichen Regelungsmuster. Zunächst werden durch Bundesrecht die allgemeinen Anforderungen normiert, denen ein Gebiet oder Objekt genügen muss, um den Schutz der jeweiligen Unterschutzstellungsoptionen erhalten zu können, sodann werden die Konturen des dafür vorgesehen Schutzregimes umrissen. Die konkrete Unterschutzstellung eines Gebiets oder Objekts erfordert nach § 22 Abs. 1 BNatSchG eine Erklärung, deren Form durch das jeweils einschlägige Landesrecht bestimmt wird. Sie erfolgt in den Flächenstaaten in der Regel durch Rechtsverordnung. Darin werden auch der Schutzzweck, die zu seiner Erreichung notwendigen Gebote und Verbote sowie die Pflege-, Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen näher spezifiziert. Sie kann nach § 22 Abs. 1 S. 2 BNatSchG auch eine Zonierung festlegen und die für ihren Schutz erforderliche Umgebung einbeziehen. Dem Umgebungsschutz kommt eine Pufferfunktion zu. Er soll schädliche Einwirkungen von außen auf das Schutzgebiet abwehren.⁶ Es ist dabei zu spezifizie-

ren, welche Art von schädlichen Einwirkungen durch die Pufferzone vermieden werden sollen.⁷

Im Folgenden werden die bundesrechtlich normierten allgemeinen Anforderungen dargestellt. Für Umfang und Ausmaß des konkreten Schutzes eines Geoparks muss die jeweilige Unterschutzstellungsverordnung untersucht werden.

2.2.1 Naturschutzgebiet

Das Naturschutzgebiet ist die strengste Form des Schutzes von Natur und Landschaft. Naturschutzgebiete können nach § 23 Abs. 1 BNatSchG rechtsförmlich festgesetzt werden, wenn ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Lebensstätten, Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten (Nr. 1), aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen (Nr. 2) oder wegen ihrer Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit (Nr. 3) erforderlich ist. Als Unterschutzstellungsgründe kommen für Geoparks und Geotope grundsätzlich die Nummern 2 und 3 in Betracht. Alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebietes oder seiner Bestandteile führen, können nach Maßgabe der Unterschutzstellungsverordnung verboten werden (§ 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG). Damit ist ein allgemeines Veränderungsverbot konstituiert.⁸ Das Gebiet darf für die Allgemeinheit nur zugänglich gemacht werden, soweit es der Schutzzweck erlaubt (§ 23 Abs. 2 S. 2 BNatSchG). Der Schutzzweck genießt daher Vorrang vor der Erholungsvorsorge.⁹

Für Geoparks, die sich über ganze Regionen mit durchaus divergenten gesellschaftlichen Nutzungen von Natur und Landschaft erstrecken und in denen ein intensiver Tourismus angestrebt wird, eignen sich Naturschutzgebiete wegen des strikten Ausschlusses von Veränderungen nicht. Einzelne Geotope in ihnen können dagegen den Schutz durch ein Naturschutzgebiet erforderlich machen, wenn etwa das Integritätsinteresse eines Geotops einen strengen Schutz und eine strikte Besucherlenkung gebietet. Mit Blick auf EE-Projekte ist festzuhalten, dass in einem Naturschutzgebiet die Errichtung einer Windkraftanlage nicht vereinbar ist mit dem absoluten Veränderungsverbot. Es umfasst auch Einwirkungen von außen, die sich im Gebiet beeinträchtigend auswirken.¹⁰ Daraus wurde für die Errichtung von Windkraftanlagen die Einhaltung eines Abstandes gefordert, der eine Beeinträchtigung der Schutzzwecke vermeidet. Allerdings erscheint eine Differenzierung geboten. Der erforderliche Abstand richtet sich nach dem spezifischen Schutzbedarf. Er hängt damit davon ab, welches Element von Natur und Landschaft mit dem Schutzgebiet geschützt werden soll. Dient das Naturschutzgebiet dem Schutz eines Seeadlers, ist der Abstand anders zu bemessen als wenn es zum Schutz von Fischottern eingerichtet wurde. Eine generelle Aussage über den erforderlichen Abstand einer Windenergieanlage zu einem Naturschutzgebiet lässt sich daher nicht machen. Auf eine weitere Differenzierung ist hinzuweisen. Geotope sind Elemente der unbelebten Natur. Sie können daher Belange der Bio-

5) Gemäß § 30 Abs. 2 Nr. 3 sind u. a. „offene natürliche Block-, Schutt- und Geröllhalden, Lehm- und Lösswände gesetzlich geschützt; § 30 Abs. 2 Nr. 5 nennt darüber hinaus auch „offene Felsbildungen“.

6) BVerwG, Urt. v. 5.2.2009 – 7 CN 1/08, NVwZ 2009, 719, 721.

7) Appel, in: Frenz/Müggenborg (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2016, § 22 Rdnr. 62.

8) Heugel, in: Lütke/Ewer, Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 23 Rdnr. 11.

9) Heugel, in: Lütke/Ewer, Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 23 Rdnr. 15.

10) Fischer-Hüfde, NuR 2008, 213, 214.

diversität nur in Anspruch nehmen, wenn diese einen Bezug zum Geotop aufweisen. So kann etwa eine Höhle auch die Schutzinteressen der dort vorkommenden Fledermäuse für sich reklamieren.

2.2.2 Nationalpark

Zu Nationalparks können nach § 24 Abs. 1 BNatSchG Gebiete erklärt werden, die großräumig, weitgehend unzerschnitten und von besonderer Art sind (Nr. 1), in einem überwiegenden Teil die Voraussetzungen eines Naturschutzgebietes erfüllen (Nr. 2) und sich in einem überwiegenden Teil in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden (Nr. 3). Die Anforderungen der Unzerschnittenheit und des vom Menschen nicht beeinflussten Zustandes machen deutlich, dass sich der Nationalpark grundsätzlich nicht als Unterschutzstellungsoption für Geoparks eignet.

2.2.3 Biosphärenreservat

Biosphärenreservate sind nach § 25 Abs. 1 BNatSchG einheitlich zu schützende und zu entwickelnde Gebiete, die großräumig und für bestimmte Landschaftstypen charakteristisch sind (Nr. 1), in wesentlichen Teilen ihres Gebiets die Voraussetzungen eines Naturschutzgebietes, im Übrigen überwiegend eines Landschaftsschutzgebietes erfüllen (Nr. 2), vornehmlich der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt, einschließlich Wild- und früherer Kulturformen wirtschaftlich genutzt und nutzbarer Tier- und Pflanzenarten dienen (Nr. 3) und beispielhaft der Entwicklung und Erprobung von die Naturgüter besonders schonender Wirtschaftsweisen dienen (Nr. 4). Biosphärenreservate lassen sich als Kulturlandschaften mit eingelagerten Naturlandschaften beschreiben.¹¹

Weil sie großräumig sind und der Entwicklung die Naturgüter besonders schonender Wirtschaftsweisen sowie nach § 25 Abs. 3 BNatSchG auch der Forschung und der Beobachtung von Natur und Landschaft sowie der Bildung für nachhaltige Entwicklung dienen, scheinen sie als Unterschutzstellungsoptionen für Geoparks besonders geeignet zu sein. Dem steht allerdings § 25 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG entgegen, der verlangt, dass der prägende Teil des Gebiets eines Geoparks die Voraussetzungen eines Naturschutzgebietes, im Übrigen die eines Landschaftsschutzgebietes erfüllen muss. Die Maßgabe, dass zwar nicht der flächenmäßig überwiegende Teil, wohl aber der landschaftlich prägende Teil den Anforderungen eines Naturschutzgebietes erfüllen muss, kollidiert mit der Erschließung eines Geoparks für den Tourismus und der Etablierung von wirtschaftlichen Nutzungsmustern in seinem Gebiet, auch wenn sie der Nachhaltigkeit verpflichtet sind. Biosphärenreservate kommen daher nur für Teilbereiche eines Geoparks in Betracht, dessen prägende Teile die strengen Anforderungen von Naturschutzgebieten einhalten können. Genauer betrachtet erweist sich das Biosphärenreservat daher nicht als einheitliches Unterschutzstellungsmuster für besonders schützenswerte Teile von Natur und Landschaft. Die in § 25 Abs. 1 BNatSchG enthaltene Anforderung eines einheitlichen Schutzes ist vielmehr als Gebot zur Entwicklung eines in sich schlüssigen, auf die unterschiedlichen Gebietsbereiche abgestimmten und differenzierten Schutz zu verstehen.¹² Das Bundesrecht verzichtet zwar auf die Anforderung einer rechtsförmlichen Festsetzung,¹³ verlangt jedoch einen Natur- und Landschaftsschutzgebieten vergleichbaren Schutz, von dem allerdings die besiedelten Bereiche auszunehmen sind (vgl. auch § 25 Abs. 3 BNatSchG). Dies ermöglicht einen flächenspezifisch differenzierten und in Kern-, Pflege- und Entwicklungsbereichen zonierte Schutz. Nur für die geschützten Zonen gilt der verbindliche Schutz von stören-

den Einwirkungen. Biosphärenreservate vermitteln daher einen differenzierten Gebietsschutz. Er besteht in spezifischer Weise für die dort vorhandenen Natur- und Landschaftsschutzgebiete, während die übrigen Flächen keinen besonderen Schutz genießen.

2.2.4 Landschaftsschutzgebiet

Landschaftsschutzgebiete sind nach § 26 Abs. 1 BNatSchG rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft erforderlich ist zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter (Nr. 1), wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft (Nr. 2) oder ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung (Nr. 3). Alle drei Unterschutzstellungsgründe kommen grundsätzlich für Geoparks in Betracht. Zum Schutz einzelner Geotope erscheinen sie weniger geeignet. Das Landschaftsschutzgebiet stellt nach dem Naturschutzgebiet die zweite Grundkategorie des Flächenschutzes dar.¹⁴ Seine Anforderungen sind weniger streng, weisen jedoch eine höhere Flexibilität auf.¹⁵ Landschaftsschutzgebiete nehmen nahezu 30 % der Fläche der Bundesrepublik ein. Geschützt können mit dieser Schutzkategorie insbesondere Kulturlandschaften werden. Auch Bergbaufolgelandschaften kommen in Betracht.¹⁶ Desgleichen können bebaute Flächen in das Schutzgebiet einbezogen werden, wenn sie als Teil der sie umgebenden schützenswerten Landschaft angesehen werden können.¹⁷ Dies macht diese Schutzkategorie für den umfassenden Gebietschutz von Geoparks interessant.

Das Schutzregime von Landschaftsschutzgebieten ist weniger strikt als das eines Naturschutzgebietes. Alle Handlungen sind dort gemäß § 26 Abs. 2 BNatSchG nach Maßgabe näherer Bestimmungen unter Beachtung des § 5 Abs. 1 BNatSchG verboten, die seinen Charakter verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Damit unterliegt ein Landschaftsschutzgebiet einem relativen Veränderungsverbot. Dieses ist in der Unterschutzstellungsverordnung näher zu konkretisieren. Dabei ist die Bedeutung der natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur und Erholungslandschaft nach Maßgabe von § 5 Abs. 1 BNatSchG zu berücksichtigen. Für bauliche und infrastrukturelle Vorhaben gilt ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.¹⁸ Es schließt Eingriffe in ein nicht vorbelastetes, intaktes Landschaftsbild von außergewöhnlicher Schönheit aus.¹⁹ Die Errichtung von Windenergieanlagen in einem Landschaftsschutzgebiet hat die Rechtsprechung daher grundsätzlich für unzulässig erklärt.²⁰ Allerdings ermöglicht § 67 Abs. 1 BNatSchG gleichwohl die Zulassung im Rahmen einer Befreiung. Sie kann erteilt werden, wenn dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, ein-

11) *Meßerschmidt*, Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, Loseblatt, Stand: 2016, § 25 Rdnr. 1.

12) *Appel*, in: Frenz/Müggenborg (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2016, § 25 Rdnr. 33.

13) *Heugel*, in: Lütke/Ewer, Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 25 Rdnr. 3.

14) *Heugel*, in: Lütke/Ewer, Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 26 Rdnr. 2.

15) *Carlsen/Fischer-Hüftle*, NuR 1993, 311, 319.

16) Vgl. dazu *Daniels/Appel*, NuR 2008, 285 ff.

17) *Heugel*, in: Lütke/Ewer, Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 26 Rdnr. 3.

18) *Heugel*, in: Lütke/Ewer, Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 26 Rdnr. 11.

19) OVG Münster, Urt. v. 11. 9. 2012 – 8 A 104/10, NVwZ 2013, 86.

20) VGH Mannheim, Urt. v. 13. 10. 2005 – 3 S 2521/04, NuR 2006, 785, 788.

schließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist. Das öffentliche Interesse wurde von Teilen der Rechtsprechung in dem gesetzlich geförderten Ausbau der Windenergie gesehen.²¹ Notwendig ist der Zugriff auf geschützte Flächen, wenn keine Alternativen vorhanden sind. Hier wird auf den erheblichen Anteil von Landschaftsschutzgebieten an der Landesfläche verwiesen, der es erforderlich mache, Standorte in Landschaftsschutzgebieten nicht grundsätzlich auszuschließen.²² Daher sei eine Befreiung insbesondere dann zulässig, wenn das Landschaftsbild bereits durch Sendemasten oder Hochspannungstrassen so vorbelastet sei, dass der Gebietscharakter nicht erheblich beeinträchtigt wird.²³ Windenergieanlagen in der Umgebung eines Landschaftsschutzgebietes können nur verhindert werden, wenn sie den Charakter des Gebiets verändern würden. Dies ist eine Anforderung, die erheblichen Begründungsaufwand erfordert.

2.2.5 Naturpark

Naturparke sind nach § 27 Abs. 1 BNatSchG einheitlich zu entwickelnde und zu pflegende Gebiete, die großräumig (Nr. 1), überwiegend Landschaftsschutzgebiete oder Naturschutzgebiete sind (Nr. 2), sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen und in denen ein nachhaltiger Tourismus angestrebt wird (Nr. 3), nach den Erfordernissen der Raumordnung für Erholung vorgesehen sind (Nr. 4), der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und ihrer Arten- und Biotopvielfalt dienen und in denen zu diesem Zweck eine dauerhaft umweltgerechte Landnutzung angestrebt wird (Nr. 5) und besonders dazu geeignet sind, eine nachhaltige Regionalentwicklung zu fördern (Nr. 6). Seinem Wesen nach ist damit ein Naturpark ein „Landschaftsschutzgebiet besonderer Art.“²⁴ Ein Naturpark setzt zwingend voraus, dass der überwiegende Teil seiner Fläche aus Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebieten besteht. Dies Anforderung dürfte für einige Geoparks nur in Teilgebietsbereichen zu erfüllen sein. Im Übrigen ist es offenkundig, dass diese Form des naturschutzrechtlichen Gebietsschutzes in besonderer Weise mit dem Konzept der UNESCO Global Geoparks konvergiert. Demgemäß sind drei der deutschen UNESCO Global Geoparks zugleich auch als Naturparks ausgewiesen. Die Großräumigkeit, die besondere Eignung zur Erholung, der Kulturlandschaftsschutz, die dauerhaft umweltgerechte Landnutzung und die Förderung einer nachhaltigen Raumentwicklung sind Anforderungen, die auch den Geoparks zugrunde liegen.

Allerdings ist die gesetzliche Schutzdimension von Naturparks eingeschränkt. Sie müssen überwiegend aus Landschafts- und Naturschutzgebieten bestehen. Jenseits der von diesen Schutzgebieten erfassten Flächen hinaus bieten Naturparks jedoch keinen genuinen, durch das BNatSchG spezifizierten Schutz des darüber hinausreichenden Gebietes. Naturparks können daher aus Gebieten mit absolutem und relativem Schutz sowie Flächen bestehen, die keinen besonderen Schutz vermitteln. Ein Naturpark mit solchem perforierten Schutz ist zwar einheitlich zu entwickeln und zu pflegen (§ 27 Abs. 1 BNatSchG), auf ein eigenes Verbotssystem wird jedoch in den bundesgesetzlichen Regelungen zu den Naturparks verzichtet. Wie bei den Biosphärenreservaten wird eine rechtsverbindliche Unterschutzstellung im BNatSchG nicht vorgegeben. Allerdings ermächtigt nach herrschender Ansicht § 22 Abs. 1 S. 2 BNatSchG zur Unterschutzstellung des gesamten Gebiets und zur Gliederung des Schutzgebietes in Zonen mit einem entsprechend dem jeweiligen Schutzzweck abgestuften Schutz.²⁵ Darin können auch Gebote und Verbote enthalten sein. In welchem Umfang ein Naturpark geschützt ist, hängt damit von der jeweiligen Unterschutzstellungsverordnung ab. In welcher Weise der Schutz alter Unterschutzstellungen fort-dauert, regelt das einschlägige Landesrecht (§ 22 Abs. 2 S. 1 BNatSchG).

2.2.6 Naturdenkmal

Einzelschöpfungen der Natur oder entsprechende Flächen bis zu fünf Hektar können nach § 28 Abs. 1 BNatSchG rechtsverbindlich als Naturdenkmale ausgewiesen werden, wenn ihr besonderer Schutz erforderlich ist. Einzelschöpfungen der Natur können sowohl belebte als auch unbelebte Objekte sein, die durch natürliche Prozesse entstanden, ortsfest und von Dauer sind.²⁶ Ausschließlich von Menschen geschaffene Objekte können ebenso wie Tiere nicht zu Naturdenkmalen erklärt werden. Als Unterschutzstellungsgründe kommen wissenschaftliche, naturgeschichtliche oder landeskundliche Gründe oder ihre Schönheit, Eigenart oder Schönheit in Betracht (§ 28 Abs. 2 BNatSchG). Artenschutzrechtliche Gründe sind nicht erwähnt. Die Ausweisung als Naturdenkmal erweist sich damit für viele kleinere Geotope als geeignete Form der Unterschutzstellung. Geotope, deren Fläche größer ist als fünf Hektar, können als Nationales Naturmonument ausgewiesen werden, wenn sie von herausragender Bedeutung sind (§ 24 Abs. 4 BNatSchG).

Eine Unterschutzstellung als Naturdenkmal verbietet nach Maßgabe näherer Bestimmungen die Beseitigung sowie alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturdenkmals führen können (§ 28 Abs. 2 BNatSchG). Das konkrete Schutzregime wird daher erst durch die Unterschutzstellungsverordnung festgelegt. Das Naturdenkmal ist daher eine geeignete Form, ein Geotop vor Beeinträchtigungen zu schützen, die zu seiner Zerstörung führen. Die Errichtung von Windenergieanlagen wird jedoch in der Regel nicht auf der Fläche eines Naturdenkmals geplant werden, sondern in einiger Entfernung von ihm. Insofern läuft der gesetzlich vorgesehene Schutz hier leer. Nach § 22 Abs. 1 S. 2 BNatSchG kann jedoch grundsätzlich auch in der Unterschutzstellungsverordnung die für den Schutz erforderliche Umgebung mit-einbezogen werden.²⁷ Es hängt damit von der jeweiligen Unterschutzstellungsverordnung im Einzelfall ab, wie der Umgebungsschutz ausgestaltet ist. Bezieht man die Anforderlichkeit allerdings auf die im Verbotstatbestand erwähnte Beseitigung, Zerstörung und Veränderung, so erstreckt sich der Umgebungsschutz lediglich auf Einwirkungen aus der Umgebung, die sich auf den physischen Bestand des Naturdenkmals auswirken können. Gegen Lärm, Lichtreflexe oder Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes durch eine in der Nähe errichtete Windkraftanlage hilft daher auch der von § 22 BNatSchG eröffnete Umgebungsschutz nicht.

2.2.7 Geschützter Landschaftsbestandteil

Geschützte Landschaftsbestandteile sind nach § 29 Abs. 1 BNatSchG rechtsverbindlich festgesetzte Teile von Natur und Landschaft, deren besonderer Schutz erforderlich ist zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts (Nr. 1), zur Belebung, Gliederung oder Pflege des Orts- oder Landschaftsbildes (Nr. 2), zur Abwehr schädlicher Einwirkungen oder wegen ihrer Bedeutung als Lebensstätten bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten (Nr. 4). Unter Schutz gestellt können nicht nur Schöpfungen der belebten und un-

21) OVG Münster, Beschl. v. 9. 6. 2017 – 8 B 1264/16, NVwZ-RR 2017, 1007, 1008.

22) OVG Münster, Beschl. v. 9. 6. 2017 – 8 B 1264/16, NVwZ-RR 2017, 1011.

23) OVG Münster, Beschl. v. 9. 6. 2017 – 8 B 1264/16, NVwZ-RR 2017, 1009.

24) BT-Drs. 7/3879, S. 25.

25) Heugel, in: Lütke/Ewer, Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 27 Rdnr. 11.

26) Appel, in: Frenz/Müggenborg (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2016, § 28 Rdnr. 8.

27) Appel, in: Frenz/Müggenborg (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2016, § 28 Rdnr. 16.

belebten Natur, sondern auch vom Menschen geschaffene Objekte werden.²⁸ Die Regelungen des § 29 BNatSchG gehören zum Objektschutz. Sie schützen einzelne Bestandteile der Landschaft, die sich durchaus, wie etwa Alleen, über größere Entfernungen erstrecken können, ermöglichen aber keinen flächenhaften Schutz von bestimmten Gebieten als solchen. Insoweit kommen sie für den flächenhaften Schutz von Geoparks nicht in Betracht, wohl aber für einzelne Geotope.

Nach § 29 Abs. 2 BNatSchG sind die Beseitigung eines geschützten Landschaftsbestandteils sowie alle Handlungen, die zu seiner Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung führen können, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten. Ausnahmen, wie etwa zur Verkehrssicherung, können in der Unterschutzstellungsverordnung geregelt werden. Für den Fall von Bestandsminderungen kann eine Verpflichtung zu angemessenen und zumutbaren Ersatzpflanzungen oder Ersatz in Geld vorgesehen werden. Ihr Schutzregime ist daher weniger streng als das eines Naturdenkmals. Ist ein Geotop als geschützter Landschaftsbestandteil ausgewiesen, schützt ihn dies vor Zerstörung und Beschädigung durch die Errichtung von Windenergieanlagen. Optische Beeinträchtigungen durch die Errichtung von Anlagen in räumlicher Nähe können auch dann nicht verhindert werden, wenn die Unterschutzstellungsverordnung einen Umgebungsschutz gewährt, der sich lediglich auf Einwirkungen von außen bezieht, die eine Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturdenkmals verursachen können.

2.2.8 Natura 2000-Gebiet

Der Schutz des zusammenhängenden europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 entspringt den Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts in der Vogelschutz-Richtlinie (VSRL) und der FFH-RL. Zum Natura 2000-Schutz gehören die Vogelschutzgebiete und die FFH-Gebiete. Vogelschutzgebiete dienen dem Schutz der im Anhang I der V-RL angeführten europäischen Vogelarten und der Zugvogelarten. FFH-Gebiete dienen dem Schutz der im Anhang II der FFH-RL angeführten Tierarten und der im Anhang I angeführten Lebensraumtypen. Der Natura 2000-Schutz konstituiert damit keinen alle ökologischen Aspekte umfassenden Gebietsschutz, sondern verlangt lediglich einen an den Erhaltungszielen und am Schutzzweck ausgerichteten Schutz der zu schützenden Vogelarten, Habitate und sonstigen Tier- und Pflanzenarten. Geotope genießen daher nur den Schutz von Natura 2000, wenn sie einen der in Anhang I der FFH-RL angeführten Lebensraumtypen aufweisen oder wenn sie Lebensraum der von der FFH-RL oder der VSRL geschützten Arten sind. Einen umfassenden Schutz der Biodiversität gewährt das System von Natura 2000 daher nicht.

Nach § 33 Abs. 1 BNatSchG sind alle Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können, unzulässig. Für die Errichtung von Windenergieanlagen ist § 34 BNatSchG maßgeblich. Danach sind Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf die Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebietes zu überprüfen, wenn sie einzeln oder in Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen. Eine FFH-Verträglichkeitsprüfung ist nicht nur für Projekte erforderlich, die innerhalb eines FFH-Gebiets durchgeführt werden sollen, sondern auch für außerhalb des Gebiets vorgesehene, wenn sich seine beeinträchtigende Wirkungen auf die Erhaltungsziele des Gebiets auswirken können.²⁹ Entsprechendes gilt für Pläne (§ 36 BNatSchG). Die Errichtung von Windenergieanlagen verlangt daher eine FFH-Verträglichkeitsprüfung, sofern nicht ausgeschlossen werden kann, dass sie ein Natura 2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen können.³⁰ Sie verlangt die Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse und setzt damit die Ausschöpfung aller wissenschaftlichen Mittel und Quellen voraus.³¹ Bestehen dann

noch aus wissenschaftlicher Sicht Zweifel, dass vom Vorhaben keine erheblichen Beeinträchtigungen ausgehen können, ist es unzulässig (§ 34 Abs. 2 BNatSchG). Die Errichtung einer Windenergieanlage in einem Natura 2000-Gebiet oder seiner Umgebung ist daher unzulässig, wenn sie geschützte Lebensraumtypen oder Arten erheblich beeinträchtigen würde. Geoparks und Geotope partizipieren am Natura 2000-Schutz zudem nur dann, wenn sie geschützte Lebensraumtypen und Arten beherbergen. Gegen Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes vermittelt der Schutz von Natura 2000-Gebieten keine rechtliche Handhabe.

Soll das Vorhaben gleichwohl durchgeführt werden, ist nach § 34 Abs. 3 BNatSchG ein Abweichungsverfahren erforderlich. In ihm ist zu prüfen, ob das Vorhaben aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist (§ 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG) und zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind (§ 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG). Wird das Vorliegen der in § 34 Abs. 3 BNatSchG angeführten Anforderungen bejaht, sind die zur Sicherung des Zusammenhanges des Netzes 2000 erforderlichen Maßnahmen vorzusehen (§ 34 Abs. 5 BNatSchG).

2.3 Denkmalschutzrecht

Denkmalschutzrecht ist Landesrecht. Es bestehen in der Bundesrepublik daher 16 unterschiedliche Denkmalschutzgesetze. Sie beruhen allerdings auf gemeinsamen Grundlagen. Im Folgenden wird exemplarisch das Sächsische Denkmalrecht zugrunde gelegt.

Vom Denkmalrecht geschützt werden von Menschen geschaffene Sachen, Sachgesamtheiten, Teile und Spuren von Sachen, einschließlich ihrer natürlichen Grundlagen, deren Erhaltung wegen ihrer geschichtlichen, wissenschaftlichen, städtebaulichen oder landschaftsgestaltenden Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (§ 2 SächsDSchG). Reine Schöpfungen der Natur, die nicht im Zusammenhang mit menschlichen Tätigkeiten stehen, können daher nicht Gegenstand des Denkmalrechts sein, es sei denn, das jeweilige Denkmalschutzgesetz bezieht sie ausdrücklich ein.³² Damit kommt der Denkmalschutz für Geotope nur dort in Betracht, wo von Menschen geschaffene oder genutzte Objekte vorhanden sind. Für technische Anlagen, Bauwerke, aber auch vor- und frühgeschichtliche Gräber, Feuerstellen und Höhlen kommt ein Schutz nach Maßgabe des Denkmalrechts in Betracht. Für den gebietsübergreifenden Schutz von Geoparks ist der Denkmalschutz nicht geeignet. Er vermittelt primär den Schutz von einzelnen Objekten. Abweichend davon können Denkmalschutzgebiete zum Schutz von Straßen-, Platz- oder Ortsbilder (§ 21 SächsDSchG) und Grabungsschutzgebiete (§ 22 SächsDSchG) und archäologische Reservate (§ 23 SächsDSchG) ausgewiesen werden. Zum Schutz von Geoparks sind diese Rechtsinstitute nicht geeignet.

2.4 Raumplanungsrecht

2.4.1 Sicherung von Flächen für bestimmte Nutzungs- und Erhaltungszwecke als Aufgabe der Raumordnung

Die gesetzliche Aufgabe der Raumordnung besteht darin, durch überörtliche und fachübergreifende Raumordnungs-

28) Heugel, in: Lütkes/Ewer, Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 29 Rdnr. 4.

29) OVG Schleswig, Urt. v. 18.2.1992 – 1 L 2/91, NuR 1993, 344, 345.

30) BVerwG, Beschl. v. 26.11.2007 – 4 BN 46.07, NVwZ 2008, 210, 211.

31) BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05, BVerwGE 128, 1, 30.

32) Wie z. B. das Denkmalschutzgesetz NRW, das auch „paläontologische Reste“ als denkmalschutzfähig erfasst.

pläne unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen, sowie Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raumes zu treffen (§ 1 I ROG). Zu den Nutzungen und Funktionen, für die Vorsorge zu treffen ist, kann grundsätzlich auch die räumliche Sicherung von Geoparks gehören.

Um ihren Aufgaben gerecht zu werden, stehen der Raumplanung vielfältige Instrumente zur Verfügung, insbesondere auch regelnde Festlegungen über die Erfordernisse der Raumordnung für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen (§§ 4, 5 ROG), wie z. B. die Sicherung von Vorrangflächen für bestimmte Nutzungszwecke.

Die Aufgaben und die Leitvorstellung der Raumordnung werden konkretisiert durch die gesetzliche Festlegung von Grundsätzen der Raumordnung in § 2 ROG, die an die Träger der Raumordnungsplanung gerichtet sind. Schaut man innerhalb der gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung auf Regelungen für die hier interessierenden UNESCO-Geoparks, stößt man auf § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG. Dort heißt es, dass „historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern sowie dem UNESCO-Kultur- und Naturerbe der Welt zu erhalten (sind).“ Geoparks werden hier zwar nicht explizit angesprochen, aber die Geoparks lassen sich im Spannungsfeld von Kultur- und Naturerbe einordnen und dürften deshalb hier sinngemäß miteinbezogen sein. Somit ergibt sich aus § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG der Auftrag an den Planer, Geoparks zu erhalten.³³ Den Planer trifft allerdings auch die Aufgabe, „die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien (...) zu schaffen“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG), so dass sich aus den gesetzlichen Grundsätzen unterschiedliche Anforderungen ergeben, die raumspezifisch durch raumplanerische Abwägung zu bewältigen sind (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG).

Schaut man sich die Raumplanung in den Ländern unter dem Aspekt der Flächensicherung für bestimmte Nutzungszwecke an, so sind die Raumpläne der letzten zwei Jahrzehnte in den meisten Bundesländern sehr stark durch die Ausweisung von Flächen für die Windenergienutzung geprägt. In diesen Räumen regelt die Raumplanung einen Nutzungsvorrang der Windenergie vor anderen Nutzungszwecken.

2.4.2 Voraussetzungen der Flächensicherung: Erfordernisse der Raumordnung, insbesondere Ziele der Raumordnung

Das zentrale überörtliche und überfachliche Instrument zur Sicherung von Flächen für den Zweck der Erhaltung von UNESCO-Geoparks und auch für den Zweck der Windenergienutzung ist die Raumordnungsplanung auf der Ebene der Länder.³⁴ Die Flächensicherung zur Erhaltung solcher Räume für diese Nutzungszwecke wird ermöglicht durch die Bindungswirkungen, die die Erfordernisse der Raumordnung gem. §§ 4 und 5 ROG auslösen.

Erfordernisse der Raumordnung sind Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse. Die stärkste Bindungswirkung geht von den Zielen aus. Ziele der Raumordnung sind gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.“ Demgemäß sind sie von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten (§ 4 Abs. 1 ROG). Festlegungen in der Form eines Grundsatzes der Raumordnung oder sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind demgegenüber bei Entscheidungen über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen lediglich zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 1 S. 1 ROG), stellen also keine zwingende Vorgabe dar, sondern können durch Abwägung überwunden werden (siehe auch § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG).

Die Qualifizierung einer planerischen Festlegung als Ziel der Raumordnung hängt nicht von der Bezeichnung durch den Plangeber ab, sondern von der Erfüllung materieller Voraussetzungen. Insbesondere muss der Plangeber eine überörtliche und überfachliche gesamtplanerische Interessenabwägung und Konfliktklärung vorgenommen haben,³⁵ die den Anforderungen des Abwägungsgebotes genügt (§ 7 Abs. 2 S. 1 ROG), also Letztentscheidungscharakter hat,³⁶ und auch vor dem Hintergrund lokaler Planungsbefugnisse (Planungsautonomie der Gemeinden – Art. 28 Abs. 2 GG) Bestand hat, also als „überörtliches Interesse von höherem Gewicht“³⁷ anzuerkennen ist. Gleiches gilt im Hinblick auf das Grundrecht auf Eigentum. Auch diesbezüglich muss die raumordnerische Zielfestlegung am Maßstab des Abwägungsgebotes als zulässige Inhaltsbestimmung des Eigentums gerechtfertigt sein.³⁸ Festlegungen, die die Voraussetzungen nicht erfüllen, sind keine Ziele der Raumordnung und können die angestrebte Bindungswirkung daher nicht auslösen.

§ 7 Abs. 3 ROG³⁹ stellt den Trägern der Raumplanung flankierend verschiedene Instrumente zur Nutzungsfestlegung zur Verfügung, nämlich die Möglichkeit, Flächen als Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete, Eignungsgebiete, sowie Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten (§ 7 Abs. 3 S. 2 ROG) zu bezeichnen.⁴⁰

Für die Flächensicherung von Geoparks besonders geeignet sind Vorranggebiete, weil sie jede raumbedeutsame Nutzung im betreffenden Gebiet ausschließen, die nicht mit den Vorrangfunktionen vereinbar ist. Vorbehaltsgebiete genügen den Ausschlussanforderungen demgegenüber nicht.⁴¹ Gleiches gilt für Eignungsgebiete.

2.4.3 Bindungswirkungen von Zielen der Raumordnung; Bedeutung von Raumordnungsklauseln

Wie bereits angedeutet, werden durch die Erfordernisse der Raumordnung im Wesentlichen nur öffentliche Stellen, also beispielsweise staatliche Behörden oder Gemeinden,⁴² gebunden. **Bindungswirkungen gegenüber Privaten** entfalten die Erfordernisse der Raumordnung nur bei solchen Maßnahmen Privater, die der Planfeststellung bzw. der Plangenehmigung unterliegen (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG). Sehr eingeschränkte Bindungswirkungen bestehen auch bei Maßnahmen Privater, die einem Zulassungsverfahren unterliegen und der entscheidenden Behörde Ermessen einräumen (§ 4 Abs. 2 ROG).⁴³

Zulassungsverfahren für Windenergieprojekte unterliegen weder der Planfeststellung noch der Plangenehmigung, sondern i. d. R. lediglich einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren mit einem Rechtsanspruch auf die Genehmigung bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen (§ 6 Abs. 1 BImSchG i. V. m. Nr. 1.6 der Anlage zur

33) Siehe zum Erhaltungsinteresse bei historisch geprägten Kulturlandschaften auch *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz-Kommentar*, 2010, § 2 Rdnr. 122f.

34) Die Raumordnungsplanung auf der Ebene des Bundes kommt demgegenüber für diesen Sicherungszweck nicht in Betracht; vgl. § 17 ROG.

35) Vgl. BVerwG, Beschl. v. 20.8.1992 – 4 NB 20/91, BVerwGE 90, 329, 333.

36) Vgl. statt vieler *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Aufl., 2009, § 3 Rdnr. 15.

37) Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.6.1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107.

38) Siehe zuletzt BVerwG, Urt. v. 16.4.2015 – 4 CN 6.14, ZUR 2015, 602.

39) Neu in den § 7 eingefügt durch die ROG-Novelle vom 20.7.2017; zuvor fanden sich diese Regelungen in § 8 Abs. 7 ROG a.F.

40) Siehe dazu näher *Jarass* (Hrsg.), Raumordnungsgebiete, ZIR Bd. 183, 1998; *Grotefels*, in: FS Hoppe, 2000, S. 369ff.

41) Siehe dazu schon BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 4.02, BVerwGE 118, 33, 47f.

42) Siehe zum Begriff die Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG.

43) Vgl. dazu auch *Runkel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz-Kommentar*, 2010, § 4 Rdnr. 71.

4. BImSchV).⁴⁴ Bindungswirkungen für Private können jenseits der in § 4 ROG geregelten Fälle über sog. „Raumordnungsklauseln“ erzeugt werden.⁴⁵ Eine solche „echte“ Raumordnungsklausel ist auch § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB.⁴⁶ Gemäß dieser Norm dürfen „raumbedeutsame Vorhaben den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen“, m. a. W.: Ziele der Raumordnung stehen einer Zulassung raumbedeutsamer baulicher Vorhaben im Außenbereich entgegen, wenn durch die Ziele der Raumordnung Sicherungszwecke für Nutzungen verfolgt werden, die mit dem Nutzungszweck der Windenergie nicht zu vereinbaren sind. Das BVerwG hat § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB als eine Inhaltsbestimmung des Eigentums angesehen, die die Landnutzungsmöglichkeiten Privater beschränkt.⁴⁷ Darüber hinaus ist bereits seit längerem geklärt, dass auch § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB eine echte Raumordnungsklausel ist⁴⁸ und damit Bindungswirkungen auch für Private auslöst. Allerdings wird die Bindungswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB nur dann ausgelöst, wenn die Raumplanung ein schlüssiges räumliches Gesamtkonzept zur Verfügung stellt, dass der Windenergie substanziell Raum verschafft.⁴⁹

2.4.4 Bindungen nur für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen

Die Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung erstreckt sich nur auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen (§§ 4, 5 ROG). Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG „Planungen (...), Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird.“

Das Kriterium der Raumbeanspruchung ist bodennutzungsbezogen zu verstehen; es erfasst typischerweise die Planungen für bauliche Großvorhaben, wie etwa Windparks oder Solarparks bzw. Einzelanlagen einer gewissen Größe, aber auch raumerhebliche signifikante Bodennutzungsveränderungen, wie Sand- oder Kiesabbau.⁵⁰ Somit sind Windparks grundsätzlich erfasst, aber auch einzelne Windenergieanlagen, soweit ihnen wegen ihrer Stellung in der Landschaft Raumbedeutsamkeit zu attestieren ist. Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat dies für Einzelanlagen mit einer Höhe von 100 m anerkannt.⁵¹ Diese Höhengrenze erreichen heute alle modernen Anlagen; lediglich sog. „Kleinwindanlagen“⁵² bleiben definitionsgemäß grundsätzlich unter der Raumbedeutsamkeitsgrenze.

2.4.5 Sicherung von Geoparks durch Ziele der Raumordnung – grundlegende Bemerkungen zur instrumentellen Eignung

Die bisherige Analyse hat ergeben, dass mittels raumplanerischer Ziele der Raumordnung die Sicherung von UNESCO-Geoparks möglich ist. Raumplanerisch könnten Vorranggebiete zur Erhaltung von Geoparks bezeichnet werden. Allerdings setzt die planerische Festlegung voraus, dass eine Letztentscheidung stattgefunden hat, die den Anforderungen des planerischen Abwägungsgebotes standhält (siehe oben 3.4.2). Ob die Erhaltung der gesamten Fläche eines Geoparks am Maßstab des Abwägungsgebots gerechtfertigt werden kann, lässt sich abstrakt nicht sagen, sondern nur mit Blick auf die konkreten Nutzungsinteressen im jeweiligen Raum. Aber der Schutz der gesamten Fläche eines Geoparks wird ohnehin durch die UNESCO-Leitlinien nicht gefordert. Vielmehr ergibt sich aus den Anerkennungskriterien des Nationalkomitees, dass lediglich mind. 10 % der Gesamtfläche unter Schutz zu stellen sind (siehe Nr. 6 KNK). Diese 10 % sollten alle wesentlichen, also wertgebenden Elemente des Geoparks einschließen. Die raumplanerische Letztentscheidung zugunsten des Geoparks gelingt umso besser, je konkreter die Raumelemente im Raumplan genannt sind, um deren Sicherung es durch die Ziele der Raumordnung geht.

Soll demgegenüber die gesamte Fläche eines Geoparks als Vorranggebiet für die Sicherung des Geoparks ausgewiesen werden, birgt dies stets das Risiko, dass das Abwägungsge-

bot verletzt wird. Allerdings schließt eine großflächige Vorranggebietsausweisung nicht zwingend aus, dass innerhalb des Vorranggebietes auch Windnutzungen zulässig sein können; denn ein Vorranggebiet für die Erhaltung von Geoparks schließt nur solche Nutzungen aus, die unvereinbar sind mit der Zielsetzung der Parkerhaltung (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG). Die Nutzung der Windkraft ist aber nicht stets unvereinbar mit dem Interesse an der Erhaltung des Geoparks, sondern nur dann, wenn der Geopark durch die Windnutzung erheblich beeinträchtigt werden kann (siehe zu den Beeinträchtigungsdimensionen näher unten 3.1).⁵³ Davon dürfte immer dann auszugehen sein, wenn Windenergieanlagen in räumlicher Nähe zu den besonderen wertgebenden Elementen des Geoparks, den sog. „Geotopen“, errichtet werden oder diese Teile des Parks gar unmittelbar in Anspruch nehmen, nicht aber dann, wenn sie in angemessener Entfernung von diesen Elementen errichtet werden. Was eine angemessene Entfernung ist, lässt sich allerdings nur schwer generalisieren, sondern hängt von den konkreten räumlichen Verhältnissen ab.

Im Ergebnis dürfte eine eher eng geschnittene Vorranggebietsausweisung im Hinblick auf das Abwägungsgebot Vorteile bieten, wenngleich – wie gezeigt – auch groß geschnittene Vorranggebiete gerechtfertigt werden können, weil Vorranggebiete nicht generell jede andere Nutzung ausschließen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Nutzung des raumplanerischen Sicherungsinstrumentariums für die Zwecke des Schutzes von Geoparks geeignet ist. Da überdies ohnehin eine Integration der Geoparks in die regionale Entwicklung verlangt wird (siehe dazu Teil I, Abschnitt 2.1), ist eine raumplanerische Sicherung geboten. Die Nutzung des Instruments der Ziele der Raumordnung ist auch deshalb wichtig, weil raumplanerische Ziel festlegungen i. d. R. auch zu zielgerichteten öffentlichen Investitionen führen sollen⁵⁴ und damit auch auf die Ge-

44) Etwas anderes gilt für die Zulassungsverfahren für Stromübertragungsleitungen; sie sind allerdings der Raumplanung weitgehend entzogen und einem Sonderrecht der räumlichen Fachplanung von Energieleitungen unterworfen: Bundesfachplanung (§§ 4 ff. Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG)).

45) Vgl. statt vieler *Wickel*, Potenziale der Raumplanung zur Steuerung regenerativer Energien, in: *RaumPlanung* 144/145, 2009, 126, 129 f., dort auch zu den Defiziten bestehender Raumordnungsklauseln mit Blick auf EE.

46) Vgl. BVerwG, Urt. v. 16. 4. 2015 – 4 CN 6.14, ZUR 2015, 602, Rdnr. 10 f. mit umfangreichen Hinweisen auf die einschlägige Literatur.

47) Vgl. BVerwG, Urt. v. 16. 4. 2015 – 4 CN 6.14, ZUR 2015, 602, Rdnr. 9.

48) Vgl. BVerwG, Urt. v. 26. 4. 2007 – 4 CN 3.06, NVwZ 2007, 1081.

49) Vgl. BVerwG, Urt. v. 17. 12. 2002 – 4 C 15.01, BVerwGE 117, 287; BVerwG, Urt. v. 13. 3. 2003 – 4 C 4.02, BVerwGE 118, 33. Siehe auch die Literatur etwa *Köck*, DVBl. 2012, S. 3–10; *Bovet/Kindler*, DVBl. 2013, 488–496.

50) Vgl. *Runkel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, Raumordnungsgesetz-Kommentar, 2010, zu § 3 Rdnr. 109.

51) Vgl. BVerwG, Beschl. v. 2. 8. 2002 – 4 B 36.02, BauR 2003, 837; siehe auch *Runkel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, Raumordnungsgesetz-Kommentar, 2010, § 3 Rdnr. 101 m. w. N.

52) Siehe zum Typus der „Kleinwindanlage“: *Thorbecke*, Der Rechtsrahmen für die Errichtung von Kleinwindanlagen, 2015; siehe auch *Köck/Bovet*, NVwZ 2012, 153–157.

53) So auch das Positionspapier des Nationalkomitees für UNESCO-Global Geoparks in Deutschland: Erneuerbare Energien in UNESCO Global Geoparks, Mai 2019, S. 2.

54) Dies war jedenfalls das klassische Verständnis einer Raumordnung, die über die Festlegung von Zielen, insbesondere die Festlegung zentraler Orte, eine Lenkung öffentlicher Investitionen beabsichtigte (siehe dazu etwa: *Koppers/Miosga/Sträter/Höcht*, Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Studie im Auftrag des Bayerischen Landtages im Rahmen der Enquete-Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen, 2018, S. 13.

währleistungsdimensionen des Geopark-Konzepts wirken können.

3. Ergebnisse und Schlussfolgerungen, empirische Befunde

3.1 Beeinträchtigungen von UNESCO-Geoparks

Die Anerkennung von UNESCO-Geoparks erfordert neben der grundsätzlichen Eignung des Gebiets einen wirksamen Schutz des Gebietes vor Beeinträchtigungen sowie verschiedene flankierende Leistungen, wie etwa ein Geotopmanagement, die Einbettung in ein regionales Entwicklungskonzept oder ein didaktisches Konzept (siehe Teil I, NuR 2020, S. 295). Entsprechend der Vielfalt der Anforderungen sind auch unterschiedliche Risiken der Beeinträchtigung zu gewärtigen: Die erste denkbare Dimension einer Beeinträchtigung eines Geoparks besteht in der physischen Verletzung der geologischen Substanz eines Geotops durch unmittelbar auf dieses wirkende Beeinträchtigungen wie Abgrabungen, Emissionen, Wassereinbruch oder Erschütterungen. Eine zweite Dimension liegt in der Beeinträchtigung der Erlebbarkeit eines Geoparks für seine Besucher durch störenden Lärm, Lichtreflexe oder optische Degradation durch heranrückende Bebauung oder Infrastrukturvorhaben. Die dritte potenzielle Dimension von Beeinträchtigungen eines Geoparks liegt in endogenen Defiziten bei der Vermittlung des Bildungsauftrags, der wissenschaftlichen Begleitforschung oder der internationalen Kooperation, die ein Geopark zu erfüllen hat.

Bedroht werden kann die räumliche und funktionale Integrität eines Geoparks durch Vorhaben, die innerhalb seines Gebiets oder außerhalb mit Auswirkungen auf dieses durchgeführt werden sollen. Windenergieanlagen können beispielsweise Vögel und Fledermäuse durch die Bewegungen ihrer Rotorblätter gefährden. Solche Risiken für einzelne Arten sind für den Schutz von Geoparks und die in ihnen vorhandenen Geotope jedoch nur dann relevant, wenn sie zugleich eine räumliche und funktionale Beeinträchtigung der prägenden Parkelemente (Geotope) beinhalten, also nur dann, wenn die Beeinträchtigung von Arten zugleich auch als eine Beeinträchtigung des Geotops zu bewerten ist.

Windenergieanlagen verursachen weitere Umweltbeeinträchtigungen vor allem durch Lärm, Lichtreflexe und Störung des Landschaftsbildes. Dadurch können sie die Erlebbarkeit eines Geoparks und zusammenhängend damit auch die Vermittlung des mit ihm verfolgten didaktischen Zieles beeinträchtigen. Wann von einer erheblichen Beeinträchtigung auszugehen ist, kann mangels eindeutiger Maßstäbe des UNESCO-Regelwerks für globale Geoparks nur im Einzelfall beurteilt werden. Da zwingend lediglich die besonderen wertgebenden Geotope unter Schutz zu stellen sind, wird man von erheblichen Beeinträchtigungen jedenfalls immer dann auszugehen haben, wenn die besonderen wertgebenden Landschaftselemente durch Vorhaben entweder physisch beeinträchtigt werden oder aber die Erlebbarkeit dieser Landschaftselemente durch ein Vorhaben erheblich leidet.⁵⁵

3.2 Bewertung der Unterschutzstellungsoptionen

Nicht alle erwähnten Beeinträchtigungsdimensionen werden durch die Schutzgebiets- und Gebietssicherungsoptionen, die das deutsche Recht zur Verfügung stellt, erfasst.

3.2.1 Die Ausweisung von Schutzgebieten nach Naturschutzrecht

So ist das Schutzkonzept des deutschen Naturschutzrechts auf den Schutz und die Entwicklung der physischen Substanz fokussiert. Essentials der UNESCO-Anforderungen an Geoparks wie etwa ein substantiiertes didaktisches Konzept, ausreichende Verwaltungsressourcen, Kooperation

mit anderen Stellen, Geotopmanagement oder Integration in die räumliche Entwicklung werden durch das Naturschutzrecht nicht erfasst. Zwar thematisieren § 24 Abs. 1 S. 2 und § 25 Abs. 2 BNatSchG den Bildungsaspekt, sie erheben ihn jedoch nicht zum Schutzzweck.

Wie bereits angedeutet, stellen Geoparks andere Anforderungen an den Schutz als einzelne Geotope. Während sich Geoparks durch eine vielfältige Mischung von touristischen und anderen wirtschaftlich relevanten Nutzungen mit Elementen des Schutzes von Natur und Landschaft auszeichnen, verlangen die einzelnen Geotope einen wesentlich strikter gefassten Schutz ihrer geologischen Substanz. Dies impliziert ein entsprechend diversifiziertes rechtliches Schutzkonzept, das die Gesamtfläche des Geoparks möglichst flexibel für viele nachhaltige Nutzungen öffnet, während es die Integrität der in ihm vorhandenen zentralen Geotope möglichst streng vor Beeinträchtigungen bewahrt. Das gesetzliche Konzept der „gesetzlich geschützten Biotope“ (§ 30 BNatSchG) genügt für sich allein nicht, um den Schutzanforderungen der UNESCO-OLL gerecht zu werden, weil nur sehr partiell wertbildende Geotope zugleich als gesetzlich geschützte Biotope qualifiziert werden können. Insofern bedarf es der jeweils expliziten Ausweisung von Schutzgebieten.

Als Formen des Gebietsschutzes eines Geoparks bieten sich Landschaftsschutzgebiet, Biosphärenreservat und Naturpark an. Der von einem Natura 2000-Gebiet ausgehende Schutz ist für Geoparks und Geotope weniger geeignet, da er nur einen Natura 2000-spezifischen Schutz vermittelt. Geotope werden hier nur als Annex zu seinen Schutzziele geschützt. Für die großflächigen, durch vielfältige Nutzungen geprägten Geoparks im Ganzen eignet sich das Naturschutzgebiet mit seinem rigiden Schutzregime nicht. Biosphärenreservate kommen dort in Betracht, wo ein hoher Anteil von Flächen vorhanden ist, die den Anforderungen an Naturschutzgebiete entsprechen. Naturparke setzen eine Mischung von Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten voraus. Diese Anforderungen werden in der Regel nur für Teilbereiche eines Geoparks zutreffen. Biosphärenreservate und Naturparks entfalten aber auch nur auf den von ihnen eingenommenen Flächen rechtsverbindliche Schutzwirkung. Daher werden bei der Nutzung dieser Unterschutzstellungsoptionen Schutzlücken in Kauf genommen werden müssen. Insgesamt erweist sich damit das Landschaftsschutzgebiet als praktikabelste Form eines flexiblen flächendeckenden Schutzes. Bedenkenswert erscheint auch eine an die gegebenen landschaftlichen Verhältnisse angepasste Mischung der verschiedenen Unterschutzstellungstypen.

Als Formen des objektbezogenen Schutzes einzelner Geotope kommen insbesondere Naturschutzgebiet und Naturdenkmal, aber auch der eines geschützten Landschaftsbestandteiles in Betracht. Das strenge Schutzregime des Naturschutzgebiets erweist sich jedoch als weniger geeignet, wo größere Besuchergruppen das Objekt besichtigen sollen. Bei Naturdenkmälen und gesetzlich geschützten Landschaftsbestandteilen ist der Umgebungsschutz defizitär. Diese Schutzlücken lassen sich jedoch grundsätzlich durch eine Einbettung in den großflächigen Gebietsschutz, etwa von Landschaftsschutzgebieten, kompensieren.

3.2.2 Die Ausweisung von Schutzgebieten nach Denkmalschutz- und Bodenschutzrecht

Für den Schutz des gesamten Gebiets eines Geoparks ist das Denkmalschutzrecht nicht geeignet. Für den Schutz einzelner Geotope kommt es nur in den Fällen in Betracht, in denen das zu schützende Objekt eine Verbindung zum menschlichen Schaffen aufweist. Reine Schöpfungen der

55) So auch das Positionspapier des Nationalkomitees für UNESCO Global Geoparks in Deutschland: Erneuerbare Energien in UNESCO Global Geoparks, Mai 2019, S. 4.

Natur unterliegen dem Denkmalschutz grundsätzlich nicht. Dies trifft wohl für die Mehrzahl der Geotope zu.

Die landesrechtliche Einführung von Bodenschutzgebieten auf der Grundlage von § 21 Abs. 3 (2. Alternative) BBodSchG (siehe oben 3.1) kann schon deshalb nicht weiterhelfen, weil nur einige Bundesländer über entsprechende Landesregelungen verfügen. Darüber hinaus erscheinen die Rechtsfolgen nur wenig bestimmt, so dass im Ergebnis den naturschutzrechtlichen Instrumenten der Vorzug zu geben ist.

3.2.3 Der Schutz von Geoparks durch Ziele der Raumordnung

Grundsätzlich können Geoparks auch durch Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen vor kollidierenden Nutzungen geschützt werden. Dies gilt gerade auch mit Blick auf die Raumnutzung für Zwecke der Windenergieerzeugung, weil durch die Raumordnungsklausel des § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB auch private Vorhabenträger gebunden werden. Ziele der Raumordnung müssen allerdings auch im Hinblick auf private Belange an den Raum dem Gebot gerechter Abwägung genügen. Ob dies für die Gesamtfläche eines Geoparks gelingen kann, ist zweifelhaft. Hier scheint das naturschutzrechtliche Instrumentarium möglicherweise besser geeignet, weil schwache Basisschutzkonzepte (Landschaftsschutzgebiet) für den Gesamttraum und starke Schutzkonzepte für prägende Landschaftselemente (Naturdenkmal, geschützter Landschaftsbestandteil, etc.) gut kombiniert werden können. Ziele der Raumordnung sind aber schon deshalb für die Sicherung von Geoparks bedeutsam, weil diese Parks regional zu integrieren sind und sich dafür die Raumplanung besonders anbietet, und weil raumplanerische Zielfestlegungen auch dazu dienen, öffentliche Investitionen zu lenken (siehe oben 2.4.5). M. a. W.: durch ein Geopark-bezogenes Ziel der Raumordnung wird zugleich auch dafür Sorge getragen, dass jedenfalls öffentliche Haushalte einen Beitrag zur Zielerreichung leisten. Dies dürfte mit Blick auf die „Leistungselemente“ des Geoparkkonzepts relevant sein.

3.3 Zur Empirie der Unterschutzstellung

Die Mischung von unterschiedlichen Formen des Gebiets- und Objektschutzes prägt auch die Praxis. Nach einer Erhebung unterliegen Zweidrittel der in Bayern erfassten Geotope Schutz nach Maßgabe des Naturschutzrechts. Etwa die Hälfte ist als Naturdenkmal ausgewiesen oder genießt Schutz als gesetzlich geschützter Landschaftsbestandteil. 19 % liegen in einem Naturpark oder Landschaftsschutzgebiet.⁵⁶ Für einen beträchtlichen Teil der bayerischen Geotope entfällt damit jeglicher spezifische Gebietsschutz.

Deutliche Schutzlücken zeigen sich auch für Geotope, die im Gebiet deutscher UNESCO Global Geoparks liegen. So erhalten im UNESCO Geopark Schwäbische Alb von den insgesamt 438 Geotopen nur 250 Geotope den Schutz des Naturschutz- und des Denkmalschutzrechts.⁵⁷ Sie sind insbesondere als Naturdenkmale geschützt oder liegen innerhalb eines Naturschutz- oder Natura 2000-Gebietes. Im Weiteren erstrecken Landschaftsschutzgebiete, Naturparks, Biosphärenreservate und Wasserschutzgebiete ihre Schutzwirkung nur für die auf ihrer Fläche befindlichen Geotope. Als gebietsumfassende Schutzregelung des UNESCO Global Geoparks Vulkaneifel dient die Verordnung über den „Naturpark Vulkaneifel“.⁵⁸ Einzelne Flächen und Objekte genießen darüber hinaus Schutz im Rahmen von Naturschutzgebieten, EU-Vogelschutzgebieten, FFH-Gebieten und Landschaftsschutzgebieten. Besonders geschützt sind im UNESCO Global Geopark „Terra.vita“ etwa 100 Naturdenkmale und geologische Phänomene, mehrere Naturschutzgebiete und 28 Natura 2000-Gebiete. Der UNESCO Global Geopark Bergstraße-Odenwald erstreckt sich über drei Bundesländer,

die Verordnungen zum Schutz von Natur und Landschaft durch Naturparks erlassen haben.⁵⁹ Besondere Attraktionen sind hier die UNESCO Weltkulturerbestätte Kloster Lorsch und die Weltnaturerbestätte Grube Messel, die besonderen Schutz genießen. Im Gebiet des UNESCO Geoparks Harz-Braunschweiger Land-Ostfalen liegen vier Naturparks in drei Bundesländern mit etlichen Landschafts- und Naturschutzgebieten sowie mehreren Natura 2000-Gebieten. Besondere Attraktion ist hier die Weltkulturerbestätte Rammelsberg. Sie steht wie andere ehemalige Bergwerksanlagen unter Denkmalschutz. Die 95 Geotope des UNESCO Global Geopark Muskauer Faltenbogen liegen auf sächsischem, brandenburgischen und polnischem Gebiet. Besondere Attraktion ist die Weltkulturerbestätte Fürst Pückler Park.

4. Empfehlungen im Hinblick auf die Anerkennungsvoraussetzungen von UNESCO-Geoparks

- Es wird empfohlen, dass sich die Träger von UNESCO-Global Geoparks zunächst darüber Kenntnis verschaffen, ob das Gebiet ihres Parks flächendeckend Gebietsschutz genießt, bzw. ob und wie alle darin befindlichen wertbildenden Elemente („besonderen Geotope“) sowie deren Umgebung unter Schutz gestellt sind.
- Im Anschluss daran sollte bewertet werden, ob identifizierte Schutzlücken unter Berücksichtigung der Anforderungen des Regelwerkes der UNESCO eine Nachbesserung des vorhandenen Schutzes gebieten. Hierbei gilt grundsätzlich, dass die Nichtunterschutzstellung von Teilen eines Geoparks für sich allein noch nichts darüber aussagt, ob Nachbesserung geboten ist (Nr. 6 KNK). Die Nachbesserungsfrage stellt sich aber jedenfalls immer dann, wenn die sog. „wertbildenden Elemente“ (Geotope) und ihre Umgebung nicht ausreichend geschützt sind. Die Größe des erforderlichen Umgebungsschutzes hängt von den konkreten räumlichen Gegebenheiten ab, in denen die Geotope belegen sind.
- Als angemessene Schutzinstrumente für Geoparks kommen insbesondere die Gebietsschutzinstrumente des Naturschutzrechts und des Denkmalschutzrechts in Betracht. Hierbei ist auf eine Kombination zu achten, die sowohl den wirksamen Schutz von Geotopen sicherstellt (z.B. durch Ausweisung von Natur- oder Kulturdenkmalen), als auch den Umgebungsschutz gewährleistet (z.B. Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete). In der jeweiligen Schutzverordnung sollte der Schutz der Geotope und ihrer Umgebung explizit adressiert werden, damit auch das Risiko von Befreiungslagen unter Kontrolle gehalten werden kann. Auch die Raumplanung kann über die Ziele der Raumordnung für den Schutz von Geoparks vor konfligierenden Nutzungen sorgen und insbesondere auch die Unterschutzstellung durch formelle Schutzgebietsausweisungen vorbereiten. Soweit der Schutz einzig über Ziele der Raumordnung erfolgt, muss sichergestellt sein, dass die Ziele der Raumordnung über sog. Raumordnungsklauseln nicht nur öffentliche Projektträger binden, sondern auch private Projektträger. Ziele der Raumordnung können über die Lenkung öffentlicher Investitionen zudem auch einen Beitrag für die Erfüllung der weiteren „Gewährleistungselemente“ des Geoparkkonzepts leisten.

56) Lagally u. a., S. 280.

57) Geotopmanagement Schwäbische Alb, 2017, S. 46.

58) GVBl. RhPf 2010, S. 85.

59) GVBl. Bay 1982, S. 604; GVBl. BaWü 1986, S. 446.

- Von praktisch großer Bedeutung ist darüber hinaus, dass sich die Träger von UNESCO-Global Geoparks aktiv in die räumliche Planung einbringen, um die Berücksichtigung ihrer Belange gegenüber konkurrierenden Raumnutzungsansprüchen, wie etwa der Windenergie, zu forcieren, weil die Windenergienutzung grundsätzlich durch die räumliche Planung vorbereitet wird und die räumliche Planungsebene daher eine frühzeitige Möglichkeit bietet, die eigenen Belange in Entscheidungsprozesse einzubringen. Träger von UNESCO-Global Geoparks sollten geltend machen, als Träger öffentlicher Belange bei Planungsprozessen beteiligt zu werden. Soweit Träger von UNESCO-Global Geoparks privatrechtlich organisiert sind, wäre zu erwägen, eine Anerkennung als Umweltvereinigung gem. § 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz bzw. gemäß des jeweiligen Landesrechts zu beantragen, um ggf. Klagerechte im Hinblick auf einen wirksamen primären Schutz des Geoparks geltend machen zu können.

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

Flächenverbrauch im Recht: 30-Hektar-Ziel und Flächenzertifikatehandel

Hendrik Hamacher

© Der/die Autor(en) 2020

Die Problematik des Flächenverbrauches ist seit Jahrzehnten in Deutschland bekannt. Zugleich wird diese in Politik und Gesellschaft nur geringfügig berücksichtigt. Dabei ist der Schutz und der nachhaltige Umgang der Ressource Fläche aus vielfältigen Gründen von immenser Bedeutung. Gleichwohl führen die gegenwärtigen Methoden und Instrumente nicht dazu, die politisch verabschiedeten Ziele zu erreichen. Im Rahmen dieses Beitrages werden auf Grundlage der aktuellen Gegebenheiten, neue Möglichkeiten zur Reduzierung des Flächenverbrauches beschrieben und deren Umsetzbarkeit untersucht. Hierbei stehen der Flächenzertifikatehandel, der in einem Modellversuch seine Praxistauglichkeit bewiesen hat und die Etablierung des 30-Hektar-Ziels im ROG im Mittelpunkt.

1. Theoretische Einführung

Im 1. Abschnitt werden sowohl der Flächenverbrauch als auch die Problematik der Landdegradation im Kontext der Sustainable Development Goals betrachtet. Neben der Definition von Leitbegriffen wird der Bezug zum Konzept der planetarischen Leitplanken hergestellt. Sowohl die Sustainable Development Goals als auch das Konzept der planetarischen Leitplanken nehmen häufig Bezug auf den Boden als Ressource. Dieser ist allerdings nicht Schwerpunkt der Darlegungen, dennoch sind diese Aspekte vor dem Hintergrund folgender Überlegungen eingearbeitet. Ein geringerer Flächenverbrauch kann eine hinreichende Voraussetzung dafür sein, dass ein verbesserter Bodenschutz erreicht wird. Zwingend notwendig ist dies aber nicht. Beispielsweise kann eine Intensivierung der Landwirtschaft dazu führen, dass weniger Fläche in Anspruch genommen

wird und dennoch durch den Einsatz produktionssteigernder Mittel wie Pestizide oder Düngemittel negative Folgen für den Boden entstehen. Eine mögliche Abgrenzung zwischen beiden Bereichen erläutert Seher. Untersuchungen zum Flächenverbrauch werden quantitativ gestaltet und qualitative Aspekte zum Bodenschutz i. d. R. weniger berücksichtigt. Sowohl Fokus der Raumplanung als auch der nachfolgenden Ausführungen ist auf die zweidimensionale Fläche gerichtet, also den Boden als Standort. Die unterschiedlichen Funktionen und Schutzaspekte des dreidimensionalen Systems Boden werden weniger betrachtet.¹

1.1 Landdegradation und Flächenverbrauch im Kontext der Sustainable Development Goals

Die Sustainable Development Goals sind eines der Hauptergebnisse der Konferenz für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen im Jahr 2012.² Nach der Verabschiedung in der UN-Generalversammlung im September 2015, sind diese mit einer Laufzeit von 15 Jahren am 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Erstmals wurden 17, von allen Mitgliedstaaten akzeptierte Ziele etabliert, die wiederum in 169 Unterziele gegliedert sind.³ Mithilfe der Sustainable Development Goals soll Nachhaltigkeit in den Bereichen Ökonomie, Soziales und Ökologie vorangetrieben werden. Das Ziel 15 – Leben an Land – besagt beispielsweise, dass Wälder nachhaltiger bewirtschaftet oder die Bodendegradation beendet werden sollen.⁴ Mit dem Unterziel 15.3, das

Hendrik Hamacher, Mitarbeiter am Lehr- und Forschungsgebiet für Berg-, Umwelt- und Europarecht, RWTH Aachen University, Aachen, Deutschland

1) Seher, Local Land and Soil News, 2014, 29, 31.

2) Ehlers/Ginzky, Local Land and Soil News, 2014, 10, 11.

3) Vereinte Nationen: Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Stand 28.11.2019, abrufbar unter <https://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>, S. 6f.

4) Ehlers/Ginzky, Local Land and Soil News, 2014, 10, 11.