



Christina von Zingler (Autor)

Anpassung des europäischen und des nationalen Gebietsschutzrechts an die Folgen des Klimawandels

Zur Vereinbarkeit flexibler Schutzgebiete mit Natura 2000
und dem Grundgesetz



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/6370>

Copyright:
Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentzsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,
Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
Abbildungsverzeichnis.....	26
TEIL 1: Einleitung und Gang der Arbeit.....	29
TEIL 2: Der Klimawandel und seine rezenten und zukünftigen Auswirkungen auf das Verbreitungsgebiet von Tier- und Pflanzenarten	33
§ 1 Klimaszenarien.....	33
A. Emissionsszenarien.....	33
B. Klimamodelle.....	36
C. Ergebnisse aktueller Klimamodelle	37
§ 2 Allgemeine Folgen des Klimawandels.....	39
A. Ökonomische und sozioökonomische Folgen des Klimawandels	39
B. Ökologische Folgen des Klimawandels.....	40
I. Möglichkeit der physiologischen Anpassung.....	41
II. Möglichkeit der phänologischen Anpassung	42
III. Möglichkeit der Anpassung durch Arealverschiebung.....	42
IV. Gefahr des Aussterbens als Folge unzureichender Anpassungsfähigkeit.....	44
§ 3 Artenverbreitungsmodelle	45
A. Statische und dynamische Modellierungsverfahren.....	47
B. Verfahren der korrelativen Nischenmodellierung	49
I. Modellierung des rezenten Verbreitungsgebietes einer Art	49
1. Ermittlung der Verbreitungsdaten	49
2. Georeferenzierung von Fundpunkten	51
3. Übertragung auf rasterbasierte Klimadatensätze.....	51
4. Ermittlung der „Klimahülle“	51



5. Korrelationsanalyse	52
6. Kartierung	52
II. Modellierung des zukünftigen Verbreitungsgebietes einer Art	53
III. Vor- und Nachteile der Nischenmodellierung	53
C. Ergebnisse aktueller Modellierungen	57
I. Allgemeine Folgen des Klimawandels	58
II. Die Folgen des Klimawandels für Schutzgebiete	59
1. Effektivität europäischer Schutzgebiete im Klimawandel	59
2. Zukünftige Eignung heutiger Gebietsauswahlverfahren im Klimawandel	61
3. Auswirkungen des Klimawandels auf deutsche Schutzgebiete	63
§ 4 Zusammenfassung.....	65

TEIL 3: Das Grundproblem –

Dynamische Natur versus „statisches“ Recht

§ 1 Kritik am bestehenden Gebietsschutz als Ausgangspunkt der Untersuchung	67
§ 2 Ungewissheit über natürliche Prozesse	69
§ 3 „Statisches“ Recht und seine flexiblen Ansätze	70
A. Grundlage des Rechts	70
B. Rechtsstaatsprinzip	71
I. Rechtssicherheit	72
1. Rechtsbeständigkeit	72
2. Bestimmtheitsgrundsatz.....	73
3. Rückwirkungsverbot.....	75
II. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	76
1. Legitimer Zweck.....	77
2. Geeignetheit	78
3. Erforderlichkeit.....	78
4. Angemessenheit.....	78
III. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.....	79



IV. Rechtsschutz.....	80
C. Flexibilität im Recht	80
I. Rechtstechniken im Umgang mit Unsicherheiten	81
1. Rückgriff auf und Bündelung von Expertenwissen.....	81
2. Einordnung in Kategorien von Unsicherheiten	82
3. Bildung von Dogmen und Routinen.....	82
4. Förderung von Partizipation	83
5. Festlegung von Qualitätszielen.....	83
6. Schaffung eines lernenden revisionsoffenen Rechts	83
II. Umgang mit Unsicherheiten im Umweltrecht	85
1. Erlass von Teilgenehmigungen	86
2. Nachträgliche Anordnungen oder Auflagen.....	87
3. Umweltqualitätsziele	88
4. Monitoring und Evaluierung	89
5. Kooperation der beteiligten Akteure	89
6. Einführung von Sicherheitsstufen	90
7. Anordnung des Ruhens von Genehmigungen	90
8. Nebenbestimmungen	90
9. Einstweilige Sicherstellungen.....	91
§ 4 Vorschläge zum Umgang mit Unsicherheiten	
im Zusammenhang mit den Folgen des Klimawandels	91
§ 5 Mögliche Ansatzpunkte für den zukünftigen Gebietsschutz.....	92
§ 6 Zusammenfassung.....	94
TEIL 4: Flexibilität des bestehenden Gebietsschutzes.....	95
§ 1 Nationaler Gebietsschutz.....	95
A. Unterschutzstellung	95
I. Formelle Voraussetzungen	96
II. Materielle Voraussetzungen	97
B. Nationale Schutzgebietskategorien im Einzelnen	100
I. Naturschutzgebiet (§ 23 BNatSchG)	100



II. Nationalpark (§ 24 BNatSchG)	102
III. Biosphärenreservat (§ 25 BNatSchG).....	103
IV. Landschaftsschutzgebiet (§ 26 BNatSchG)	104
V. Naturpark (§ 27 BNatSchG).....	105
VI. Naturdenkmäler (§ 28 BNatSchG)	106
VII. Geschützte Landschaftsbestandteile (§ 29 BNatSchG).....	107
VIII. Einstweilige Sicherstellung (§ 22 Abs. 3 BNatSchG)	108
IX. Gesetzlich geschützte Biotope (§ 30 BNatSchG).....	109
X. Biotopverbund (§ 20 Abs. 1, 21 BNatSchG)	110
XI. Vertragsnaturschutz (§ 3 Abs. 3 BNatSchG).....	113
XII. Bedeutung der Landesnaturschutzgesetze	114
C. Zur Flexibilität des nationalen Gebietsschutzes	116
I. Räumliche Flexibilität.....	117
II. Inhaltliche Flexibilität	120
III. Zeitliche Flexibilität	122
§ 2 Natura 2000	123
A. Europäische Vogelschutzgebiete.....	125
I. Verfahren zur Ausweisung besonderer Vogelschutzgebiete	125
1. Auswahl europäischer Vogelschutzgebiete	126
2. Unterschützstellung europäischer Vogelschutzgebiete	128
3. Schutzzumfang europäischer Vogelschutzgebiete	129
II. Faktische Vogelschutzgebiete	130
B. FFH-Gebiete.....	131
I. Verfahren zur Ausweisung von FFH-Gebieten	131
1. Auswahl der Gebiete durch die Mitgliedstaaten	131
2. Erstellung der Kommissionsliste	133
3. Unterschützstellung durch die Mitgliedstaaten	135
II. Potenzielle FFH-Gebiete	136
C. Kohärenz von Natura 2000	139
D. Umsetzung in Deutschland (§§ 31 ff. BNatSchG)	141



E. Flexibilität des europäischen Gebietsschutzes?.....	145
I. Vorüberlegungen	145
II. Räumliche Anpassung von Natura 2000-Gebieten	147
1. Erweiterung und Nachmeldung von Natura 2000-Gebieten	147
a) Begriffsbestimmung.....	148
b) Erweiterung und Neuausweisung von Vogelschutzgebieten.....	148
c) Erweiterung und Neuausweisung von FFH-Gebieten	149
aa) Übertragbarkeit der Grundsätze der Vogelschutzrichtlinie	150
bb) Natura 2000 als „Endstation“?	151
(1) Vollständigkeit der Kommissionsliste?	152
(2) Nachträgliche Veränderbarkeit von Natura 2000?	154
(3) Zwischenergebnis	158
cc) Mitgliedstaatliche Pflicht zur Nachmeldung von FFH-Gebieten.....	158
(1) Voraussetzungen für die Korrektur fehlerhafter Gebietsabgrenzungen.....	159
(2) Anpassung an veränderte natürliche Gegebenheiten.....	160
(3) Zwischenergebnis	161
dd) Nachmeldung auf Initiative der Kommission	161
ee) Fortbestand potenzieller FFH-Gebiete.....	163
(1) Voraussetzungen.....	164
(2) Schutzzumfang	164
d) Zusammenfassung.....	165
2. Aufhebung und Verkleinerung von Natura 2000-Gebieten	166
a) Begriffsbestimmung.....	166
b) Aufhebung von FFH-Gebieten	167
aa) Aufhebung eines FFH-Gebietes bei Erreichen der Erhaltungsziele	167
bb) Aufhebung eines FFH-Gebietes bei Verfehlung der Erhaltungsziele	168



(1) Anwendbarkeit von Art. 9 Satz 2 FFH-RL	172
(2) Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL	174
(3) Anwendbarkeit von Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 4 FFH-RL	176
cc) Zwischenergebnis	176
c) Aufhebung von Vogelschutzgebieten	177
aa) Entsprechende Anwendung von Art. 9 Satz 2 FFH-RL?	177
bb) Aufhebung europäischer Vogelschutzgebiete nach Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL	177
cc) Aufhebung europäischer Vogelschutzgebiete nach Art. 4 Abs. 1, 2 VRL	180
d) Zwischenergebnis	180
III. Inhaltliche Anpassung von Natura 2000-Gebieten	181
1. Bedeutung der festgelegten Erhaltungsziele	181
2. Anpassung der Erhaltungsziele	183
a) Anpassung der Erhaltungsziele von Vogelschutzgebieten	183
b) Anpassung der Erhaltungsziele von FFH-Gebieten	184
c) Mitgliedstaatliche Pflicht zur Anpassung der Erhaltungsziele	185
d) Zwischenergebnis	186
IV. Zusammenfassung	187
§ 3 Internationaler Gebietsschutz	188
I. Übereinkommen über die biologische Vielfalt	188
II. IUCN-Managementkategorien für Schutzgebiete	189
III. Berner Konvention	190
IV. Ramsar Konvention	191
§ 4 Zusammenfassung	191
TEIL 5: Strategien zur Anpassung an den Klimawandel	193
§ 1 Internationale Anpassungsstrategien	195
§ 2 Europäische Anpassungsstrategien	196
§ 3 Deutsche Anpassungsstrategien	197



TEIL 6: Verfassungsmäßigkeit „Flexibler Schutzgebiete“	199
§ 1 Bisherige Überlegungen zum flexiblen Gebietsschutz	199
§ 2 Mögliche Ansatzpunkte für die Flexibilisierung des Gebietsschutzes	201
A. Räumliche Flexibilisierung des Gebietsschutzes	201
B. Inhaltliche Flexibilisierung des Gebietsschutzes.....	202
C. Zeitliche Dimension der Flexibilität.....	202
D. Sonstige Anforderungen an einen flexiblen Gebietsschutz.....	204
E. Hinweis zum weiteren Prüfprogramm	205
I. „Maximale Flexibilität“ als Ansatzpunkt	205
II. Biodiversitätsschutz als Anpassungsmotivation	206
III. Flexibilisierung des nationalen Rechts als Ansatzpunkt.....	206
§ 3 Verfassungsmäßigkeit flexibler Schutzgebiete	208
A. Orientierung an bestehenden flexiblen Schutzgebietssystemen.....	208
I. Ad-hoc-Gebietsschließungen.....	208
1. Grundlagen des Meeresnaturschutzes und des Seefischereirechts...208	
2. Ad-hoc-Gebietsschließungen für die Seefischerei	209
a) Freiwillige Vereinbarungen zum Schutz von Jungtieren.....	209
b) VO (EG) 1224/2009 und VO (EU) 724/2010.....	211
c) Flexibilität der Ad-hoc-Gebietsschließung	214
3. Übertragbarkeit der Grundsätze der Ad-hoc-Gebietsschließung auf terrestrische flexible Schutzgebiete?.....	215
II. Gesetzlicher Biotopschutz (§ 30 BNatSchG).....	217
1. Verfassungsmäßigkeit des gesetzlichen Biotopschutzes.....	217
2. Übertragbarkeit der Grundsätze des gesetzlichen Biotopschutzes auf flexible Schutzgebiete?	220
III. Zusammenfassung	222
B. Verfassungsmäßigkeit „räumlich flexibler Schutzgebiete“.....	223
I. Vereinbarkeit räumlich flexibler Schutzgebiete mit dem Bestimmtheitsgebot	223



1. Konkrete Anforderungen an die Bestimmtheit räumlich flexibler Schutzgebiete	223
2. Hinreichende Bestimmtheit räumlich flexibler Schutzgebiete durch ergänzende Auslegungshilfen	224
a) Karten und Verzeichnisse	224
b) Geodaten und Geodatenbanken	225
c) Einschränkungen für Bußgeldtatbestände.....	228
3. Zusammenfassung	229
II. Vereinbarkeit räumlich flexibler Schutzgebiete mit Art. 14 GG	229
1. Eigentumsgarantie (Art. 14 GG)	229
2. Das Verhältnis von Gebietsschutz und Art. 14 GG.....	232
3. Vereinbarkeit flexibler Schutzgebiete mit Art. 14 GG.....	233
4. Zusammenfassung	234
III. Vereinbarkeit räumlich flexibler Schutzgebiete mit Art. 12 Abs. 1 GG	235
IV. Vereinbarkeit räumlich flexibler Schutzgebiete mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	235
1. Legitimer Zweck und Geeignetheit räumlich flexibler Schutzgebiete	236
2. Erforderlichkeit räumlich flexibler Schutzgebiete	236
a) Ex-situ Erhaltung	237
aa) Bedeutung der Ex-situ-Erhaltung	237
bb) Vor- und Nachteile von Ex-situ Maßnahmen gegenüber räumlich flexiblen Schutzgebieten	238
b) Translokation	239
aa) Bedeutung der Translokation.....	239
bb) Vor- und Nachteile der Translokation gegenüber räumlich flexiblen Schutzgebieten	241
c) Schutzgebietsmanagement	242
aa) Bedeutung des Schutzgebietsmanagements	242



bb) Vor- und Nachteile des Schutzgebietsmanagements gegenüber räumlich flexiblen Schutzgebieten	244
d) Stärkung der Landschaftsplanung.....	244
e) Vernetzung von Lebensräumen	246
aa) Bedeutung der Lebensraumvernetzung	246
bb) Vor- und Nachteile der Lebensraumvernetzung gegenüber räumlich flexiblen Schutzgebieten.....	251
V. Ergebnis.....	253
C. Verfassungsmäßigkeit „inhaltlich flexibler Schutzgebiete“	254
I. Eigenschaften inhaltlich flexibler Schutzgebiete	255
II. Vereinbarkeit inhaltlich flexibler Schutzgebiete mit dem Bestimmtheitsgebot	255
III. Vereinbarkeit inhaltlich flexibler Schutzgebiete mit Art. 14 GG.....	257
IV. Vereinbarkeit inhaltlich flexibler Schutzgebiete mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	258
1. Legitimer Zweck und Geeignetheit	258
2. Erforderlichkeit inhaltlich flexibler Schutzgebiete	258
3. Angemessenheit inhaltlich flexibler Schutzgebiete.....	259
V. Zwischenergebnis.....	260
D. Zeitliche Dimension der inhaltlichen Flexibilität.....	260
I. Turnusmäßige Überprüfung und Anpassung.....	261
1. Orientierung an bestehenden Überwachungs- und Berichtspflichten	262
a) Art. 7, Art. 26 CBD	262
b) Art. 11, Art. 17 FFH-RL	262
c) Art. 4 Abs. 3, Art. 12 Abs. 1 VRL	266
d) § 6 BNatSchG	266
e) Nationale Biodiversitätsstrategie	267
2. Möglicher Inhalt und Umfang der Überprüfung	268
3. Voraussetzungen für die Anpassung	268

4. Zeitlicher Rahmen für die Überprüfung und Anpassung	270
II. Vorteile der turnusmäßigen Anpassung gegenüber der unmittelbaren Anpassung	270
1. Vereinbarkeit mit Natura 2000?	270
a) Vereinbarkeit mit der Vogelschutzrichtlinie.....	271
b) Vereinbarkeit mit der FFH-Richtlinie.....	271
2. Praktische Umsetzbarkeit	272
§ 4 Vorschläge für die Umsetzung und Ausgestaltung eines inhaltlich flexiblen Gebietsschutzes	273
A. Vorschlag für die Umsetzung eines flexiblen Gebietsschutzes nach nationalem Recht.....	274
I. Systematik.....	274
II. Rechtsform.....	274
III. Formelle Anforderungen	275
IV. Regelungsinhalt.....	275
V. Sonstige unterstützende Maßnahmen.....	277
B. Vorschläge für die Umsetzung nach europäischem Recht	278
C. Defizite, weiterer Forschungsbedarf und Vorschlag zur Kombination von Naturschutzmaßnahmen	280
TEIL 7: Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen	283
Literaturverzeichnis	293