

## Burgen und Schlösser in der Raumordnung

### Vorbemerkung

Mit Artikel 1 des Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) vom 22. 12. 2008<sup>1</sup> hat der Bund ein neues Raumordnungsgesetz (ROG) erlassen. Aufgabe und Leitvorstellung sind gemäß § 1 Abs. 1 ROG, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen, Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raumes zu treffen. Somit können z. B. in Raumordnungsplänen sowie bei der Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen vorbehaltlich der Leitvorstellungen der Raumordnung auch Burgen und Schlösser einschließlich ganzer Burgen-, Schlösser- und Gartenlandschaften Berücksichtigung finden. Schließlich sind nach den Grundsätzen des § 2 Abs.

2 Nr. 5 ROG Kulturlandschaften zu erhalten und zu entwickeln. *Historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten* (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 Satz 2 ROG). Die Ergänzung des bisherigen Begriffs der *gewachsenen* Kulturlandschaften um den Begriff der *historisch geprägten* Kulturlandschaften ist zu begrüßen. Er geht auf eine Initiative des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz von 2005 zur Berücksichtigung der *historischen* Kulturlandschaften zurück<sup>2</sup>, die auch von der Deutschen Burgenvereinigung unterstützt wurde. In dem vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz angeregten Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht vom 1. 6. 1980<sup>3</sup> hatte man dagegen in dem früheren Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965<sup>4</sup> an den damaligen § 2 Abs. 1 Nr. 8 ROG folgenden Satz 2 angefügt: *Auf die Erhaltung von Kulturdenkmälern ist zu achten*. Dabei wurde 1980 anerkannt, dass der Bund im Kulturstaat auch den Denkmalschutz berücksichtigen muss<sup>5</sup>.

Das gilt für alle Kulturdenkmäler einschließlich der flächenhaften Kulturgüter wie das obere Mittelrheintal mit seinen Burgen und Schlössern, das mittlerweile vom Bau der Wald-

schlösschenbrücke beeinträchtigte Elbtal bei Dresden, für das Neckartal mit dem Heidelberger Schloss, den Staffelberg in Bayern oder den römischen Limes. Es gilt ebenso für landschaftsprägende Denkmäler wie die Wartburg bei Eisenach, die seit 1999 als Welterbestätte geschützt ist, das Weltkulturerbe Dessau-Wörlitzer Gartenreich<sup>6</sup> oder für grenzüberschreitende Welterbestätten wie den 2004 eingetragenen Muskauer Park. In den Gerichtsentscheidungen zu Planungen in solchen oder um solche Welterbestätten wird das Thema Denkmalschutz und Raumordnung jedoch trotz des erkennbaren Spannungsverhältnisses kaum diskutiert. Beim Streit um den Bau der Waldschlösschenbrücke in Dresden kommt in den Gerichtsentscheidungen das Sächsische Denkmalschutzgesetz überhaupt nicht vor<sup>7</sup>. Bei der Planung einer Brücke über den oberen Mittelrhein scheinen bisher Raumordnung und Landesplanung ebenfalls nicht die ihr zukommende Rolle zu spielen. Einige Gründe sollen hier deshalb dargestellt werden.

### Zum Raumordnungsgesetz (ROG)

Die Raumordnung wurde in Deutschland vom Bund erst 1965 und damit verhältnismäßig spät geregelt. Das auf der Basis der Rahmenkompetenz nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a. F. am 8. 4. 1965<sup>8</sup> erlassene Raumordnungsgesetz hatte in § 1 Abs. 1 S. 2 ROG bei den Aufgaben und Zielen der Raumordnung lediglich festgelegt, dass die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten sind. Nach dem Grundsatz Nr. 8 des § 2 ROG sollten die landsmannschaftliche Verbundenheit sowie die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge berücksichtigt werden. Auch wenn dies darauf hindeutet, dass gewisse kulturelle Aspekte von der Siedungsgeschichte bis zur Religion beim „Raumbewusstsein“ eine Rolle spielten, wurden die historischen Relikte und damit die Denkmäler bei den Grundsätzen der Raumordnung in der Praxis meist zu wenig berück-

Abb. 1. Staffelberg mit früher Befestigung (aus: Klaus Leidorf/Peter Ettl/Walter Irlinger/Joachim Zeune, *Burgen in Bayern. 7000 Jahre Geschichte im Luftbild*, Stuttgart 1999, S. 49).



sichtigt. Daher wurde diese Regelung, wie bereits erwähnt, auf Betreiben des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz durch Art. 1 des Gesetzes zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht vom 1. 6. 1980 dahin ergänzt, dass auf die Erhaltung von Kulturdenkmälern zu achten ist (§ 2 Abs. 1 Nr. 8 Satz 2 ROG).

In der Neufassung der Bekanntmachung vom 19. 7. 1989<sup>9</sup> gab es dann zwölf Grundsätze der Raumordnung. In § 1 Abs. 1 ROG wurden neben den wirtschaftlichen, infrastrukturellen und sozialen auch die kulturellen Erfordernisse erwähnt. Der frühere Grundsatz Nr. 8 des ROG wurde 1989 unter Nr. 11 wie folgt gefasst:

*Die landsmannschaftliche Verbundenheit sowie die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sollen berücksichtigt werden. Auf die Erhaltung von Kultur- und Naturdenkmälern ist zu achten.*

Somit wurde die Regelung von 1980 auch 1989 beibehalten und um „Naturdenkmäler“ ergänzt. Damit hat der Bund die seit der Weimarer Reichsverfassung übliche Pluralbildung „Denkmäler“ statt „Denkmale“ bestätigt. Das neue Bundesnaturschutzgesetz vom 29. 7. 2009<sup>10</sup> ist dem in § 28 BNatSchG mit der Pluralbildung „Naturdenkmäler“ gefolgt. Dies entspricht auch den internationalen Vorgaben der völkerrechtlichen Verträge in deutscher Übersetzung<sup>11</sup>.

Beim Raumordnungsverfahren nach § 6a Abs. 1 Nr. 2 ROG wurde entsprechend der europäischen Vorgaben auch das kulturelle Erbe (engl.: *cultural heritage*; franz.: *le patrimoine culturel*) berücksichtigt. In Deutschland wurde dieser Begriff jedoch einschränkend mit „Kultur- und sonstige Sachgüter“ übersetzt<sup>12</sup>.

Seit der Änderung vom 18. 8. 1997 durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 sind es nun mehr Leitvorstellungen (Ziele) und sogar 15 Grundsätze der Raumordnung geworden. Der neue Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 13 ROG lautet:

*Die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sowie die regionale Zusammengehörigkeit sind zu wahren. Die gewachsenen Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen sowie mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten. Zu loben ist, dass die Kulturlandschaften nun zu*

erhalten und nicht nur zu achten sind. Die gewachsene Kulturlandschaft in Nr. 13 wurde zusätzlich aufgenommen. Definiert oder in der amtlichen Begründung erläutert wurde dieser im Bundesrecht neue Begriff jedoch nicht. Im Unterschied zu dem in § 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG a. F. 1980 eingeführten Begriff der historischen Kulturlandschaft<sup>13</sup> will das Erfordernis „gewachsen“ wohl auf natürliche raumbezogene Prozesse verweisen, so dass die geplanten Kulturlandschaften wie historische Gärten<sup>14</sup> nicht darunter fallen sollen<sup>15</sup>. Damit setzte sich § 2 Abs. 2 Nr. 13 ROG mit der wohl ideologisch begründeten Einschränkung der Kulturlandschaft in Widerspruch zu den Vorgaben der UNESCO zum Kulturlandschaftsschutz.

Nach § 3 Nr. 2 ROG a. F. sind die Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben, während nach § 3 Nr. 3 ROG die Grundsätze allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder auf Grund von § 2 ROG als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen sind.

Hierbei muss man zur Auslegung der Grundsätze des § 2 ROG zunächst festhalten, dass in § 1 ROG die seit 1965 gängige Trias der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse auf die *sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum* reduziert wurde. Somit ist bei der neuen zentralen Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung für die kulturellen Ansprüche nach Streichung dieses Begriffs kein Platz mehr, obwohl in den „Grundlagen einer Europäischen Raumentwicklungspolitik“ von 1995 die Erhaltung des historischen Erbes als ein wesentlicher Aktionsbereich für die Strategie nachhaltiger Entwicklung angesehen wurde. Gegen die Vermutung, dass der kulturelle Aspekt nun unter den sozialen Aspekt subsumiert werden kann, spricht der ersatzlose Wegfall des seit 1965 eigenständigen Aspekts der kulturellen Erfordernisse neben den sozialen Erfordernissen.

Zwar haben Fachbehörden nach § 7 Abs. 6 S. 1 ROG a. F. als öffentliche Stellen Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans, doch reicht dies nach den gemachten Erfahrungen zur Berücksichtigung der kulturellen Belange nicht aus. Dies werden auch die Kon-

flikte um den tatsächlichen und rechtlichen Schutz von Welterbestätten in Deutschland zeigen.

Burgen und Schlösser sind raumprägend. Trotzdem gab es in Thüringen im Umfeld der Wartburg<sup>16</sup> oder in Sachsen-Anhalt beim Komplex des Schlosses Leitzkau mit der ehemaligen Stiftskirche und den Schlössern Neuhaus und Hobeck<sup>17</sup> wegen der Planung von Windkraftanlagen Probleme.

Das Ziel, die prägende Vielfalt der Teilräume zu stärken (§ 1 Abs. 2 Nr. 5 ROG a. F.), wirkt ohne das Bekenntnis zu den kulturellen Erfordernissen farblos, so dass die Kulturgüter nach der Streichung der kulturellen Belange hier nur schwer subsumierbar sein dürften. Schließlich können mit dem Begriff z.B. auch Industrie- oder Windparks in ihrer prägenden Vielfalt gemeint sein, da der jetzigen Aufzählung die positive Färbung fehlt, die sonst vielfach bei Kulturlandschaften im Sinne einer Identifikation festzustellen ist. Natürlich kann diese Leitvorstellung auch dazu beitragen, die regionale Differenzierung verschiedenartiger Kulturlandschaften zu erhalten bzw. dem Prozess der regionalen Nivellierung entgegenzuwirken. Ein positives Beispiel hierfür ist die Berücksichtigung historischer Alleen<sup>18</sup>, die den Raum prägen. Deshalb ist es etwa in Brandenburg nach § 3 Nr. 9 BbgLPIG Ziel der Raumordnung, den alleinartigen Baumbestand zu erhalten.

Trotz der strikten Dreidimensionalität der Leitvorstellung (das sog. magische Dreieck)<sup>19</sup> hat z. B. Rheinland-Pfalz in Abweichung davon in § 1 Abs. 2 LPIG<sup>20</sup> die kulturellen Belange und Erfordernisse bei der Leitvorstellung der Raumordnung ausdrücklich berücksichtigt. So sehr die Länder vom tatsächlichen Hintergrund berechnete Interessen haben, gerade diesen Aspekt angesichts der Schönheit der Kulturdenkmäler besonders zu betonen, sind nach einer Auffassung in der Literatur<sup>21</sup> diese landesrechtlichen Leitvorstellungen nicht herausgehobener Bestandteil des bundesrechtlichen Konzepts einer nachhaltigen Entwicklung als Leitvorstellung. Deshalb hätte es beim Raumordnungsgesetz 2008 nicht um ein Zieldreieck, sondern unter Einbeziehung der kulturellen Belange um ein Zielviereck gehen müssen<sup>22</sup>.



Abb. 2. Welterbeschild der Brömserburg.

### Zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes vom 22. 12. 2008

Der Bereich der Raumordnung wurde im Zuge der Föderalismusreform aus der bisherigen Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung überführt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG). Die Erfordernisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG schränkt den Kompetenzbereich des Bundes für die Raumordnung nicht mehr ein. Somit bedarf das ROG der Anpassung an die veränderte Verfassungslage. Hierbei dürfen die internationalen und europäischen Vorgaben zum Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz in der künftigen bundesrechtlichen Vollzugsregelung nicht unbeachtet bleiben. Nachdem der Bund 2008 von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, können die Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG hiervon abweichende Regelungen über die Raumordnung treffen.

Zu begrüßen ist aus der Sicht des Denkmalschutzes, dass bei der Überarbeitung der Grundsätze gemäß dem Referentenentwurf vom 22. 2. 2008 in § 2 Abs. 2 Nr. 5 Satz 2 ROG die historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften ausdrücklich berücksichtigt werden. Damit wird nun eine Brücke zu dem 1980 in § 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG a. F. eingeführten Schutz der historischen Kulturlandschaften<sup>23</sup> geschlagen. Allerdings hat der Bund den seit 1980 eingeführten denkmalrechtlichen Begriff der historischen Kulturlandschaften im neuen Bundesnaturschutzgesetz vom 29. 7. 2009 auf „historisch gewachsene Kulturlandschaften“ (§ 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG) eingeschränkt.

Es verdient weiterhin Anerkennung, dass bei dem allgemeinen Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG im Gesamt- raum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben sind. Diese Berücksichtigung der kulturellen Verhältnisse bei den Grundsätzen kann aber nicht den aus internationaler und europäischer Sicht fortbestehenden Mangel ausgleichen, dass nach den Leitvorstellungen des § 1 Abs. 2 ROG bei der Erfüllung der Aufgabe der nachhaltigen Raumentwicklung nur wie bisher die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen zu berücksichtigen sind. Hier hätte es neben den sozialen und wirtschaftlichen Ansprüchen auch der

ausdrücklichen Berücksichtigung der kulturellen Ansprüche an den Raum bedurft. Also hätte aus kulturstaatlicher Verantwortung nach dem Wort „sozialen“ das Wort „kulturellen“ eingefügt werden müssen. Damit muss es um eine nachhaltige Entwicklung gehen, die die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt. Einem entsprechenden Appell des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz zur Berücksichtigung der kulturellen Belange in der Neufassung des Raumordnungsgesetzes vom 19. 11. 2008 wurde nicht entsprochen<sup>24</sup>.

Dabei sind bei der Umweltprüfung nach dem neuen § 9 Abs. 1 Nr. 3 ROG dank europäischer Vorgaben auch Kulturgüter und sonstige Sachgüter zu berücksichtigen. Deshalb hätte der Begriff „Kulturgüter“ wegen der Vorgaben seit der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Objekten (85/337/EWG)<sup>25</sup> mit dem Begriff „kulturelles Erbe“ (engl.: *cultural heritage*, franz.: *le patrimoine culturel*) übersetzt werden müssen. Weiterhin sind bei dem neuen Grundsatz über Kulturlandschaften (§ 2 Nr. 5 S. 4 ROG) bei der nächsten Gesetzesnovelle die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Land- und Forstwirtschaft ihren Beitrag dazu leisten kann, dass die natürlichen und kulturellen Lebensgrundlagen in ländlichen Räumen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten sind. Schließlich hat die Kulturlandschaft in der 2000 vom Europarat in Florenz beschlossenen Europäischen Landschaftskonvention (ELK) eine europäische Grundlage. Die Kulturlandschaft ist damit Ausdruck der Vielfalt unseres gemeinsamen Kultur- und Naturerbes und Grundstein unserer Identität (Art. 5a ELK). Dies hat aber entgegen der Sorgen weniger Ökologen nicht zur Konsequenz, dass das Schutzanliegen des Naturschutzes an Bedeutung verliert<sup>26</sup>. Vielmehr wird das Schutzanliegen der verschwimmerten Bereiche<sup>27</sup> gestärkt. Deshalb muss der weite Umweltbegriff des künftigen Umweltgesetzbuches auch bei dem Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 6, S. 2 ROG wie folgt zum Tragen kommen: Wirtschaftliche, kulturelle und soziale Nutzungen des Raumes

Abb. 3. Rheinfähre bei Kaub, in Höhenlage Burg Gutenfels.



sind unter Beachtung seiner Funktionen für die Umwelt zu gestalten. Eine Reduzierung auf die ökologischen Funktionen würde den weiten Begriff „Umwelt“ unzulässig verkürzen.

### Zur Verbindlichkeit des Denkmalschutzes

Da manche Hoheitsträger des Bundes davon ausgehen, dass die Landesdenkmalschutzgesetze für sie nicht unmittelbar gelten, führt dies immer wieder mangels ausreichender Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht zu Konflikten. Ein frühes bekanntes Beispiel aus Rheinland-Pfalz ist das von der Bundesstraße „durchbohrte“ Wasserschloss Gondorf an der Mosel. Auch die hessische Denkmalpflege musste vor Jahren gegen den Bundesfernstraßenbau in Eltville am Rhein kämpfen<sup>28</sup>.

Derzeit gibt es beim Vollzug des Bundeswasserstraßengesetzes (WaStrG) in Schleswig-Holstein Probleme. In dem Urteil vom 25. 9. 2008<sup>29</sup> hat das Bundesverwaltungsgericht wegen des Abbruchs eines ehemaligen Pegelturms und eines Maschinenhauses am Übergang zwischen den Bundeswasserstraßen Elbe und Nord-Ostsee-Kanal der Denkmalpflege in Schleswig-Holstein einen Riegel vorgeschoben.

Das Landesamt für Denkmalpflege darf zwar festlegen, was ein Kulturdenkmal ist, es darf aber nicht über sein weiteres Schicksal entscheiden. Über den Abbruch von Kulturdenkmälern im Eigentum der Bundeswasserstraßenverwaltung entscheidet nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts das Wasser- und Schifffahrtsamt unter Beachtung des jeweiligen Fachrechts selbst, wobei es das Landesdenkmalschutzgesetz beachten muss. Also hat man beim Vollzug des Wasserstraßengesetzes (§§ 7 Abs. 4, 48 WaStrG) „den Bock zum Gärtner gemacht“!

Zur denkmalrechtlichen Unterschutzstellung hat das OVG Schleswig mit Urteil vom 19. 3. 1998<sup>30</sup> bezüglich der Wasserfläche des Eckernförder Hafens als Teil der Bundeswasserstraße Ostsee entschieden, dass die Eintragung in das Denkmalsbuch nicht gegen höherrangiges (Bundes-) Recht verstößt. Außerdem hat das Bundesverwaltungsgericht zum vergleichbaren Fall der damals hoheitlich handelnden Bundesbahn schon



Abb. 4. Düppeler Schanzen, dänische Stellung, Nordschleswig.

1984<sup>31</sup> wegen der vorläufigen Eintragung eines Bahnhofs in die Denkmalliste in Nordrhein-Westfalen die feststellende Entscheidung über die Denkmaleigenschaft bestätigt. Auch planfestgestellte Einrichtungen der Deutschen Bundesbahn können dem landesrechtlichen Denkmalschutz unterliegen<sup>32</sup>.

Im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) von 1993 wurde bei der Planfeststellung (§ 18 AEG) die seit 1980 in § 36 Abs. 1 Satz 3 Bundesbahngesetz bestehende ausdrückliche Berücksichtigung des Denkmalschutzes sogar gestrichen. Die Zuständigkeit richtet sich nun nach dem Bundes-eisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz vom 27. 12. 1993<sup>33</sup>.

Im Gegensatz zum Natur- und Umweltschutz gehörte der Denkmalschutz gerade bei seiner Berücksichtigung im Bundesrecht bisher oft zu den Verlierern. Deshalb hat das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz (DNK) auf seiner Jahressitzung 2005 in Bremen ein von dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Recht und Steuerfragen des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz erarbeiteten Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht<sup>34</sup> beschlossen. Mit diesem Entwurf in Form eines Artikelgesetzes wird der Versuch gemacht, die internationalen und europäischen Vorgaben zum

Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz wenigstens teilweise umzusetzen. Im Folgejahr hat das DNK auf seiner Jahressitzung am 13. 11. 2006 in Weimar in einer Resolution zur Umsetzung seiner Initiative vom 21. 11. 2005 erinnert und an den Deutschen Bundestag, die Bundesregierung und den Bundesrat appelliert, diesen Gesetzentwurf zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht ganz oder in Teilen einzubringen und zu verabschieden<sup>35</sup>.

Im Jahr darauf hat es auf seiner Jahressitzung in Würzburg ausdrücklich den Umgang mit einigen Welterbestätten kritisiert und in dem Würzburger Appell vom 19. 11. 2007<sup>36</sup> gefordert, dass Bund und Länder endlich dafür Rechtssicherheit schaffen.

All diese Appelle und Beschlüsse des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz haben jedoch nicht dazu geführt, dass der Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz im Raumordnungsgesetz 2008 als kultureller Belang ausreichend berücksichtigt wurde, so dass dieses Gesetz einer baldigen Nachbesserung bedarf.

### Zur Welterbekonvention von 1972

Eingedenk der Tatsache, dass die Satzung der UNESCO vorsieht, dass sie Kenntnisse aufrechterhalten, vertiefen und verbreiten wird, und zwar durch

Erhaltung und Schutz des Erbes der Welt (...), hat die UNESCO das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23. 11. 1972<sup>37</sup> (Welterbekonvention – WEK) beschlossen. Nach Art. 5 Buchst. a) WEK wird sich jeder Vertragsstaat bemühen (...), eine allgemeine Politik zu verfolgen, die darauf gerichtet ist, dem Kultur- und Naturerbe eine Funktion im öffentlichen Leben zu geben und den Schutz dieses Erbes in erschöpfende Planungen einzubeziehen.

In Art. 1 WEK hat sie das Kulturerbe erstmals umfassend im Völkerrecht definiert und in drei Unterkategorien aufgeteilt: Denkmäler, Ensembles, Stätten, die wie folgt definiert werden:

*Denkmäler:* Werke der Architektur, Großplastik und Monumentalmalerei, Objekte oder Überreste archäologischer Art, Inschriften, Höhlen und Verbindungen solcher Erscheinungsformen, die aus geschichtlichen, künstlerischen oder wissenschaftlichen Gründen von außergewöhnlichem universellem Wert sind.

*Ensembles:* Gruppen einzelner oder miteinander verbundener Gebäude, die wegen ihrer Architektur, ihrer Geschlossenheit oder ihrer Stellung in der Landschaft aus geschichtlichen, künstlerischen oder wissenschaftlichen Gründen von außergewöhnlichem universellem Wert sind.

*Stätten:* Werke von Menschenhand oder gemeinsame Werke von Natur und Mensch sowie Gebiete einschließlich archäologischer Stätten, die aus geschichtlichen, ästhetischen, ethnologischen oder anthropologischen Gründen von außergewöhnlichem universellem Wert sind.

*Kulturlandschaften* sind nach den Richtlinien zur Durchführung der WEK<sup>38</sup> Kulturgüter und stellen die in Art. 1 WEK bezeichneten „gemeinsamen Werke von Natur und Mensch“ dar. Sie sind beispielhaft für die Entwicklung der menschlichen Gesellschaft und Ansiedlung im Verlauf der Zeit unter dem Einfluss der physischen Beschränkungen und/oder der Möglichkeiten, die ihre natürliche Umwelt aufweist, sowie der von außen und innen einwirkenden aufeinander folgenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Kräfte.

Gerade das Beispiel der Kulturlandschaften zeigt schon von der Begriffsbestimmung her, dass die kulturellen Kräfte einschließlich der Burgen, Schlösser und Gärten bei Struktur, Aufbau und Gefüge des Raumes nicht ausgeklammert werden dürfen. Mit dem Beitritt zur Welterbekonvention erkennen die Staaten an, dass das Kultur- und Naturerbe auf ihrem Hoheitsgebiet, das in die Welterbeliste aufgenommen wurde, Teil des Erbes der Menschheit ist. In Deutschland wurde diese Konvention lediglich nach Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG als „Verwaltungsabkommen“ ratifiziert<sup>39</sup>.

Nun gibt es seit dem Bau der Waldschlösschenbrücke in Dresden Streit über die Verbindlichkeit der WEK, obwohl die Länder nach der Lindauer Absprache von 1957 vor der Ratifizierung durch den Bund der WEK zugestimmt hatten. Verschiedene Gutachten kommen bezüglich der innerstaatlichen Geltung der Welterbekonvention zu unterschiedlichen Ergebnissen<sup>40</sup>.

Sie stellen jedoch mehrheitlich klar, dass unabhängig von der Frage einer innerstaatlichen Geltung der Welterbekonvention ihre unmittelbare Anwendung mangels Vollzugsfähigkeit ihrer Bestimmungen nicht möglich ist<sup>41</sup>. Dies ist kein völkerrechtlicher Mangel, sondern der Normalfall bei völkerrechtlichen Verträgen (*non self-executing*)<sup>42</sup>. Schließlich muss der Staat und damit Deutschland als Vertragspartei die Voraussetzungen schaffen, dass die Normen des Völkerrechts in Bundes- und Landesrecht umgegossen und damit transformiert werden.

Das Bundesnaturschutzgesetz vom 29. 7. 2009 hat im Bundesrecht nun den Anfang gemacht und in § 2 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG festgelegt, dass die internationalen Bemühungen auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege insbesondere durch den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt im Sinne des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972 unterstützt werden.

Ergänzt wird die Welterbekonvention durch die am gleichen Tag in Paris 1972 von der UNESCO beschlossene Empfehlung zum Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene<sup>43</sup> und die bereits beim Begriff „Kulturlandschaft“ erwähnten Richtlinien der UNESCO zur Durchführung der

WEK in der Fassung vom Januar 2008<sup>44</sup>.

Rheinland-Pfalz hat nun seit dem 26. 11. 2008 bei den Pflichten zur Erhaltung und Pflege den seit 1978 bestehenden Denkmalschutz- und -pflegegesetz (§ 2 Abs. 2 DSchPflG) in einen neuen § 2 Abs. 3 DSchG wie folgt umformuliert:

*Das Land, der Bund, die Gemeinden und Gemeindeverbände und alle Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts haben bei ihren Maßnahmen und Planungen, insbesondere bei der Bauleitplanung, die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie die Verpflichtung zur Bewahrung des Kulturerbes gemäß dem UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. November 1972 zu berücksichtigen*<sup>45</sup>.

## Zu den Übereinkommen des Europarats

Der Europarat hat den Kulturgüterschutz erstmals im Europäischen Kulturabkommen vom 19. 12. 1954<sup>46</sup> in Art. 1 und 5 verankert. In der Folgezeit wurde dieses Anliegen durch zahlreiche Initiativen konkretisiert, darunter durch drei wichtige Übereinkommen.

### Zum Übereinkommen von Granada 1985

Das Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa vom 3. 10. 1985 (Granada 1985)<sup>47</sup>, das sich an der WEK von 1972 orientiert, hat die Systematik des Begriffs „Architektonisches Erbe“ (Art. 1) der Welterbekonvention bewusst übernommen (Denkmäler, Ensemble, Stätten). Da es als Vertragsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG ratifiziert wurde, ist es unstreitig verbindlich<sup>48</sup>. In Rheinland-Pfalz hatte man den Begriff „sites“ mit „Denkmalzonen“ übersetzt, was dem Übersetzungstext des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz zum Übereinkommen von Granada von 1985 entspricht<sup>49</sup>. Außerdem wurde in Rheinland-Pfalz bei den Denkmalzonen (§ 5 RhPfdSchPflG) folgende Gesetzesergänzung vorgeschlagen: *Historische Stätten sind gemeinsame Werke von Mensch und Natur, die teilweise bebaut und durch ihre Charakteristik und Geschlossenheit*

topographisch abgrenzbar sind<sup>50</sup>. Das geänderte Denkmalschutzgesetz vom 26. 11. 2008<sup>51</sup> hat dieses Anliegen im Prinzip übernommen und wie folgt formuliert: *Kulturstätten sind umgrenzbare Teile der Erdoberfläche mit sichtbaren Werken oder Gestaltungsspuren menschlicher Kultur sowie Aufschlüsse von Kulturdenkmälern im Sinne des § 3 Abs. 2*<sup>52</sup>. Auch andere Länder wie Schleswig-Holstein<sup>53</sup> wollen diese internationalen und europäischen Vorgaben in ihren Denkmalschutzgesetzen umsetzen.

Anzuerkennen ist, dass in Rheinland-Pfalz bei den Denkmälern die Burgen und Schlösser weiterhin berücksichtigt werden. Nun lautet § 5 Abs. 2 DSchG: *Bauliche Gesamtanlagen sind insbesondere Gebäudegruppen, die sich durch ihre Größe und Vielfalt oder die Vielgestaltigkeit zugehöriger Elemente herausheben, Burg-, Festungs- und Schlossanlagen, Stadt- und Landwehren, Abteien und Klöster einschließlich der mit ihnen verbundenen Grün-, Frei- und Wasserflächen*. Die Gartenanlagen werden wie bisher ausdrücklich noch in § 5 Abs. 5 DSchG berücksichtigt.

In Art. 10 des Übereinkommens von Granada sind die wichtigsten Prinzipien der integrierten Erhaltung festgelegt, wobei an erster Stelle die Notwendigkeit festgestellt wird, die Erhaltung der geschützten Güter in die Ziele der Raumordnung einzubeziehen. Daher verpflichtet sich jede Vertragspartei nach Art. 10 Abs. 1, integrierte Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, die den Schutz des architektonischen Erbes als wesentliches Ziel der Raumordnung und des Städtebaues umfassen und sicherstellen, dass diese Forderung sowohl bei der Aufstellung von Bauleitplänen als auch bei den Genehmigungsverfahren für Bauarbeiten in jeder Phase berücksichtigt wird. Um die Durchführung dieser Maßnahmen zu erleichtern, verpflichtet sich nach Art. 13 jede Vertragspartei, im Rahmen ihrer politischen und verwaltungsmäßigen Ordnung auf allen Ebenen eine wirksame Zusammenarbeit zwischen Denkmalpflege, Kulturarbeit, Umweltschutz und Raumordnung zu fördern.

**Zum Übereinkommen von Malta 1992**  
Mit dem revidierten Europäischen Übereinkommen vom 16.1.1992 zum Schutz des archäologischen Erbes



Abb. 5. Teile der Festungen von Luxemburg, Welterbe seit 1994.

(Valletta/Malta 1992), das durch Gesetz vom 9. 10. 2002<sup>54</sup> ratifiziert wurde, hat sich jede Vertragspartei nach Art. 2 Nr. 2 des Übereinkommens verpflichtet, archäologische Schutzzonen zu schaffen. Hierbei sind Schutzzonen auch dort zu schaffen, wo auf der Erdoberfläche oder unter Wasser keine Überreste sichtbar sind, um die von künftigen Generationen zu untersuchenden Zeugnisse der Vergangenheit zu erhalten. Im Unterschied zu den bisher behandelten Flächendenkmälern geht es neben dem flächenhaften Schutz im Sinne archäologischer Reservate (vgl. § 23 SächsDSchG) auch um die Bekämpfung illegaler Archäologie (Raubgrabungen)<sup>55</sup>.

Außerdem fordert Art. 5 des Übereinkommens von Malta eine integrierte Erhaltung des archäologischen Erbes. Nach Art. 5 Nr. 1 Buchst. i verpflichtet sich jede Vertragspartei, dass Archäologen an einer Raumordnungspolitik beteiligt werden, die auf ausgewogene Strategien zum Schutz, zur Erhaltung und zur Förderung der Stätten von archäologischem Interesse ausgerichtet ist.

#### **Zum Übereinkommen von Florenz 2000**

Die Mitgliedstaaten des Europarats hatten am 20. 10. 2000 in Florenz das Europäische Landschaftsübereinkommen (*European Landscape Convention/Convention européenne du paysage*)<sup>56</sup> beschlossen, das seit 1. März 2004 in Kraft ist. Es knüpft nach seiner Präambel unter anderem an die

völkerrechtlichen Übereinkünfte im Bereich des Schutzes und der Pflege des Natur- und Kulturerbes und an die Übereinkommen von Granada 1985 und Malta 1992 an.

„Landschaft“ im Sinne des Art. 1 Buchst. a des Übereinkommens bedeutet ein Gebiet, wie es – vom Menschen wahrgenommen – in seinem Charakter das Ergebnis der Wirkung und Wechselwirkung von natürlichen und/oder menschlichen Faktoren ist.

Das Übereinkommen fordert die öffentlichen Behörden dazu auf, in ihrer Politik und ihren Maßnahmen auf örtlicher, regionaler, nationaler und internationaler Ebene europaweit dem Landschaftsschutz, der Landschaftspflege und der Landschaftsplanung Beachtung zu schenken. Es geht hierbei auch um die Einbeziehung des Menschen in die Landschaftsplanung, so dass die Kulturlandschaft im Vordergrund steht. Dies ist für den wirksamen Schutz vieler Burgen, Schlösser und Gärten als Teile der Landschaft von hoher Bedeutung.

Das Übereinkommen schlägt rechtliche und finanzielle Anreize auf nationaler und internationaler Ebene vor, um eine durchdachte „Landschaftspolitik“ sowie ein besseres Zusammenspiel zwischen den örtlichen und den gesamtstaatlichen Dienststellen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit beim Landschaftsschutz zu fördern, wobei in Europa anders als in Deutschland<sup>57</sup> vor den ökologischen Gründen die kulturellen Gründe ge-



Abb. 6. Burgruine Campell im Domleschg (Schweiz).

nannt werden. Daher wird in dem Übereinkommen in Art. 1 Buchst. d festgehalten, dass „Landschaftsschutz“ Maßnahmen zur Erhaltung und Pflege der maßgeblichen oder charakteristischen Merkmale einer Landschaft beinhaltet, die durch den *kulturhistorischen Wert* (Hervorhebung des Verf.) der Landschaft begründet sind, der auf ihr natürliches Erscheinungsbild und/oder die Tätigkeit des Menschen zurückzuführen ist.

Somit sollten die kulturellen Belange neben den ökologischen in einigen Bundesgesetzen wie dem bereits genannten Raumordnungsgesetz (§ 1 ROG), dem Bundesnaturschutzgesetz<sup>58</sup>, dem Bundeswaldgesetz<sup>59</sup>, dem Bundeswasserstraßengesetz<sup>60</sup>, dem Wasserhaushaltsgesetz<sup>61</sup>, dem Bundesfernstraßengesetz, dem Bundesbodenschutzgesetz<sup>62</sup> oder dem Flurbereinigungsgesetz<sup>63</sup> Berücksichtigung finden. Dies wird vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz derzeit durch den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Berücksichtigung im Denkmalschutz<sup>64</sup> versucht. Zu bedenken ist, dass all diese Gesetze Raumordnungsklauseln bei raumbedeutsamen Planungen öffentlicher Stellen enthalten<sup>65</sup>.

### Burgen und Schlösser im Umweltrecht der EG/EU

Nach Art. 151 Abs. 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) leistet diese seit

1993 einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie unter gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes. Deshalb fördert die Gemeinschaft nach Art. 151 Abs. 2 EGV Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung.

Schon im Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz vom 22. 11. 1973<sup>66</sup> steht im Kapitel über Stadtentwicklung und Raumordnung, bei den spezifischen Umweltproblemen, dass der ländliche Lebensraum, die Landschaft (...) wie die Stadtzentren ein wertvolles und verwundbares kulturelles Erbe darstellen. Das Aktionsprogramm der EG für den Umweltschutz (1977–1981) behandelt im Titel III in Teil C unter Nr. 122 f. „Erhaltung des natürlichen und kulturellen Erbes“<sup>67</sup>.

Aus diesen Aktionsprogrammen für den Umweltschutz von 1973 und 1977 wurde 1980 der Vorschlag einer Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben entwickelt<sup>68</sup>. Damals wurde bei den Umweltmedien des Art. 3 des Entwurfs „die bebaute Umwelt einschließlich des architektonischen Erbes und der Landschaft“ berücksichtigt. In der auf der 187. Plenartagung am 29./30. 4. 1981 in Brüssel verabschiedeten Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag einer Richtlinie

über die Umweltverträglichkeitsprüfung hat der Ausschuss zu Artikel 3 darauf hingewiesen, dass im Richtlinienvorschlag versäumt wurde, den Menschen zum Bezugspunkt der Umweltverträglichkeitsprüfung zur Beurteilung der Auswirkungen der Vorhaben zu machen. Damit lag es nahe, den schon in den Aktionsprogrammen von 1973 und 1977 genannten Faktor „kulturelles Erbe“ wegen seines Bezugs zum Menschen zu berücksichtigen.

Der Rat hatte in einer EntschlieÙung vom 7. 2. 1983 zur Fortschreibung und Durchführung einer Umweltpolitik und eines Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (1982–1986) im Aktionsprogramm betont, dass die Erweiterung der Gemeinschaft und ihre neue Mittelmeerdimension es erforderlich machen, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Werte dieses maritimen Lebensraums besser zu schützen und dieses gemeinsame Erbe zu erhalten<sup>69</sup>. Endziel der Umweltpolitik sind nach Nr. 8 dieses Aktionsprogramms (1982–1986) der Schutz der menschlichen Gesundheit, die dauerhafte Verfügbarkeit aller Ressourcen, welche für den Lebensrahmen ausschlaggebend sind, in ausreichender Menge und Qualität: Wasser, Luft, Raum (Boden und Landschaft), Klima, Rohstoffe, bebaute Flächen, natürliches und kulturelles Erbe sowie die Erhaltung und (wo möglich) Wiedergewinnung der natürlichen Umwelt und entsprechender Freiräume für Tiere und Pflanzen. Somit wurde dank des Einflusses südeuropäischer Vorstellungen das kulturelle Erbe in der Umweltpolitik der EWG weiter gefestigt. Dies bestätigt auch die Aussage zu Nr. 16, wonach eine Reihe von sektoralen Untersuchungen gezeigt hat, dass bestimmte Formen der Umweltverschmutzung eine nicht wieder gutzumachende Zerstörung des kulturellen Erbes Europas verursachen. Zum Schutz dieses Erbes sind gemeinsame Anstrengungen erforderlich.<sup>70</sup>

Auch die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. 6. 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme<sup>71</sup> bestätigt im Anhang I Buchst. f nach den Sachwerten *das kulturelle Erbe einschließlich der architektonisch*

wertvollen Bauten und der archäologisch wertvollen Schätze, die Landschaft und die Wechselbeziehungen zwischen den genannten Faktoren. Anhang II hebt diese ebenfalls bei den Faktoren „kulturelles Erbe“ hervor. Damit sind die Burgen und Schlösser stets eingeschlossen.

In dem Gesetz zu dem Protokoll vom 21. Mai 2003 über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Vertragsgesetz zum SEA-Protokoll) vom 3. Juni 2006<sup>72</sup> wird unter Art. 2 Nr. 7 bei den Begriffsbestimmungen im Sinne des Protokolls erläutert, dass „Auswirkungen auf die Umwelt“ jede Auswirkung auf die Umwelt, einschließlich auf (...) Landschaft, natürliche Lebensräume, Sachwerte und auf das kulturelle Erbe sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren bedeutet. Die dreisprachige Synopse macht deutlich, dass „*cultural heritage*“ mit „*patrimoine culturel*“ mit „kulturelles Erbe“ übersetzt werden muss. Somit zwingen schon diese Vorgaben, den Begriff „Kulturgüter“ weit auszulegen und nicht nur auf materielle Kulturgüter zu beschränken<sup>73</sup>, so dass der Begriff „kulturelles Erbe“ gemeint sein muss.

### Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)

Infolge des europäischen Einigungsprozesses erhöhte sich der Einfluss europäischer Raumordnungsaktivitäten auf das nationale Recht. Dem entspricht § 18 Abs. 2 ROG a. F. bzw. § 26 Abs. 3 ROG 2008, wonach der Bund sich in Zusammenarbeit mit den Ländern an einer Raumordnung in der Europäischen Gemeinschaft und im größeren europäischen Raum beteiligt.

Durch das in Potsdam im Mai 1999 angenommene Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK)<sup>74</sup> wurde schon am Anfang die konzentrierte kulturelle Vielfalt in Europa auf vergleichsweise engem Raum beschrieben. Hierdurch unterscheidet sich Europa von anderen Wirtschaftsräumen der Welt, z. B. den USA. Außerdem wurde im Europäischen Raumentwicklungskonzept ein umsichtiger Umgang mit der Natur und dem Kulturerbe (EUREK 3.4) vereinbart.



Abb. 7. Schloss Ortenstein, Graubünden (Schweiz).

Dabei besteht jedoch die Gefahr der Vereinheitlichung. Daher sollte eine kleine Anzahl von Kulturlandschaften nach EUREK (152) als einmalige Beispiele historischer Kulturlandschaften unter Schutz gestellt werden. Zugleich wird ein kreativer Umgang mit dem Kulturerbe (EUREK 3.4.5) gefordert. Für die europäische Raumordnung ist es somit selbstverständlich, dass die kulturellen Belange und damit das Kulturerbe einschließlich der historischen Kulturlandschaften in der Raumordnung ausdrücklich berücksichtigt werden. In diese Richtung gehen auch die am 30. 6. 2006 beschlossenen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“<sup>75</sup>.

Nach diesen ist ein harmonisches Nebeneinander unterschiedlichster Landschaftstypen anzustreben, bei dem die ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Funktionen auf Dauer erhalten bleiben und keine dieser Funktionen gänzlich zu Lasten der anderen entwickelt wird. Dieses Erfordernis wurde durch die Trias des § 1 Abs. 2 ROG 2008 unterlaufen, da dort die kulturellen Funktionen des Raumes absichtlich verschwiegen werden.

### Ergebnis

Die Situation der Burgen und Schlösser hat sich durch das neue Raumordnungsgesetz des Bundes nicht wesentlich verbessert, auch wenn nun neben

den gewachsenen auch die historisch geprägten Kulturlandschaften berücksichtigt werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 Satz 2 ROG). Das Bundesrecht blieb hier weiterhin gegenüber den berechtigten kulturellen Belangen weitgehend blind.

Dabei verlangen die internationalen und europäischen Vorgaben die ausdrückliche Berücksichtigung der kulturellen Belange schon in den Leitlinien (Zielen) der Raumordnung, wobei der integrierten Erhaltung der Denkmäler, Ensembles, Stätten und Kulturlandschaften als wichtiger Teil des kulturellen Erbes besondere Bedeutung zukommt. Der Bundesgesetzgeber ist an diese ratifizierten Übereinkommen (Art. 59 Abs. 2 GG) nach Geist und Buchstabe gebunden. Bei der Umsetzung der Welterbekonvention von 1972 wird er aus kulturstaatlicher Verantwortung im Sinne der jüngsten Vorschläge des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz und der Kultusministerkonferenz zur Berücksichtigung des Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbes nachbessern müssen. Mit der Berücksichtigung der Welterbekonvention im Bundesnaturschutzgesetz vom 29. 7. 2009 wurde erstmalig ein Versuch gemacht.

Bei den Leitvorstellungen der Raumordnung müssen in § 1 Absatz 2, Satz 1 ROG und den Grundsätzen der Raumordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 5 und 6 ROG entsprechend der hier



gemachten Vorschläge die kulturellen Belange ebenfalls berücksichtigt werden. Da „Umwelt“ in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG auch die Sachwerte und das kulturelle Erbe in Form von Umweltgütern einbezieht, muss folgerichtig der kulturelle Anteil der Umwelt nicht zuletzt wegen der raumbedeutenden Wirkung der Burgen und Schlösser im ROG zum Ausdruck kommen. Dabei geht es bei der Raumordnung um

Kulturlandschaft als Teil unserer Umwelt im Sinne der europäischen und internationalen Vorgaben und nicht nur um Ökologie. Deshalb sind in § 2 Abs. Nr. 5 ROG die kulturellen und die natürlichen Lebensgrundlagen zu berücksichtigen. Bei der begrüßenswerten Umweltprüfung nach § 9 ROG 2008 sind auch die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen der Raumordnung auf „Kulturgüter und

sonstige Sachgüter“ zu ermitteln und zu bewerten. Entsprechend den europarechtlichen Vorgaben zur Umweltprüfung sollte man statt dem engeren Begriff „Kulturgüter“ hier den Begriff „kulturelles Erbe“ verwenden. Schließlich geht es bei Burgen und Schlössern oder Gärten auch um den immateriellen Schutz dieses Erbes, d. h. um den Schutz z. B. von Sichtachsen oder den der Umgebung.

## Anmerkungen

Alle Abbildungen stammen – soweit nicht anders angegeben – vom Verfasser.

- <sup>1</sup> BGBl. I S. 2986; vgl. BT-Drucks. 16/10292 vom 22. 9. 2008.
- <sup>2</sup> Artikel 3 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht, abgedr. bei *Ernst-Rainer Hönes*, Internationaler Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Bd. 74, 2009, S. 189.
- <sup>3</sup> BGBl. 1980 I, S. 649.
- <sup>4</sup> BGBl. 1965 I, S. 306.
- <sup>5</sup> Vgl. *Ernst-Rainer Hönes*, Gesetzliche Regelungen von Flächendenkmalen, in: *Burgen und Schlösser 2/2007*, S. 66–73.
- <sup>6</sup> *Ernst-Rainer Hönes*, Das Weltkulturerbe Dessau-Wörlitzer Gartenreich aus denkmal- und naturschutzrechtlicher Sicht, in: *Burgen und Schlösser 1/2002*, S. 2 f.
- <sup>7</sup> BVerfG, Beschl. v. 29. 5. 2007 – 2 BvR 695/07 – NVwZ 2007, 1176; OVG Bautzen, Beschl. v. 9. 3. 2007 – 4 BS 216/06 – DÖV 2007, 564 = SächsVBl. 2007, S. 137.
- <sup>8</sup> BGBl. I, S. 306.
- <sup>9</sup> BGBl. I, S. 1461.
- <sup>10</sup> BGBl. I, S. 2542.
- <sup>11</sup> *Ernst-Rainer Hönes*, Internationaler Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz (wie Anm. 2), S. 115/116.
- <sup>12</sup> *Ernst-Rainer Hönes*, Das kulturelle Erbe, in: *Natur und Recht (NuR)* 2009, S. 19 f.
- <sup>13</sup> *Ernst-Rainer Hönes*, Zur Schutzkategorie „historische Kulturlandschaft“, in: *Natur und Landschaft (NuL)* 1991, S. 87.
- <sup>14</sup> Nach den Richtlinien der UNESCO von 2008, Anl. 3, gehören historische Gärten zur ersten Hauptkategorie der Kulturlandschaften als von Menschen absichtlich gestaltete und geschaffene Landschaften. *Ernst-Rainer Hönes*, Gründenkmäler, in: *Dieter Martin/Michael Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2006<sup>2</sup>, Teil C, IV. Rn. 44.
- <sup>15</sup> *Ernst-Rainer Hönes*, Rechtsfragen zur Kulturlandschaft, in: *Siedlungsforschung. Archäologie – Geschichte – Geographie*, Bd. 21, 2003, S. 217 f.
- <sup>16</sup> Verwaltungsgericht Meiningen, Beschluss vom 25. 1. 2006, in: *Denkmalschutz-Informationen 3/2006*, S. 86; in: *Natur und Recht (NuR)* 2006, S. 395; in: *Thüringer Verwaltungsblätter (ThürVBl.)* 2006, S. 163.
- <sup>17</sup> Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. 6. 2005, in: *Neue Justiz (NJ)* 2005, S. 565; in: *Entscheidungen zum Denkmalrecht (EzD)* Kennzahl 2.2.6.4 Nr. 34.
- <sup>18</sup> *Ernst-Rainer Hönes*, Zum Schutz historischer Alleen, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2007, S. 337.
- <sup>19</sup> *Peter Runkel*, in: *Bielenberg* u. a. (Hrsg.), *Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder*, Bd. 2, Lfg. 2001, § 1 Rn. 65.
- <sup>20</sup> *Landesplanungsgesetz* vom 10. 4. 2003, GVBl. 2003, S. 41; vgl. *Ernst-Rainer Hönes*, *Denkmalschutz und Raumordnung*, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2008, S. 1299 (1302).
- <sup>21</sup> *Walter Frenz*, *Raumordnungsgesetz 1998 und Umsetzung in den Ländern*, in: *Umwelt- und Planungsrecht (UPR)* 2003, S. 361/365.
- <sup>22</sup> *Ernst-Rainer Hönes*, Über die Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Raumordnungsgesetz, in: *Umwelt- und Planungsrecht (UPR)* 2006, S. 85.
- <sup>23</sup> *Ernst-Rainer Hönes*, Der neue Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG, in: *Natur und Landschaft (NuL)* 1982, S. 207.
- <sup>24</sup> Appell auf der 40. Jahressitzung des DNK am 19. 11. 2008 in Leipzig.
- <sup>25</sup> *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 175/40 vom 5. 7. 1985.
- <sup>26</sup> *Umweltgutachten 2004 des Rates von Sachverständigen*, BT-Drs. 15/3600 v. 2. 7. 2004, S. 171.
- <sup>27</sup> *Ernst-Rainer Hönes*, *Kultur- und Naturdenkmalpflege*, in: *NuR* 1986, S. 225.
- <sup>28</sup> *M. Schweitzer/W. Meng*, *Eltville an der Autobahn – Bundesfernstraßenbau und Denkmalschutz*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)* 1975, S. 490.
- <sup>29</sup> BVerfG, Urt. v. 25. 9. 2008, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2009, S. 129.
- <sup>30</sup> OVG Schleswig DÖV 1999, 1010 = NVwZ-RR 1999, 717 = BRS 62, Nr. 215 = EzD 2.2.1 Nr. 16.
- <sup>31</sup> BVerwG, Beschl. v. 23. 3. 1984 – 4 B 43.84 –, in: *DÖV* 1984, S. 814; in: *DVBl.* 1984, S. 638.
- <sup>32</sup> OVG Münster, Urt. v. 15. 12. 1983 – 11 A 1949 –, in: *DÖV* 1984, S. 475.
- <sup>33</sup> BGBl. I, S. 2378, 2394.
- <sup>34</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht, beschlossen vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz am 21. 11. 2005.
- <sup>35</sup> *Ernst-Rainer Hönes*, Zur Transformation des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2008, S. 54 (61).
- <sup>36</sup> *Denkmalschutz Informationen 4/2007*, Anhang.
- <sup>37</sup> *Bek. v. 2. 1. 1977*, BGBl. II, S. 213. Das Übereinkommen ist erläutert bei *Ernst-Rainer Hönes*, *Denkmalschutz in Rheinland-Pfalz*, 2005, Erl. 1.6.4 f., S. 40–75.
- <sup>38</sup> *Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Natur- und Kulturerbes der Welt* vom 2. 2. 2005, in: *Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.)*, *Welterbe-Manual*, 2006, S. 133 mit Anl. 3, S. 279.
- <sup>39</sup> *Ernst-Rainer Hönes*, Zur Transformation des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2008, S. 54.
- <sup>40</sup> *Gutachten der Bundesregierung betreffend die innerstaatliche Bindungswirkung des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Natur- und Kulturerbes der Welt*, Berlin, Dez. 2007; *Niedersächsisches Justizministerium*, *Gutachterliche Stellungnahme*, Hannover, 22. 11. 2007.
- <sup>41</sup> So die Hessische Staatskanzlei am 11. 2. 2008 als federführend in einem Bericht an die Regierungschefs der Länder, S. 8.
- <sup>42</sup> *Alfred Verdross/Bruno Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 1992<sup>4</sup>, § 864.
- <sup>43</sup> *Ernst-Rainer Hönes*, in: *Natur und Recht (NuR)* 2008, S. 319 f.
- <sup>44</sup> WHC. 08/1. Abgedr. in deutscher Übersetzung in: *Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.)*, *Welterbe-Manual 2009<sup>2</sup>*, S. 193 f.

- <sup>45</sup> GVBl. 2008 S. 301; vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 15/27797 vom 11. 11. 2008.
- <sup>46</sup> BGBl. 1955 II, S. 1128.
- <sup>47</sup> BGBl. 1987 II, S. 626.
- <sup>48</sup> Vgl. Landtag Rhld.-Pf. Drs. 10/2685 sowie *Ernst-Rainer Hönes*, Denkmalschutz in Rheinland-Pfalz, 2005, Erl. 1.6.1.
- <sup>49</sup> Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz (Hrsg.), Denkmalschutz. Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Schriftenreihe Bd. 52, 2007<sup>4</sup>, S. 146.
- <sup>50</sup> *Ernst-Rainer Hönes*, Denkmalrecht Rheinland-Pfalz, 1995<sup>2</sup>, S. 385.
- <sup>51</sup> GVBl. 2008, S. 301; vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 15/1716 vom 4. 12. 2007.
- <sup>52</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 15/1716 v. 4. 12. 2007.
- <sup>53</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 16/2248.
- <sup>54</sup> BGBl. II S. 2709; vgl. *Ernst-Rainer Hönes*, Das Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. 1. 1992, in: *Natur und Recht (NuR)* 2005, S. 751.
- <sup>55</sup> Vgl. *Ernst-Rainer Hönes*, Über die Zerstörung von Bodendenkmälern durch Raubgrabungen, in: *Verwaltungsrundschau (VR)* 2005, S. 297 f.
- <sup>56</sup> *Ernst-Rainer Hönes*, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2007, S. 141; *Ilke Marschall/Klaus Werk*, Die Europäische Landschaftskonvention, in: *Natur und Recht (NuR)* 2007, S. 719.
- <sup>57</sup> Zur Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG; vgl. *Ernst-Rainer Hönes*, Rechtsfragen zur Kulturlandschaft, in: *Siedlungsforschung*, Bd. 21, 2003, S. 217/225.
- <sup>58</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 14, § 18 Abs. 2 oder § 29 Abs. 2 BNatSchG.
- <sup>59</sup> § 1 Nr. 1, § 2 BWaldG; *Ernst-Rainer Hönes*, Zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundeswaldgesetz, in: *Natur und Recht (NuR)* 2006, S. 279.
- <sup>60</sup> §§ 4, 8 und 12 WaStrG.
- <sup>61</sup> §§ 1a Abs. 1, 28 Abs. 1 oder 31a WGH.
- <sup>62</sup> §§ 3, 4, 7, 13, 14 und 17 BBodSchG; *Ernst-Rainer Hönes*, Zur Archivfunktion des Bodens aus rechtlicher Sicht, in: *Bodenschutz* 2006, S. 78.
- <sup>63</sup> §§ 1, 45; *Ernst-Rainer Hönes*, Zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Flurbereinigungsrecht, in: *Agrar- und Umweltrecht (AuR)* 2008, S. 501.
- <sup>64</sup> Vgl. *Ernst-Rainer Hönes*, Ergebnisniederschrift der 78. Sitzung der Arbeitsgruppe Recht und Steuerfragen des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz vom 26./27. 9. 2005 in Dresden, Anhang.
- <sup>65</sup> Z. B. §§ 6, 10 BWaldG, §§ 5, 6, 16 BNatSchG, § 16 FStrG, § 13 WaStrG, § 36 WHG, § 37 FlurbG.
- <sup>66</sup> ABl. EG Nr. C 112/1 vom 20. 12. 1973.
- <sup>67</sup> ABl. EG Nr. C 139/24 vom 13. 6. 1977.
- <sup>68</sup> ABl. EG Nr. C 169/14 vom 9. 7. 1980.
- <sup>69</sup> ABl. EG Nr. C 46/5 unter Nr. 7.
- <sup>70</sup> ABl. EG Nr. C 46/9 unter Nr. 15.
- <sup>71</sup> ABl. EG L 197/30 vom 21. 7. 2001.
- <sup>72</sup> BGBl. 2006 II S. 497.
- <sup>73</sup> *Lars Rössing*, Denkmalschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung, 2004, S. 98/111.
- <sup>74</sup> Europäische Kommission (Hrsg.), EU-REK. Europäisches Raumentwicklungskonzept, Mai 1999.
- <sup>75</sup> Herausgeber: Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin 2006.

## Glossar zu den Beiträgen von Ernst-Rainer Hönes und Michael Krautzberger

**AEG** = Allgemeinen Eisenbahngesetz

**a. F.** = alte Fassung

**BbgLPIG** = Brandenburgisches Landesplanungsgesetz

**BGBl** = Bundesgesetzblatt

**BNatSchG** = Bundesnaturschutzgesetz

**DVBl** = Deutsches Verwaltungsblatt

**EAG Bau** = Europarechtsanpassungsgesetz

**EGV** = Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

**ELK** = Europäische Landschaftskonvention

**EUREK** = Europäisches Raumentwicklungskonzept

**EU-UP-Richtlinie** = Umweltprüfung nach EU-Richtlinie

**Monitoring** = Überbegriff für alle Arten der unmittelbaren systema-

tischen Erfassung, Beobachtung oder Überwachung eines Vorgangs oder Prozesses mittels technischer Hilfsmittel oder anderer Beobachtungssysteme (<http://de.wikipedia.org/wiki/Monitoring>).

**NVwZ** = Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

**RhPfdSchPflG** (jetzt: **RhPfdSchG**) = Rheinland-Pfälzisches Denkmalschutz- und -pflegegesetz

**Plan-UP-Richtlinie** = Plan-Umweltprüfung

**ROG** = Raumordnungsgesetz

**SächsDSchG** = Sächsisches Denkmalschutzgesetz

**Scoping** = Hierbei wird zusammengetragen, was nach gegenwärtigem Wissensstand und Datenlage der Behörden sowie allgemein anerkannten Prüfmethoden in angemessener Weise von der konkreten

Umweltprüfung verlangt werden kann. Dabei ist dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen (<http://de.wikipedia.org/wiki/Umweltprüfung#Scoping>)

**SEA-Protokoll** (strategic environmental assessment) = Protokoll über die strategische Umweltprüfung

**UPR** = Umwelt- und Planungsrecht

**UVP** = Umweltverträglichkeitsprüfung

**UVPG** = Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

**WaStrG** = Bundeswasserstraßengesetz  
**GeROG** = Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes

**WEK** = Welterbekonvention