

Denkmalschutz und Umweltprüfung

Umweltprüfung und Denkmalschutz sind in Deutschland nicht verschwimmt. Das ist in anderen Ländern anders. Jetzt haben die wiederholten und weithin als nicht glücklich empfundenen Vorgänge um deutsche Welterbestätten offenbar eine neue Sicht auf die Zusammenhänge zwischen beiden Bereichen geöffnet: Es begann mit Auseinandersetzungen um Windenergieanlagen und Hochhäuser im Blickfeld von Welterbestätten¹ und hat mit der Entscheidung der UNESCO vom 25. Juni 2009, mit der sie dem Dresdner Elbtal den Status als Weltkulturerbe abgesprochen hatte, eine neue Ebene erreicht. Hätte eine Umweltprüfung unter Einbeziehung des Denkmalschutzes ein anderes Ergebnis befördern können? Dies wohl kaum, da die politisch Verantwortlichen die Brücke nun einmal – auch um den Preis einer internationalen Blamage – bauen wollten. Dass

aber Denkmalschutzbelange bei der Umweltprüfung Prüfungsgegenstand sein sollen, ist in der Verwaltungspraxis – von Einzelfällen natürlich abgesehen – nicht Allgemeingut, weder bei der Fachplanung wie in Dresden noch in der Bauleitplanung. Diesen Fragen soll im Folgenden weiter nachgegangen werden².

Die Umweltprüfung nach dem Baugesetzbuch

Das Recht des Bauleitplanverfahrens ist durch das Europarechtsanpassungsgesetz (**EAG Bau 2004**)³ entsprechend der Vorgaben der Planumweltprüfung („**Plan-UP-Richtlinie**“⁴) zum 20.7.2004 umfassend geändert worden⁵. Die Plan-UP-Richtlinie zielt darauf ab, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung zu einem hohen Umweltschutzniveau beizutragen, in dem für bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, eine Umweltprüfung durchgeführt wird. Die Richtlinie betrifft das Verfahren der Aufstellung von Plänen und Programmen und soll dazu beitragen, dass Umwelterwägungen bei deren Ausarbeitung einbezogen werden. Ziel ist eine

Umweltprüfung mit umfassender Öffentlichkeitsbeteiligung schon auf der räumlichen Planungsebene und nicht erst bei der Projekt-Zulassung, bei der das Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für bestimmte Vorhaben bereits besteht. Nach Art. 3 der Plan-UP-Richtlinie unterliegen der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltprüfung grundsätzlich Pläne und Programme u.a. im Bereich der Bodennutzung und der Raumordnung, die einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, wie sie in den Anhängen I und II der Projekt-UVP-Richtlinie aufgeführt sind⁶, sowie Pläne und Programme, die gemäß der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zu prüfen sind⁷.

Bereits durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (**UVPG 2001**) im Baugesetzbuch (BauGB) 2001⁸ waren die zentralen verfahrensrechtlichen Anforderungen der europarechtlichen UVP-Richtlinie mit dem Recht des Bebauungsplanverfahrens nach dem BauGB vernetzt worden. Die Vorschriften über die UVP entsprachen bereits in vieler Hinsicht den durch das EAG Bau 2004 umgesetzten Anforderungen der EU-Richtlinie über die Umweltprüfung von Plänen und Programmen. Der Anwendungsbereich der Plan-UP geht freilich gegenständlich wesentlich weiter als jener nach der UVP, weil die UP grundsätzlich alle Bauleitpläne umfasst.

Durch die **BauGB Novelle 2007**⁹ wurde die Umweltprüfung weiter entwickelt: Für Bebauungspläne der Innenentwicklung ist in § 13 a BauGB in Anlehnung an die Regelungen über die vereinfachte Änderung eines Bauleitplans in § 13 BauGB ein „beschleunigtes Verfahren“ eingeführt worden. Das Gesetz benennt als Beispiele für die Innenentwicklung: die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung. Diese dürfen im Hinblick auf die Vorgaben der EU-UP-Richtlinie (Umweltprüfung nach EU-Richtlinie) in ihrem Geltungsbereich grundsätzlich nur eine Grundfläche von weniger als



Abb. 1. Blick auf die im Bau befindliche Waldschlösschenbrücke in Dresden, aufgenommen am 17.06.2009 (dpa).

20 000 m² festsetzen. Bei einer Grundfläche von 20 000 m² bis weniger als 70 000 m² muss die Gemeinde auf Grund einer Vorprüfung des Einzelfalls zu der Einschätzung gelangt sein, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat. Zudem darf der Bebauungsplan nicht einer Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, und es dürfen auch keine Anhaltspunkte für Beeinträchtigungen von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und von Vogelschutzgebieten nach der Vogelschutzrichtlinie bestehen.

Die Regelungen der Umweltprüfung und der Umweltverträglichkeitsprüfung zum Denkmalbereich und zum baukulturellen Erbe

a) Im BauGB sind mit dem EAG Bau 2004 zusammen mit der Einführung der Umweltprüfung auch die Umweltbelange in **§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB** neu geordnet und entsprechend der EU-Richtlinie ergänzt worden. Nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. d BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne innerhalb der Belange des Umweltschutzes auch zu berücksichtigen: *d) umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter.* Mit dieser Vorschrift wird das nach Anh. I Buchst. f der Plan-UP-Richtlinie vorgegebene „**kulturelle Erbe**“ unter dem – der deutschen Rechtsterminologie entsprechenden – Begriff der „Kulturgüter“ aufgenommen. Der Zusatz im Richtlinienext *einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze* wird auf Grund seiner lediglich klarstellenden Funktion nicht ausdrücklich im Gesetzestext erwähnt, ist aber von dem Oberbegriff der Kulturgüter erfasst.

b) Dieser städtebauliche Belang greift Art. 3 sowie den **Anh. IV Nr. 2 der Projekt-UVP-Richtlinie** auf¹⁰. Dort wird zu den Kriterien der Vorprüfung (vgl. § 3c UVP) hinsichtlich des Standortes der Projekte auf die ökologische Empfindlichkeit der geographischen Räume, die durch die Projekte möglicherweise beeinträchtigt werden, abgestellt; dies muss unter Berücksichtigung (auch) der Belast-

barkeit der Natur unter besonderer Berücksichtigung folgender Gebiete beurteilt werden: *h) historisch, kulturell oder archäologisch bedeutende Landschaften.* Der Gesichtspunkt des historischen Erbes ist weiterhin in **Anhang I Buchst. f der Plan-UP-Richtlinie**¹¹ enthalten, wonach mit dem Umweltbericht (Art. 5 der Plan-UP-Richtlinie) auch Informationen vorzulegen sind über: *f) die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen, einschließlich der Auswirkungen auf Aspekte wie die ... Sachwerte, das kulturelle Erbe einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze.*

c) Die Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie „architektonisch wertvolle Bauten“ und „archäologische Schätze“ werden auch durch den Denkmalschutz und die Denkmalpflege in § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB angesprochen. § 1 Abs. 6 Nr. 7 d BauGB erfasst zudem auch die nach sowie nach Art. 3 sowie Anh. IV Nr. 3 der Projekt-UVP-Richtlinie zu berücksichtigenden „sonstigen Sachwerte“ unter dem Begriff der Sachgüter. Anhaltspunkte können sich aus den Denkmalschutzgesetzen der Länder ergeben, innerhalb des Baugesetzbuchs aus Erhaltungssatzungen im Sinne von § 172. Auch § 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG kann hier herangezogen werden, der historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile von besonderer Eigenart erfasst¹².

Zur Vermeidung von Missverständnissen: § 1 Abs. 6 Nr. 7 d BauGB macht den Denkmalschutz nicht per se zum Umweltbelang, sondern spricht davon, dass die Umweltprüfung, was Denkmale angeht, die umweltbezogenen Auswirkungen auf diese in die Umweltprüfung einzubeziehen hat¹³. Der Denkmalschutz als städtebaulicher Belang wird dagegen in § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB behandelt.

d) Die **Anlage 2 zum BauGB** – zu § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB – greift dies auf, wenn sie in Nr. 2.5 zu den Anforderungen der Vorprüfung für Bebauungspläne im **beschleunigten Verfahren** nach § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB als Kriterien u.a. auch nennt: die Merkmale der möglichen Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete,

insbesondere in Bezug auf *2.5 die Bedeutung und die Sensibilität des voraussichtlich betroffenen Gebiets auf Grund der besonderen natürlichen Merkmale, des kulturellen Erbes, der Intensität der Bodennutzung des Gebiets jeweils unter Berücksichtigung der Überschreitung von Umweltqualitätsnormen und Grenzwerten.* In Nr. 2.6.9 der Anlage 2 werden die zu untersuchenden Gebiete weiter konkretisiert: *in amtlichen Listen oder Karten verzeichnete Denkmäler, Denkmalensembles, Bodendenkmäler oder Gebiete, die von der durch die Länder bestimmten Denkmalschutzbehörde als archäologisch bedeutende Landschaften eingestuft worden sind.*

e) Im **Ergebnis** bedeutet dies, dass der in den o.g. EU-Richtlinien verwendete Begriff der negativen Umweltauswirkungen die Auswirkungen auf das baukulturelle Erbe einschließt. Entsprechend dem Regelungszweck der Richtlinien bezieht sich das auf umweltbezogene Auswirkungen¹⁴ der Planungen bzw. der zuzulassenden Projekte auf „Kulturgüter“. Der Denkmalschutz als eigenständiger Belang der planerischen Abwägung ist im BauGB in § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB geregelt. § 1 Abs. 6 Nr. 7 d erweitert die Prüfung der Umweltrelevanz dagegen auch auf das baukulturelle Erbe. Auswirkungen von Planungen sind in ihrer umweltbezogenen Dimension – ebenso wie in ihren Auswirkungen auf Flora und Fauna (Nr. 7 a), auf FFH- und Vogelschutzziele (Nr. 7 b) oder auf die Gesundheit (Nr. 7 c) – auch auf die Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter zu prüfen.

Bedeutung der Umweltprüfung für die Denkmalbelange

a) Die Gemeinden haben nach **§ 2 Abs. 4 BauGB** für die Belange des Umweltschutzes eine **Umweltprüfung** durchzuführen, deren Ergebnisse im **Umweltbericht** beschrieben und bewertet werden. Der Umweltbericht ist ein gesonderter Teil der **Begründung** (**§ 2 a BauGB.**) Gegenstand der Umweltprüfung sind die Belange nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a BauGB. Das bedeutet im Einzelnen:

– Die Auswirkungen auf das baukulturelle Erbe sind **Gegenstand der Umweltprüfung**, d. h. die Umwelt-

- relevanz hat die Auswirkungen auf Denkmale einzuschließen.
- Nach § 4 Abs. 1 BauGB ist eine **vorgezogene Behördenbeteiligung** – unter Einschluss der Denkmalbehörden – durchzuführen.
 - Bei der förmlichen **Öffentlichkeitsbeteiligung** nach § 3 Abs. 2 BauGB sind auch wesentliche, bereits vorliegende umweltbezogene **Stellungnahmen** auszulegen. Zu diesen gehören Stellungnahmen der Denkmalbehörden, die von diesen im Rahmen der vorgezogenen Behördenbeteiligung abgegeben worden sind.
 - Die Ergebnisse der Umweltprüfung sind nach § 2 Abs. 4 Satz 4 BauGB in der **Abwägung** zu berücksichtigen. Die Umweltprüfung dient der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltbelange als Bestandteile der Abwägung (§ 2 Abs. 4 Satz 1 BauGB). Die Umweltbelange, die im Umweltbericht zusammengefasst werden, also auch die Auswirkungen auf den Denkmalschutz, treten neben die anderen abwägungserheblichen Belange, die in der Begründung darzustellen sind (§ 2a BauGB). Unter diesen Belangen bilden die im Umweltbericht zusammengefassten Belange des Umweltschutzes eine besondere Gruppe, die allerdings in der Abwägung keinen qualitativ hervorgehobenen Stellenwert hat. Der Denkmalschutz als solcher ist dabei weiterhin nach § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB zu berücksichtigen.
 - Bauleitpläne werden mit einer **zusammenfassenden Erklärung** (Umwelterklärung) bekannt gegeben,

in der das Gewicht der Umweltbelange und das Ergebnis der Beteiligung berücksichtigt werden und dokumentiert wird, aus welchen Gründen der beschlossene Plan nach Abwägung mit den geprüften, vernünftigen anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt worden ist (§§ 6 Abs. 5 Satz 3, 10 Abs. 4 BauGB).

- b) Für die baukulturellen Belange innerhalb der Umweltprüfung ist vor allem die vom EU-Recht vorgegebene **Beteiligung von Öffentlichkeit und Behörden** von besonderer Bedeutung, vor allem:
 - Die Gemeinde hat auch die Denkmalbehörden nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BauGB „entsprechend § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1“ zu unterrichten und zur Äußerung aufzufordern. Diese **frühzeitige Behördenbeteiligung** dient vorrangig der Festlegung von Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung (sogenanntes Scoping).
 - Die **Denkmalbehörden** sollen dabei die Gemeinde bei der Festlegung des auf der jeweiligen Planungsebene geeigneten Umfangs und Detaillierungsgrads der Umweltprüfung beraten. Es sind nur diejenigen Untersuchungen vorzuschlagen, die im Hinblick auf die erforderlichen Angaben im Umweltbericht tatsächlich nötig sind. Ergebnisse, die nicht in den Umweltbericht aufzunehmen sind, sind nicht zu ermitteln. Bei mehrstufigen Umweltprüfungen kann es aber sinnvoll sein, der Gemeinde auf einer vorhergehenden Stufe

- bereits eine weitergehende Untersuchung zu empfehlen, um insgesamt den Aufwand zu reduzieren. Erkennt die Denkmalbehörde, dass die Gemeinde allzu weitgehende oder auf der jeweiligen Planungsstufe noch nicht erforderliche Untersuchungen vornehmen will, soll sie darauf hinweisen, dass dies noch nicht nötig ist und Vorschläge für eine sinnvolle Aufteilung des Gesamtuntersuchungsaufwands machen. Die frühzeitigen Beteiligungen nach §§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 sowie die regulären Beteiligungen nach §§ 3 Abs. 2 und 4 Abs. 2 können nach § 4 a Abs. 2 jeweils gleichzeitig erfolgen.
- Nach § 4 Abs. 2 Satz 4 besteht die Verpflichtung der Denkmalbehörden, der Gemeinde verfügbare Informationen bereit zu stellen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind. Diese Informationspflicht besteht nicht nur hinsichtlich der für die Erstellung des Umweltberichts dienlichen Kenntnisse, sondern insgesamt.
 - Nach § 4 Abs. 3 unterrichten die Denkmalbehörden die Gemeinde nach Abschluss des Verfahrens zur Aufstellung des Bauleitplans, sofern nach den ihnen vorliegenden Erkenntnissen die Durchführung des Bauleitplans erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hat.
 - Die Vorschrift ist Teil des **Monitoring**, das in § 4 c weiter geregelt wird. Die Informationspflicht nach § 4 Abs. 3 dient der nach § 4c vor-

Abb. 2. und 3. Bau der Waldschlösschenbrücke in Dresden (Fotos: E.-R. Hönes, April 2008).



- geschriebenen Überwachung. Entsprechend diesem Zweck sollte sich die Information insbesondere auf unvorhergesehene Auswirkungen beschränken.
- Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 sind neben den Entwürfen der Bauleitpläne einschließlich Begründung auch die nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden **umweltbezogenen Stellungnahmen** auszulegen. Dazu zählen die Stellungnahmen der Denkmalbehörden im Hinblick auf die Umweltprüfung. Die Gemeinde ist nicht verpflichtet, alle vorhandenen Stellungnahmen auszulegen. Die Verpflichtung beschränkt sich auf Stellungnahmen mit umweltbezogenem Inhalt und hierbei wiederum nur auf die we-

sentlichen Stellungnahmen. Die Auswahl trifft die Gemeinde.

- Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher **ortsüblich bekannt zu machen; § 3 Abs. 2 Satz 2.** Anzugeben ist im Rahmen der Bekanntmachung, welche Arten **umweltbezogener Informationen** verfügbar sind und ausgelegt werden; § 3 Abs. 2 Satz 1. Hierzu zählen nach der Plan-UP-Richtlinie auch Informationen zu den baukulturellen Bezügen.

Fazit

In der Bauleitplanung ebenso wie in der Fernstraßenplanung¹⁵ sind die Auswirkungen der beabsichtigten Planungen und Maßnahmen auf das kulturelle Erbe zu prüfen¹⁶. Im Falle

der Dresdner Waldschlösschenbrücke sind solche Auswirkungen evident, hat doch die in der UNESCO vertretene Weltgemeinschaft dem Dresdner Elbtal wegen der Beeinträchtigung der Kulturlandschaft die weitere Zugehörigkeit zum Welterbe entzogen. Eine drastischere Bewertung der Auswirkungen gibt es wohl nicht. Freilich: Auch wenn das alles im Planungsverfahren geprüft sein mag, bindet eine solche Einschätzung in der Umweltprüfung letztlich nicht die planerische Entscheidung. Recht, politischer Verstand und kulturelle Verantwortung können eben divergieren¹⁷. Und wie das dann wohl beim von der rheinland-pfälzischen Regierung überlegten Brückenbau über das Welterbe Oberes Mittelrheintal werden wird?

Anmerkungen

¹ Köln; Wartburg.

² Vgl. zu diesem Fragenkreis bereits – und soweit ersichtlich erstmals grundlegend – *Ernst-Rainer Hönes*, das kulturelle Erbe, in: *Natur und Recht (NuR)* 2009, S. 19 ff. und *Dieter Martin*, Alleen und Umweltprüfungen, in: *UVP-Report* 2008, S. 48 ff.

³ Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24. 6. 2004 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I, S. 1359).

⁴ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Plan-UP-Richtlinie; ABl. EG Nr. L 197 S. 30).

⁵ Vgl. zum EAG Bau insgesamt z. B. *Michael Krautzberger*, in: *Umwelt- und Planungsrecht (UPR)* 2004, S. 241; *Michael Krautzberger/Bernhard Stüer*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)* 2004, S. 781 und S. 914.

⁶ Vgl. Anl. 1 zum UVPG.

⁷ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG Nr. L 206, S. 7, zuletzt geändert durch die Richtlinie

2006/105/EG vom 20. 11. 2006, ABl. EG Nr. L 363, S. 368.

⁸ Gesetz vom 27. 7. 2001 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I, S. 1950).

⁹ Gesetz vom 21. 12. 2006 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I, S. 3316); vgl. hierzu z. B. *Michael Krautzberger*, in: *Umwelt- und Planungsrecht (UPR)* 2007, S. 53 u. 170.

¹⁰ Vgl. Richtlinie des Rates vom 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) (ABl. EG Nr. L 175/40), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2003/35/EG vom 26. 5. 2003, ABl. EG Nr. L 156/17.

¹¹ Vgl. Anm. 4. Zum Fernstraßenplanungsrecht vgl. unten Anm. 15.

¹² So *Wilhelm Söfker*, in: *Werner Ernst/Wilhelm Zinkahn/Walter Bielenberg/Michael Krautzberger*, *BauGB*, Loseblattkommentar, München, § 1 Rn. 148.

¹³ Beispiele: Stärkung der Verkehrs- und damit der Abgase rund um den Kölner Dom und damit Gefährdung des Siebengebirgesandsteindenkmals; Gefährdung des Welterbes Wartburg durch beabsichtigte Windenergieanlagen in Sichtbezug; ähnlich beim Welterbe Kölner Dom und Potsdamer Schlösser und Seen durch Bauprojekte und so auch im Dresdner Elbtal.

¹⁴ Vgl. *Ulrich Battis/Michael Krautzberger/Rolf-Peter Löhr*, *Baugesetzbuch (BauGB)*, 11. Aufl. § 1 Rn. 65 f.; dgl. *Söfker* (wie Anm. 10).

¹⁵ § 19b UVPG, Anl. 4 zum UVPG Nr. 2.5 in Verbindung mit Anl. 2 zum UVPG Nr. 2.3.9.

¹⁶ Ob beim Stand des Verfahrens der Planung und der Eintragung in die Welterbekulturliste konkret eine noch weiter differenzierte Betrachtung anzustellen ist, kann dahinstehen; hier geht es nicht um den konkreten Fall oder gar ein Nachkarten, sondern um einzubeziehende Rechtsfragen generell. Besonders problematisch ist dabei allerdings eine Priorität für ein Volksbegehren oder einen Volksentscheid, der eine Rechtmäßigkeit von Planungen nicht beeinflussen kann; hierzu grundsätzlich BayVerfGH, *Entscheidung* vom 22. 7. 2008 – Vf. 11-VII-07 –, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2008, S. 1234 sowie zur Bauleitplanung *Finkelnburg*, in: *Ulrich Battis/Wilhelm Söfker/Bernhard Stüer*, *Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung*. *Festschrift für Michael Krautzberger* zum 65. Geb., München 2008, S. 11.

¹⁷ In der Region Apulien kann man sehen, wie eine Restauranterweiterung vor dem 1996 zum Welterbe ernannten Castel del Monte still gelegt wurde.