

# Welterbekonvention und nationales Recht

Ernst-Rainer Hönes

## 1. Vorbemerkung zur Welterbekonvention

Die Erfolgsgeschichte der von der UNESCO 1972 in Paris beschlossenen Konvention zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (WEK) darf als bekannt vorausgesetzt werden. Allein in Deutschland sind bisher (2012) 37 Denkmäler auf der Welterbeliste verzeichnet. Sie stehen unter dem Schutz dieser internationalen Konvention für das Kultur- und Naturerbe der Menschheit. Diese Konvention ist das bisher international bedeutendste Instrument, um Kultur- und Naturstätten, die einen „außergewöhnlichen universellen Wert“ besitzen, zu erhalten. Denkmäler werden nur dann in die Liste des Welterbes aufgenommen, wenn dies der jeweilige Vertragsstaat beantragt, wenn sie die in der Konvention festgelegten Kriterien der „Einzigartigkeit“ und der „Authentizität“ (bei Kulturstätten) bzw. der „Integrität“ erfüllen und wenn ein überzeugender „Erhaltungsplan“ vorliegt.

Auch wenn es um ein globalisiertes Denkmalschutzkonzept geht (Hotz 2004), ist der Schutz der jeweiligen Weltbestätte in erster Linie Sache des betreffenden Staates, in dessen Hoheitsgebiet sich das Erbe befindet (Art. 4 Satz 1 WEK). Jeder Vertragsstaat wird sich nach Möglichkeit und im Rahmen der Gegebenheiten seines Landes gemäß Art. 5 lit. a WEK 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.“

Mit der Unterzeichnung der Welterbekonvention verpflichtet sich der Unterzeichnerstaat, die Welterbestätte für zukünftige Generationen möglichst authentisch zu erhalten. In den Richtlinien zur Durchführung des Übereinkommens, den „Operational Guidelines“, sind die Verpflichtungen der Vertragsstaaten genau aufgeführt. Laut Art. 29 WEK sollen die Unterzeichnerstaaten regelmäßig über die Anwendung der Konvention und den Zustand der Welterbestätten berichten. Diese Berichte behandeln konkrete Schutzmaßnahmen zur Erhaltung der Welterbestätten und die gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen. Sie machen detaillierte Angaben zu Authentizität und Integrität, zu Grenzen und Pufferzonen, zu Management und Finanzierung, aber auch zu Forschung und Öffentlichkeitsarbeit. Das alles wird auf den jährlichen Sitzungen des Welterbekomitees ausführlich behandelt. Damit ist für die UNESCO die fortwährende Überwachung und die weltweite öffentliche Aufmerksamkeit „die schärfste Waffe“ zum Schutz und zur Pflege des Welterbes, das durch Katastrophen, Krieg, Infrastrukturprojekte und städtebauliche Planungen sowie private Großvorhaben ernsthaft bedroht wird (Ringbeck 2012: 32).



Abb. 1: Kölner Dom

Abb. 2: Bau der Waldschlösschenbrücke in Dresden (April 2009)





Abb. 3: Pfalzgrafenstein bei Kaub

So wurde mit dem 1996 in die Welterbeliste eingetragenen Kölner Dom (Abb. 1) am 5. Juli 2004 erstmals eine Welterbestätte aus Deutschland auf die Liste des Welterbes in Gefahr, die sogenannte Rote Liste, gesetzt. Hintergrund war die Gefährdung der visuellen Integrität des Doms und der einzigartigen Kölner Stadtsilhouette durch geplante Hochhausbauten auf der dem Dom gegenüberliegenden Rheinseite. Nach zwei Jahren, am 10. Juli 2006, konnte der Dom wieder aus der Roten Liste gestrichen werden. Allerdings wissen wir seit dem Bau der Waldschlösschenbrücke in Dresden (Abb. 2), dass selbst die Aufnahme eines Gutes nach Art. 11 Abs. 4 WEK in die Liste des gefährdeten Erbes der Welt oder gar die Streichung dieses Gutes aus der Welterbeliste im Einzelfall in Deutschland manchmal eine stumpfe Waffe bleibt. Deutschland hat sich somit international beim Kölner Dom 2004 und danach beim Bau der Welterbeliste negativ hervorgetan.

Für das Welterbekomitee wird bei der Darstellung der gesetzlichen Rahmenbedingungen meist zu wenig deutlich, ob und inwieweit die Welterbekonvention in nationales Recht tatsächlich umgesetzt wurde und ob vergleichbar der Querschnittsklausel im Titel XIII. „Kultur“ des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) z. B. Deutschland aufgrund anderer gesetzlicher Bestimmungen vom Bau- und Planungsrecht bis zum Energierecht den Forderungen der Welterbekonvention Rechnung trägt.

## 2. Widersprüche zur Welterbekonvention?

Beim Thema Welterbekonvention und nationales Recht sollen zur Herausarbeitung rechtlicher Widersprüche zur Welterbekonvention nach der Verfassungsreform von 2006, welche zu Änderungen insbesondere bei der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes führte, und der überhasteten Energiewende 2011 einige einschlägige Rechtsquellen erwähnt werden. Dies ist für die Lösung von möglichen Normwidersprüchen notwendig, wobei das deutsche Recht in Tradition des römischen Rechts Lösungsmöglichkeiten kennt. Dem EG/EU-Recht kommt außerdem gegenüber

dem kollidierenden deutschen Recht Anwendungsvorrang zu, was insbesondere seit 1985 bei den Vorgaben zur Umweltverträglichkeitsprüfung von Bedeutung ist, zumal der Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU in Artikel 3 Auswirkungen auf „Sachgüter, kulturelles Erbe und Landschaft“ berücksichtigt (RL-Vorschlag 2012).

Das Völkervertragsrecht hat den Rang, den der erforderliche Transformations- oder Vollzugsakt einnimmt. Allein das im Bundesgesetzblatt veröffentlichte Zustimmungsgesetz, das sich auf das jeweilige Übereinkommen insgesamt bezieht, entfaltet aber nur Rechtswirkungen insoweit, als es die Exekutive zum völkerrechtlich verbindlichen Vertragsschluss ermächtigt; es gibt dem dafür zuständigen Bundespräsidenten die Erlaubnis zur Ratifikation (BVerwG 2010). Die WEK wurde 1976 von Deutschland nicht durch Bundesgesetz, sondern nur als Verwaltungsabkommen nach Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG ratifiziert (Hönes 2008a).

Innerstaatliche Geltung als Bundesrecht haben die jeweiligen Übereinkommen allerdings dann nur insoweit erlangt, als dem Bund für die darin geregelten Sachmaterien nach Art. 70 ff. GG die Gesetzgebungskompetenz zusteht (BVerwG 2009). Daran ändert die Tatsache nichts, dass die Länder z. B. für den Bereich der Kultur bei der WEK gemäß dem sogenannten „Lindauer Abkommen“ zugestimmt haben.

## 3. Welterbekonvention und Landesdenkmalrecht

Da das Denkmalschutzrecht nach der Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG in die Zuständigkeit der Länder fällt, sind somit zunächst die Länder aufgerufen, die Welterbekonvention umzusetzen. Folglich hat das niedersächsische Justizministerium am 7. Januar 2008 eine gutachterliche Stellungnahme zur innerstaatlichen Verbindlichkeit des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vorgelegt. Es kommt u. a. zu dem Ergebnis, dass die Bundesrepublik als Gesamtstaat völkerrechtlich an die Welterbekonvention gebunden ist; es glaubt aber, dass die innerstaat-

Abb. 4: Drehberg, Dessau-Wörlitzer Gartenreich (Foto: Trauzettel)



lichen Rechtsanwender (Organe und Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen) und Rechtsunterworfenen nicht verpflichtet sind, die Bestimmungen der Welterbekonvention zu beachten.

Rheinland-Pfalz hat mit Gesetz vom 26. 11. 2008 (GVBl. S. 103) bei der Pflicht zur Erhaltung und Pflege der Kulturdenkmäler gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 DSchG RP diese Verpflichtung zur Berücksichtigung des Kulturerbes mit Bezug zur WEK geregelt (Hönes 2011, Erl. 2.7, S. 216). Beim Begriff der Denkmalzonen (§ 5 DSchG RP) schützt es außerdem in Anlehnung an die internationalen Vorgaben als einziges Bundesland Kulturstätten. Dies sind nach § 5 Abs. 6 DSchG RP umgrenzbare Teile der Erdoberfläche mit sichtbaren Werken oder Gestaltungsspuren menschlicher Kultur sowie Aufschlüsse von Kulturdenkmälern im Sinne des § 3 Abs. 2 DSchG RP, d. h. Aufschlüsse von erdgeschichtlichen Denkmälern (Hönes 2011, Erl. 5.6) (Abb. 3).

Ebenfalls zur Umsetzung der Welterbekonvention wurde im Niedersächsischen Denkmalschutzgesetz vom 26. 5. 2011 (GVBl. S. 135) bei den Begriffsbestimmungen über Denkmale in § 2 Abs. 3 NDSchG klargestellt, dass in öffentlichen Planungen und bei öffentlichen Baumaßnahmen die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie die Anforderungen des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. November 1972 rechtzeitig und so zu berücksichtigen sind, dass die Kulturdenkmale und das Kulturerbe im Sinne des Übereinkommens erhalten werden und ihre Umgebung angemessen gestaltet wird, soweit nicht andere öffentliche Belange überwiegen. Wenn Niedersachsen nun künftig z. B. die Aufnahme von Kulturlandschaften im Sinne der Welterbekonvention und ihrer dazu erlassenen Richtlinien für die Durchführung der Konvention (Operational Guidelines) bei der UNESCO beantragen sollte, die so nicht in der Legaldefinition des § 3 NDSchG vorgesehen sind, bedürfte es wohl der Ergänzung der einschlägigen Vorschriften des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes (so Schmaltz/Wiechert 2012, § 2 Rn. 16 und § 3 Rn. 12).

Schleswig-Holstein hat in seinem Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale (DSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Januar 2012 (GVBl. S. 83) bei den Begriffsbestimmungen wie Kulturdenkmale (§ 1 Abs. 2 DSchG) und Denkmalbereiche (§ 1 Abs. 3 DSchG) in § 1 Abs. 4 Satz 1 DSchG festgelegt, dass in Schleswig-Holstein Welterbestätten im Sinne dieses Gesetzes von 2012 die gemäß Art. 11 des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt in die „Liste des Erbes der Welt“ eingetragenen Stätten sind, soweit sie dort nicht als Naturerbe eingetragen sind. Pufferzonen sind nach § 1 Abs. 4 Satz 2 DSchG definierte Gebiete um eine Welterbestätte zum Schutz ihres unmittelbaren Umfeldes, wesentlicher Sichtachsen und weiterer bestimmender Merkmale. In Ausführung dieser Definition gibt es in § 21 DSchG eine ausführliche Regelung für Welterbestätten.

Dass die Welterbekonvention in den übrigen Landesdenkmalschutzgesetzen noch unzureichend umgesetzt ist, zeigte das Problem des Schutzes des 2000 als Kulturdenkmal in die Welterbeliste eingetragenen Dessau-Wörlitzer Gartenreichs in Sachsen-Anhalt (vgl. Hönes 2001). Nachdem das Verwaltungsgericht Dessau (VG Dessau 2001) entschieden hatte,

dass das Dessau-Wörlitzer Gartenreich in seiner Gesamtheit kein Kulturdenkmal im Sinne von § 2 Abs. 2 Denkmalschutzgesetz Sachsen-Anhalt ist, wurde auch der Antrag auf Berufung gegen dieses Urteil vom Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (OVG SA 2001) abgelehnt. Dieser Linie folgend hat das Verwaltungsgericht Dessau mit Urteil vom 16. Oktober 2002 zu einem baurechtlichen Vorbescheid bezüglich der erheblichen Erweiterung eines Wohnhauses (Anbau) im Umfeld des berühmten Drehbergs bei Giesen (Abb. 4) im Denkmalbereich „Dessau-Wörlitzer Gartenreich“ bestätigt, dass dieses 145 km<sup>2</sup> große Welterbe kein Kulturdenkmal oder Denkmalbereich nach Landesrecht sei. Somit konnte die Beeinträchtigung der zwischen 1773 und 1779 zu Lebzeiten des Fürsten Leopold Friedrich Franz von Anhalt-Dessau von dem Architekten Erdmannsdorf als Mausoleum errichteten Anlage nicht verhindert werden (VG Dessau 2002a).

Wegen der wenig glücklichen Rechtsprechung zur Denkmaleigenschaft des Dessau-Wörlitzer Gartenreichs hat Sachsen-Anhalt sein Denkmalschutzgesetz 2003 dahin ergänzt, dass nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 DSchG LSA auch Kulturlandschaften Denkmalbereiche sein können, die in der Liste des Erbes der Welt der UNESCO gemäß Art. 11 Abs. 2 Satz 1 des Übereinkommens vom 23. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt aufgeführt sind.

Zur Vermeidung dieser für das UNESCO-Welterbe teils negativen Rechtsprechung wäre es angebracht, wenn die Länder, die in ihren Landesdenkmalschutzgesetzen die Welterbekonvention noch nicht ausdrücklich berücksichtigen, dies bei einer ohnehin anstehenden Gesetzesänderung ändern würden. Bei Bremen ist dies mit dem Bremer Rathaus naturgemäß weniger dringlich als bei Nordrhein-Westfalen, das zu seinen vier Welterbestätten noch weitere Eintragungen anstrebt. Die Tatsache, dass der vorliegende Gesetzesentwurf vom 12. März 2013 zur Änderung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Land Nordrhein-Westfalen (LT-Ducks. 16/2279) die Anforderungen der internationalen und europäischen Vorgaben zum Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz nicht erwähnt, lässt darauf schließen, dass man im Unterschied zur Vermarktung dieses Welterbes bei der rechtlichen Absicherung bisher zurückhaltend ist.

### 3. Welterbekonvention und Bundesrecht

Die Bundesregierung kommt in ihrem Gutachten vom Dezember 2007 zu dem Ergebnis, dass die Welterbekonvention lediglich Bemühensverpflichtungen enthält. Es ist zwar richtig, dass die Welterbekonvention überwiegend Bemühenspflichten enthält, doch sind dies nicht nur unverbindliche Absichtserklärungen, denn nach Art. 4 WEK erkennt jeder Vertragsstaat an, dass es in erster Linie seine eigene Aufgabe ist, Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen (...) Kultur- und Naturerbes sowie seine Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen. Er wird hierfür alles in seinen Kräften stehende tun (...). Daher kam das Bundesverfassungsgericht

in seinem Beschluss vom 29.5.2007 (BVerfG 2007) über den Bau der Waldschlösschenbrücke in Dresden zu dem Ergebnis, dass die Welterbekonvention, in der die Idee eines internationalen Kulturgüterschutzes zum Ausdruck kommt, nach Konzeption und Wortlaut keinen absoluten Schutz gegen jede Veränderung der eingetragenen Stätten des Kultur- und Naturerbes bietet (vgl. Hönes 2008c).

Deshalb hat das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz (DNK) in seinem Würzburger Appell vom 11.11.2007 gefordert, endlich Rechtssicherheit zu schaffen (DNK 2007). Die politische Forderung, „UNESCO-Welterbestätten in Deutschland stärken“ (BT.-Drucks. 17/7357) genügt somit nicht, wenn der Bund nicht bereit ist, damit auch die gesetzlichen Voraussetzungen im Bau- und Planungsrecht zu schaffen, mit denen eine Wiederholung des Falls der Waldschlösschenbrücke (vgl. BVerfG 2007) notfalls verhindert werden kann.

Bei der Güterabwägung spielt die Frage der Finanzierung des Vorhabens in aller Regel eine entscheidende Rolle, denn ohne Geld wird nicht gebaut. Dies gilt für Energieanlagen ebenso wie für die Waldschlösschenbrücke. So hatte die Stadt Dresden wohl nur 15 % der Bausumme aufbringen müssen, der Freistaat Sachsen hat dagegen über das Sächsische Wirtschaftsministerium den Verkehrszug mit ca. 80 % der noch offenen Baukosten gefördert, die wiederum teilweise vom Bund zur Förderung des kommunalen Straßenbaus in Sachsen kamen (GVFG-Mittel).

Der Bund geht davon aus, dass die Inkorporation der Welterbekonvention in das deutsche Recht durch Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 8. Juli 1976 für den Bereich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes erfolgt ist. Er hat die Welterbekonvention von 1972 bisher lediglich im Bundesnaturschutzgesetz 2010 berücksichtigt. Nach § 2 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG werden die internationalen Bemühungen auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege insbesondere durch den Schutz des Kultur- und Naturerbes im Sinne des Übereinkommens vom 16. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt unterstützt. Die Regelung richtet sich insbesondere an die zuständigen Behörden des Bundes und der Länder und kann zu einer völkerrechtskonformen Auslegung verpflichten.

Abb. 5: Limestor bei Schwabsberg,  
Teil des obergermanisch-raetischen Limes



Abb. 6: Zauberhöhle im Waldpark bei Rüdesheim,  
Welterbe Oberes Mittelrheintal

Außerdem ist die Vorgabe des § 2 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG z. B. auch für internationale Empfehlungen wie die zusammen mit der Welterbekonvention am 16. November 1972 in Paris beschlossene „Empfehlung betreffend den Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene“ von Bedeutung (vgl. Hönes, 2009 b, S. 149 f.). Somit kommt § 2 Abs. 5 BNatSchG insbesondere auch dort zum Tragen, wo sich die Vertragsparteien nicht ausdrücklich verpflichten, sondern lediglich Bemühensklauseln bestehen, denen als „weiches Recht“ („soft law“) keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt. Somit wurde am 16. November 1972 in Paris rechtlich verbindliches Vertragsrecht (Welterbekonvention) mit dem eigentlich unverbindlichen Dokument der „Empfehlung betreffend den Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene“ kombiniert. Diese Empfehlungen können dann auch zur Interpretation der Welterbekonvention herangezogen werden, so dass man anschaulich von „zebra codes“ spricht.

Eine nach Art. 31 GG denkbare Kollision von Bundes- und Landesrecht setzt voraus, dass die betreffenden Normen auf denselben Sachverhalt anwendbar sind und bei ihrer Anwendung zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen. Im Einzelfall könnte es z. B. beim römischen Limes (Abb. 5) Probleme geben, wenn der Eigentümer eines Teils des Limes kraft Denkmalschutzgesetz zur Erhaltung und Pflege der baulichen Reste verpflichtet ist, während der Landesnaturschutz behauptet, dass es sich bei mangelnder Pflege in der Tendenz um eine faktische Zweck- und Nutzungsaufgabe handelt, so dass Erhaltungsmaßnahmen einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen. Diese Frage stellt sich beim 620 km langen „Westwall“ als Zeugnis des Dritten Reiches anders als bei der Erhaltung der Grenzen des römischen Reiches.

Dank einer Initiative des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz wurde in Tradition des Gesetzes zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht vom 1. Juni 1980 (BGBl. I S. 649) nun erreicht, dass bei der Bewirtschaftung des Waldes nach § 11 Abs. 2 BWaldG die Funktion des Waldes als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte sowie im Falle von Parkanlagen, Gartenanlagen und Friedhofsanlagen die denkmalpflegerischen Belange angemessen berücksichtigt werden (Abb. 6).

Das Problem ist, dass der Bund, der die Welterbekonvention ratifiziert hat und damit an die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtung aus der Welterbekonvention wirksam gebunden ist, gleichwohl konventionswidrig in seinen einschlägigen Bundesgesetzen, abgesehen vom Bundesnaturschutzgesetz (§ 2 Abs. 5 BNatSchG 2010), die Welterbekonvention nicht ausreichend berücksichtigt. Dies zeigt sich schon beim für das Welterbe bedeutsamen Raumordnungsgesetz, das bei seinen Leitvorstellungen in § 1 Abs. 2 ROG die Kultur verschweigt und sich auf die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen beschränkt (Hönes, 2010 a). Allerdings können die Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG bei der Raumordnung durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen.

Da nach § 1 Abs. 4 BauGB die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind, strahlt dieser Mangel auch auf das Baugesetzbuch aus. Schließlich kann dieser Planungsleitsatz nicht im Ergebnis der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB oder einer Befreiung nach § 31 BauGB überwunden werden (Hönes 2010 b). Viele Fachvertreter (z. B. des Energierechts) sind außerdem der Auffassung, dass es nicht Aufgabe ihres jeweiligen Rechtsgebiets, sondern des sonstigen für alle Wirtschaftszweige gültigen Umweltrechts ist, für den Schutz der Umweltgüter einschließlich der Kulturgüter zu sorgen (Büdenbender 2005).

#### a) Baugesetzbuch (BauGB)

Das BauGB kann dem Welterbeschutz insbesondere über den „städtebaulichen Denkmalschutz“ eine Plattform bieten. Schließlich soll sich jeder Vertragsstaat zum Schutz und zur Erhaltung seines Welterbes in Bestand und Wertigkeit bemühen, „den Schutz dieses Erbes in erschöpfende Planungen einzubeziehen“ (Art. 5 lit. a WEK). Im Mittelpunkt stehen bereits bei den Aufgaben und Grundsätzen der Bauleitplanung (§ 1 BauGB) seit 1986 die Berücksichtigung der fachlichen Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege und der Belange des städtebaulichen Denkmalschutzes. Deshalb sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne „die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes“ zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB).

Nach der Änderung des Baugesetzbuches mit dem Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden (sog. „Klimaschutznovelle“) vom 29. 7. 2011 (BGBl. I S. 1509) sind im Städtebaurecht die bisherigen Berücksichtigungen des Denkmalschutzes einschließlich des städtebaulichen Denkmalschutzes beibehalten worden.

Der zweite Teil der Bauplanungsrechtsnovelle mit den Schwerpunkten Stärkung der Innenentwicklung und Anpassung der Baunutzungsverordnung wurde 2013 mit dem Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts (BT-Drucks. 17/11468) abgeschlossen.

Mit den bisherigen Instrumentarien des Baugesetzbuches (und des Straßenrechts) lässt sich eine Entscheidung gegen die Vorgaben der Welterbekonvention rechtlich nicht immer verhindern. Daher hatte der Verfasser das Bundesbauministerium im April 2012 (vergeblich) gebeten, dass der Bund künftig nach § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB in einem neuen Satz 3 die internationalen und europäischen Bemühungen auf dem Gebiet des Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutzes unterstützt. Es reicht leider nicht aus, dass in der Begründung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklungen des Städtebaurechts“ darauf hingewiesen wird, dass im Einzelfall auch Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler sowie historische Kulturlandschaften und Kulturlandschaftsteile von besonders charakteristischer Eigenart, insbesondere die auf der Grundlage des Übereinkommens vom 16. 11. 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, als Weltkulturerbe geschützten Stätten zu erhalten sind (BT-Drucks. 17/11468, S. 9). Das Bauministerium hat seine Auffassung bekräftigt, wonach eine „Ergänzung des Gesetztextes aus der Sicht der Bundesregierung auch weiterhin nicht angezeigt ist, zumal die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege explizit als erwägungserhebliche Belange im Gesetz genannt sind“ (BMVBS 2013).

Dies überzeugt nach den bisher gemachten Erfahrungen bei großen Welterbestätten wie dem römischen Limes oder dem Oberen Mittelrheintal (Abb. 7) leider nicht, da die Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit bei der Aufstellung der Bauleitpläne „die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes“ (§ 1 Abs. 6 Nr. 6 BauGB) ganz unterschiedlich berücksichtigen. So wurde im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 12 BauGB) eine „Sommerrodelbahn Loreley“ im Kernbereich des UNESCO-Weltkulturerbes Mittelrhein gebaut (Abb. 8, 9), wobei in der zum Bebauungsplan gehörenden Begründung bei dem Umweltbericht gemäß § 2a BauGB beim „Schutzgut Kulturelles Erbe“ zu lesen ist: „Kulturgüter sind kulturell bedeutsame Objekte und Nutzungen von kulturhistorischer Bedeutung wie z. B. Baudenkmäler, Bodendenkmäler oder historisch bedeutsame Park- und Gartenanlagen. Im Plangebiet sind keine Kulturgüter vorhanden und daher ebenfalls nicht bewertungsrelevant“ (Planungsverband Loreley 2011, Erl. 9.8).

Wegen der bereits zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bau der Waldschlösschenbrücke (BVerfG 2007) ist es in Anbetracht des völkerrechtlichen Rahmens jedoch verfassungsrechtlich möglich, dass sich der in einer förmlichen Abstimmung festgestellte Bürgerwille (hier: zum geplanten Bau einer Brücke über die Elbe in Dresden), als authentische Ausdrucksform unmittelbarer Demokratie, in einem Konflikt über die planerische Fortentwicklung einer Kulturlandschaft durchsetzt. Als Folge müssen dann gleichwohl die möglichen Nachteile aus der Entscheidung – wie etwa der Verlust des Welterbestatus und ein damit einhergehender Ansehensverlust – in Kauf genommen werden (so BVerfG 2007, S. 1177).

Deshalb hatte der Verfasser 2012/13 immer wieder bei Abgeordneten des Deutschen Bundestages beantragt, dass im BauGB die internationalen und europäischen Bemühungen auf dem Gebiet des Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutzes ausdrücklich unterstützt werden. Schließlich gibt es bereits bei der 67 km langen Welterbestätte Oberes Mittelrheintal 48 Städte und Dörfer, die im Rahmen ihrer Planungshoheit über ihre planerische Fortentwicklung (z. B. Seilbahn über den Rhein, Sommerrodelbahn auf der Loreley) selbst entscheiden. Entsprechendes gilt in Deutschland für die Gemeinden bei dem rund 550 km langen römischen Limes. Auch die begrüßenswerten, von der UNESCO geforderten Planungen wie der seit Februar 2013 vorliegende „Masterplan Welterbe Oberes Mittelrheintal“ oder der Management-Plan 2010–2015 „Obergermanisch-Raetischer Limes“ können kommunale Mehrheitsentscheidungen rechtlich nicht verhindern.

Als ein weiterer Schwerpunkt des Baugesetzbuches möchte ich den Außenbereich (§ 35 BauGB) herausgreifen. Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Biogasanlagen in § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB ist präzisiert worden. Für den Schutz der Kulturlandschaft und der Bodenfunde ist zu beklagen, dass die Förderung des Anbaus bestimmter Pflanzen z. B. zu einer „Vermaisung“ der Landschaft führt. Nun wurde erstmals in einer neuen Nr. 8 in § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB die Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden privilegiert. Hierbei muss man aber bedenken, dass die Vergütung der solaren Strahlungsenergie an oder auf Gebäuden in § 33 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) geregelt ist.

Die nachträgliche Wärmedämmung (§ 248 BauGB) verlangt auch bei bestehenden Gebäuden bauliche Anforderungen (§ 9 Abs. 1 Satz 1 EnEV; § 3 Abs. 2 bis 4 EEWärmeG). Darüber hinausgehenden Verpflichtungen unterliegt die öffentliche Hand bei der grundlegenden Renovierung von in ihrem Eigentum oder Besitz befindlichen öffentlichen Gebäuden nach § 3 Abs. 2 bis 4 des Gesetzes zur Förderung erneuerbarer Energien im Wärmebereich (EEWärmeG).

Die Windenergie war (schon bisher) nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegiert. Jetzt aber erleichtert § 249 BauGB das Repowering von Windenergieanlagen. Zugleich wird zugunsten des Repowering das Baurecht auf Zeit im Flächennutzungsplan und im Bebauungsplan ermöglicht. Nach der „Klimaschutznovelle“ sollen durch das Repowering ältere, oft vereinzelt stehende Windenergieanlagen durch moderne, leistungsfähigere Anlagen, vorzugsweise in Windparks, ersetzt werden, wodurch aus der Sicht des Gesetzgebers vielfach auch ein Beitrag zum „Aufräumen der Landschaft“ geleistet werden kann (Abb. 10). Was das für den Boden als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte bedeuten kann, wird nicht gesagt. Der Reformeifer der Bundesregierung ist jedenfalls beeindruckend. Inwieweit die sogenannte „Klimaschutznovelle“ die Gewichte verschieben wird, bleibt nicht zuletzt angesichts der Fülle von Rechtsstreitigkeiten abzuwarten (Wilke 2011).

§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a BauGB begünstigt Nutzungsänderungen bei einer zweckmäßigen Verwendung erhaltenswerter Bausubstanz. Nun wurde diese dem Denkmalschutz dienende Vorschrift durch die Baurechtsnovelle 2013 aufgeweicht, wobei die Neuregelung der erklärten Zielset-



Abb. 7: Oberwesel, Mauersanierung



Abb. 8: Loreley, Welterbestätte

Abb. 9: Sommerrodelbahn auf der Loreley



zung des Gesetzes widerspricht, die Innenentwicklung von Städten und Gemeinden zu stärken. Schließlich wird im Absatz 4 in einem neuen Satz 2 auch ein Neubau im Außenbereich unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht.

Das besondere Städtebaurecht kann ebenfalls über den städtebaulichen Denkmalschutz zur Erhaltung des Welterbes beitragen. Schließlich dienen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dem Wohl der Allgemeinheit. Nach § 136 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 BauGB sollen sie dazu beitragen, dass die vorhandenen Ortsteile erhalten, erneuert und fortentwickelt



Abb. 10: Windkraft in Rheinhessen

werden, die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbilds verbessert und den Erfordernissen des Denkmalschutzes Rechnung getragen wird (Hönes 2010b, 113.125)

Ein Kernstück des städtebaulichen Denkmalschutzes ist die Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB. Die Gemeinde kann nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets aufgrund städtebaulicher Gestalt der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen.

Im Unterschied zur denkmalrechtlichen Inschutznahme eines Gebiets (Ensemble) kraft Gesetzes oder durch Rechtsverordnung der Unteren Denkmalschutzbehörde können von den Gemeinden Ortssatzungen zur Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Bereichen ersatzlos aufgehoben werden, falls sich dafür im Gemeinderat (Stadtrat / Stadtverordnetenversammlung) eine Mehrheit findet, ohne dass das eigentliche Schutzanliegen weggefallen ist. So hat die Stadtverordnetenversammlung von Wiesbaden am 25. 9. 2003 sämtliche 11 Ortssatzungen zur Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart des Bereichs ersatzlos aufgehoben, wobei es auch um Milieuschutz ging. Mittlerweile hat Wiesbaden (Abb. 11), das als Kurstadt mit anderen Städten in die Welterbeliste eingetragen werden möchte, seit 2006 wieder zwei Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB erlassen.

Nach der bisherigen Fassung des § 179 Abs. 1 Satz 1 BauGB kann die Gemeinde den Eigentümer verpflichten

zu dulden, dass eine bauliche Anlage „im Geltungsbereich eines Bebauungsplans“ ganz oder teilweise beseitigt wird, wenn sie den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann oder Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB aufweist, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können. Nun wurden die Worte „im Geltungsbereich eines Bebauungsplans“ gestrichen (BR-Drucks. 317/13, S. 2). Damit kann diese Regelung bei „Schrottimmobilien“ neben dem bauordnungsrechtlichen Abbruchgebot Anwendung finden. Allerdings bleiben auch bei diesem städtebaulichen Gebot nach Art. 175 Abs. 5 BauGB die landesrechtlichen Vorschriften, insbesondere über den Schutz und die Erhaltung von Denkmälern, unberührt.

Da der Abbruch von Gebäuden bisher in den Landesbauordnungen geregelt ist, stellt sich die Frage, ob diese Aufgabenerweiterung nach § 179 BauGB mit Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG vereinbar ist, denn danach dürfen den Gemeinden neue Aufgaben nicht übertragen werden.

## b) Welterbe und Gesetzespaket der Energiewende 2011

### aa) Vorbemerkung zur Energiewende 2011

Mit dem Begriff „Energiewende“ meint man heute den Wechsel von Kernbrennstoffen (Uran) und auch fossilen Brennstoffen (Öl, Erdgas, Kohle) zu erneuerbaren Energien wie Wind- und Sonnenenergie, Wasserkraft, Biomasse oder Geothermie. Die Diskussion über erneuerbare Energien wurde durch das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. 7. 2011 angestoßen, das den Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie zur Herstellung von Strom erheblich beschleunigt, ohne dass damit schon rechtliche Widersprüche zum Denkmal-, Kultur- und Welterbeschutz auftreten müssen.

Das „Hin und Her“ der Historie des Atomausstiegs nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima/Japan vom 11. 3. 2011 wird für den Schutz der Welterbestätten in Deutschland wie der Denkmäler überhaupt erst mit der im Schatten des forcierten Atomausstiegs vorgenommenen Neuregelung des Rahmenrechts für die Förderung der

Abb. 11: Wiesbaden, Wilhelmstraße



Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und weiteren einschlägigen Regelungen bedeutsam.

Elektrische Energie muss daher seitens der Hersteller immer gleichzeitig mit der Nachfrage bereitgestellt werden. Weiterhin hat elektrische Energie, die ohne Umwandlung in eine andere Energieform nicht speicherbar ist, die Besonderheit, dass ihr Transport in aller Regel nur mittels spezieller Leitungen erfolgen kann. Deshalb existieren in Deutschland wie auch in allen übrigen Industrieländern flächendeckende Leitungsnetze, an die sowohl Erzeuger als auch Abnehmer von Strom angeschlossen sind. Die wichtigsten vier Stufen sind Erzeugung, Übertragung, Erteilung und Verkauf des Stroms an den Endverbraucher. Vergleichbare Stufen gibt es auch bei der Gaswirtschaft. In der einschlägigen Literatur zu diesem Thema kommen im jeweiligen Stichwort- oder Sachverzeichnis Begriffe wie Kulturdenkmal, Kulturerbe oder Welterbe nicht vor, so dass die kapitalintensive Strom- und Gaswirtschaft wie die Energiewirtschaft überhaupt das kulturelle Erbe (im Unterschied zum natürlichen Erbe) jedenfalls nicht ausdrücklich berücksichtigt (vgl. etwa Schneider/Theobald 2011). Dabei wissen die Vertreter der Energiewirtschaft seit der Zeit des römischen Imperiums, dass der auf die Bedürfnisse der räumlichen Ausdehnung der Handelsbeziehungen ausgerichtete Ausbau des Verkehrs- und Transportwesens von zentraler Bedeutung ist. Weiterhin ist heute neben der Energieversorgung gerade der Energiepreis ein maßgeblicher Faktor (Hönes 2013).

#### *bb) Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)*

Das Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) hat in § 1 Abs. 1 EnWG die aus seiner Sicht grundlegenden Gemeinwohlzwecke festgelegt: Zweck des Gesetzes ist eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche, leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas (vgl. Britz/Hellermann/Hermes 2010). Von einer kulturverträglichen Versorgung der Allgemeinheit ist nicht die Rede, wobei das bereits 1998 eingefügte Ziel der Umweltverträglichkeit der Energieversorgung den europarechtlichen Begriff der Umwelt einschließt, der auch die Sachgüter und das kulturelle Erbe umfasst (Hönes 2009 c). Gleichwohl bleibt bei der Festlegung der Gemeinwohlzwecke unerwähnt, dass auch der Denkmalschutz ein Gemeinwohlanliegen von hohem Rang ist. In den an eine Präambel erinnernden § 1 Abs. 1 EnWG wird somit als Gesetzeszweck auch die umweltverträgliche Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas ausdrücklich genannt, wobei der damit einschlägige Begriff der Umweltverträglichkeit in § 3 Nr. 33 EnWG definiert wird. Die Umweltverträglichkeit ist damit als Vorgabe des Gemeinschaftsrechts (EU) einer der grundlegenden Zwecke des EnWG.

Deshalb stellt § 1 Abs. 3 EnWG klar, dass der Zweck dieses Gesetzes ferner die Umsetzung und Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der leitungsgebundenen Energieversorgung ist. Dies führt zu den europarechtlichen Vorgaben. Schließlich entstanden erste Ansätze eines energiespezifischen Europarechts bereits 1951 mit der Montanunion. Maßnahmen im Bereich der Energie

gehörten bereits seit dem Maastrichter Vertrag zu den Vertragszielen (Art. 3 lit. u) EGV). Dies führt zur Berücksichtigung des kulturellen Erbes nach Maßgabe der europarechtlich vorgegebenen Umweltverträglichkeitsprüfung.

#### *cc) Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)*

Auch beim Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG) geht es ums Geld. Die Vergütung der solaren Strahlungsenergie an oder auf Gebäuden ist in § 33 EEG geregelt. Gebäude sind nach § 33 Abs. 3 EEG selbständig benutzbare, überdeckte bauliche Anlagen, die von Menschen betreten werden können und vorrangig dazu bestimmt sind, dem Schutz von Menschen, Tieren und Sachen zu dienen. Diese Begriffsbestimmung ist an der Musterbauordnung angelehnt.

Der Verfasser hatte zu § 33 EEG (Solare Strahlungsenergie an oder auf Gebäuden) beantragt, dass bei Absatz 1 ein neuer Satz 2 angefügt werden sollte: „Dies gilt nicht für denkmalgeschützte Gebäude“. Schließlich macht es einen Unterschied, ob die Solaranlage an einer Lärmschutzwand oder einem Kulturdenkmal angebracht wird. Gerade bei Welterbestätten ist es unerträglich und mit der Welterbekonvention von 1972 nicht vereinbar, wenn der Strom aus Solaranlagen auf Welterbestätten nach § 33 EEG noch gefördert wird. Dem wurde nicht entsprochen.

Da es auf den Errichtungszweck nicht ankommt, gilt die Regelung z. B. auch für Gotteshäuser (Hönes 2012b). Hier gibt es bereits eine Reihe von Rechtsstreitigkeiten, die nicht nur mit den energierechtlichen Vorgaben, sondern auch religiös motiviert werden. Gleichwohl gehören Bekenntnisse zum Erhalt der Schöpfung, die den Bau von Fotovoltaikanlagen auf einem Kirchendach rechtfertigen sollen, nicht dazu (VG Dresden 2010). Die Gewinnung regenerativer Energien ist, auch wenn sie religiös motiviert sein mag, keine Religionsausübung (VGH BW 2011). Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) hat zur Errichtung einer Photovoltaikanlage auf einer als Denkmal geschützten Kirche bei der Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde festgestellt, dass die Belange von Klima und Umwelt nicht zu einer Einschränkung des Ermessensspielraums der Behörde führen. Sie sind jedoch bei der Ausübung des Ermessens zu beachten (BayVGH 2010).

Der in Art. 20a GG normierte Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen entfaltet im Rahmen der denkmalrechtlichen Abwägung kein solches Gewicht, dass eine Photovoltaikanlage auf einem denkmalgeschützten Gebäude grundsätzlich genehmigt werden müsste (OVG RP 2011). Festzuhalten bleibt, dass die Zahl der Konflikte durch die Novellierungen im Energierecht mit Bezug zum Denkmalschutzrecht und Landschaftsschutzrecht zugenommen haben (vgl. Grothmann 2012). Schon früh hatte das Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (OVG SH 1995) zur Planung einer Windkraftanlage etwa 1200 Meter Luftlinie vom Meldorfer Dom entschieden, dass die Entscheidung, ob bei einer wesentlichen Beeinträchtigung eines Kulturdenkmals durch den Bau einer Windkraftanlage eine denkmalrechtlich Genehmigung erteilt wird, im Ermessen der Denkmalschutzbehörde liegt. Das Verwaltungsgericht Dessau (VG Dessau 2002b) hatte den Bau einer 100 m hohen Windkraftanlage in der Nähe des Denkmalensembles „Kirche und

Schloss Leitzkau“ als planungsrechtlich unzulässig abgelehnt. Das Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt (OVG SA 2005) entschied, dass eine geplante Windenergieanlage trotz ihrer Privilegierung im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB in der Nähe einer ehemaligen Stiftskirche mit zwei Schlossbauten wegen der Belange des Denkmalschutzes nicht gebaut werden durfte, da auch für Anlagen der Windenergie der Grundsatz der „größtmöglichen Schonung des Außenbereichs“ gilt (Abb. 12).

#### dd) Energetische Ertüchtigung von Baudenkmalern

Beim Thema „Welterbekonvention und nationales Recht“ stehen Fragen, die Maßnahmen der Sanierung und Modernisierung von bestehenden Gebäuden betreffen, einschließlich Baudenkmalern mit dem Ziel einer bautechnischen Verbesserung der Gebäude zur Verringerung des Energiebedarfs, nicht im Vordergrund. Die Solaranlagen wurden bereits beim Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG) erwähnt. Maßnahmen der Innen- und Außendämmung werden insbesondere mit der Energieeinsparungsverordnung (EnEV) angesprochen, die nicht nur bei Neubauten, sondern auch bei bestehenden Gebäuden und Anlagen Anwendung findet. Damit gilt die EnEV grundsätzlich – bis auf die in § 1 EnEV genannten Ausnahmen – für alle beheizten bestehenden Gebäude, also auch für Baudenkmalern und Denkmalbereiche (Martin/Krautzberger 2010, Teil F Rn. 178). Soweit bei Baudenkmalern oder sonstiger besonders erhaltenswerter Bausubstanz die Erfüllung der Anforderungen dieser Verordnung die Substanz oder das Erscheinungsbild beeinträchtigen oder andere Maßnahmen zu einem unverhältnismäßig hohen Aufwand führen, kann nach § 24 Abs. 1 EnEV von den Anforderungen dieser Verordnung abgewichen werden. Dieser Ausnahmetatbestand ist z. B. im Einzelfall erfüllt, wenn die Substanz oder das Erscheinungsbild beeinträchtigt wird. Aus dieser Ausnahme des Ordnungsgebers zugunsten des Denkmalschutzes kann auch eine Abwägungsdirektive für andere denkmalrechtliche Entscheidungen im Widerstreit zwischen Denkmalschutz und Klimaschutz gesehen werden (so Mast/Göhner 2012, S. 25). Es bedarf eigentlich keiner Erwähnung, dass wir die Priorität des Denkmalschutzes in § 24 Abs. 1 EnEV den Vorgaben der Richtlinie 2002/91/EG des Europä-

ischen Parlaments und des Rates über die Gesamteffizienz von Gebäuden vom 16.12.2002 bzw. deren Neufassung vom 19.5.2010 (RL 2010) verdanken.

Außerdem sind nach § 16 Abs. 4 EnEV Baudenkmalern bei Verkauf, Vermietung, Verpachtung und Leasing von der Pflicht zur Erstellung eines Energieausweises ausgenommen. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Minden besteht kein öffentliches Interesse daran, Denkmäler mit einer Außendämmung zu versehen, da Baudenkmalern die Wärmeschutzanforderungen der Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung) nicht zu erfüllen brauchen (VG Minden 2009).

Das Verwaltungsgericht Berlin ist bezüglich des ungehemmten Einbaus von Kunststofffenstern ebenfalls auf die Anforderungen der EnEV eingegangen. Es hat festgestellt, dass die denkmalbezogene Kollisionsklausel des § 24 Abs. 1 EnEV generell die Voraussetzungen umschreibt, unter denen das Energieeinsparungsrecht gegenüber überwiegenden denkmalrechtlichen Belangen zurücktritt, ohne dass es der Erteilung einer Ausnahme nach der Energieeinsparungsverordnung bedürfte. Der Vorrang des Denkmalschutzes gegenüber dem Energieeinsparungsrecht ist danach nicht vom Willen oder einem Antrag des Bauherrn abhängig (VG Berlin 2010).

## 4. Ergebnis

Die Welterbekonvention ist in Deutschland im nationalen Recht nur unzureichend berücksichtigt. Durch die Energiewende 2011 kamen zu schon bestehenden rechtlichen Widersprüchen neue Widersprüche auf der Ebene des Bundesrechts hinzu. Abgesehen von der durch europarechtliche Vorgaben erzwungenen Berücksichtigung des kulturellen Erbes bei der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie bei der Energieeinsparverordnung gibt es – soweit ersichtlich – keine Berücksichtigung der Welterbekonvention oder des kulturellen Erbes, auch nicht in dem zur Energiewende 2011 beschlossenen Gesetzespaket. Das Energierecht konzentriert sich hauptsächlich auf eine Strategie des Förderns über Förderprogramme und steuerliche Anreize, um freiwillige energetische Sanierungsprogramme voranzutreiben mit dem Ziel, die Sanierungsrate erheblich zu erhöhen.

Das Energierecht ist somit blind für kulturelle Belange, der Verweis auf die für das kulturelle Erbe einschlägigen Gesetze ist unzureichend, da es, wie in Art. 167 Abs. 4 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), darum gehen muss, dass neben der EU in Deutschland auch der Bund, die Länder und Gemeinden bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen auch der Berücksichtigung des kulturellen Erbes Rechnung tragen.

Wie bereits erwähnt, wurde vergleichbar der Vorgabe des § 2 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG vorgeschlagen, dass der Bund künftig nach § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB in einen neuen Satz 3 die internationalen und europäischen Bemühungen auf dem Gebiet des Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutzes unterstützt. Dies wurde in dem Gesetzgebungsverfahren trotz mehrfacher Versuche des Verfassers leider nicht erreicht. Lediglich, wo dank der europäischen Vorgaben eine

Abb. 12: Bamberg, Welterbe ohne Windkraftanlagen



Umweltverträglichkeitsprüfung (Umweltprüfung) vorgeschrieben ist, hat das kulturelle Erbe noch eine Chance, in Planungen und sonstigen Verfahren berücksichtigt zu werden. Die (vergeblichen) Bemühungen zur Berücksichtigung der internationalen Bemühungen zum Erhalt des Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbes gehen zeichenhaft über die Diskussion zur Novelle des Baugesetzbuches hinaus. Sie zeigen, dass der Bund bisher, abgesehen vom öffentlichkeitswirksamen Bundesnaturschutzgesetz, nicht bereit ist, dem Welterbeschutz auch im Bau- und Planungsrecht eine Plattform zu bieten.

## Literatur

ALTROCK/OSCHMANN/THEOBALD 2011

M. ALTROCK/V. OSCHMANN/Ch. THEOBALD, Erneuerbare-Energien-Gesetz EEG, 2. Aufl. (München 2011).

BMVBS 2013-05-27 Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung an den Verfasser vom 18.3.2013 Az. SW 10 – 4116.1/50.

BRITZ/HELLERMANN/HERMES 2010

G. BRITZ/J. HELLERMANN/G. HERMES, Energiewirtschaftsgesetz – EnWG, 2. Aufl. (München 2010).

BÜDENBENDER 2005

U. BÜDENBENDER, Umweltschutz in der Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2005, S. 1161–1174.

BayVGH 2010

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (BayVGH), Beschluss vom 12. 10. 2010, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechung (NVwZ-RR) 2011, S. 138.

BVerfG 2007

Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 29. 5. 2007 – 2 BvR 695/07 – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2007, S. 1176–1178.

BVerwG 2009

Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 29. 4. 2009 – 6 C 16.08 – BVerwGE 134, S. 1/20.

BVerwG 2010

Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluss vom 13. 12. 2010 – 7 B 64.10 – Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) 2011, S. 672.

DANNER/THEOBALD 2012

W. DANNER/Ch. THEOBALD (Hrsg.), Energierecht Loseblatt, 73. Lfg. (München 2012).

DNK 2007

Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz (DNK), Würzburger Appell des DNK zum Umgang mit Welterbestätten in Deutschland vom 19. November 2007, Denkmalschutz-Informationen (DSI), 31. Jg. 4/2007, S. 4.

EuGH 2011

Europäischer Gerichtshof (EuGH), Urteil vom 3. 3. 2011 – C – 50/90 (Europäische Kommission/Irland) – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2011, S. 929.

GROTHMANN 2012

T. GROTHMANN, Auswirkungen des Staatsziels Klimaschutz auf den Ermessensspielraum am Beispiel des Denkmalschutzrechts, Zeitschrift für Baurecht (ZfBR) Sonderausgabe Juli 2012, S. 100–108.

HÖNES 2001

E.-R. HÖNES, Baudenkmal und Denkmalbereich am Beispiel des Dessau-Wörlitzer Gartenreichs, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2001, S. 438–443.

HÖNES 2008 a

E.-R. HÖNES, Zur Transformation des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972, Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 2008, S. 54–62.

HÖNES 2008 b

E.-R. HÖNES, Zum Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene, Natur und Recht (NuR) 2008, S. 319–325.

HÖNES 2008 c

E.-R. HÖNES, Das UNESCO-Welterbeübereinkommen und die Folgen, Verwaltungsrundschau (VR) 2008, S. 145–152.

HÖNES 2009 a

E.-R. HÖNES, Das kulturelle Erbe, Natur und Recht (NuR), 31. Jg. 2009, S. 19–23.

HÖNES 2009 b

E.-R. HÖNES, Internationaler Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Bd. 74 (o. J. Bonn 2009).

HÖNES 2009 c

E.-R. HÖNES, Denkmalschutz und kulturelles Erbe in der Umweltverträglichkeitsprüfung, Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) 54. Jg. 2009, S. 741–747.

HÖNES 2010 a

E.-R. HÖNES, Kommentar zum Raumordnungsgesetz, in: Stich/Burhenne, Denkmalrecht der Länder und des Bundes, Berlin, Loseblatt, Lfg. 2010, Kennzahl 410 45.

HÖNES 2010 b

E.-R. HÖNES, Kommentar zum Baugesetzbuch, in: Stich/Burhenne, Denkmalrecht der Länder und des Bundes, Berlin, Lfg. 2010, Kennzahl 412 113.1/113.11.

HÖNES 2011

E.-R. HÖNES, Denkmalschutz in Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. (Wiesbaden 2011).

HÖNES 2012

E.-R. HÖNES, Rechtsfragen bei Denkmälern, die der Religionsausübung dienen (§ 38 DSchG NRW), Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.) 2012, S. 369–377.

HÖNES 2013

E.-R. HÖNES, Rechtliche Widersprüche zur Welterbekonvention nach der Energiewende 2011, in: Deutsche Limeskommission (Hrsg.), Regenerativer Energien und Welterbestätten, S. 53–69 (Bad Homburg v. d. H. 2013).

HOTZ 2004

C. HOTZ, Deutsche Städte und UNESCO-Welterbe. Probleme und Erfahrungen mit der Umsetzung eines globalisierten Denkmalschutzkonzepts (Hamburg 2004).

MAST/GÖHNER 2012

R. MAST/W. K. GÖHNER, Klimaschutz und Denkmalschutz im Widerstreit? EnEV aktuell II/2012, S. 19–26.

MARTIN/KRAUTZBERGER 2010

D. MARTIN/M. KRAUTZBERGER (Hrsg.), Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Aufl. (München 2010).

OVG RP 2011

Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 16.8.2011, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechung (NVwZ-RR) 2012, S. 61.

OVG SA 2001

Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 27.8.2002 – 1 L 328/01 – nicht veröffentlicht.

OVG SA

Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16.6.2005 – 2 L 533/02 – Neue Justiz (NJ) 2005, S. 565 = Entscheidungen zum Denkmalrecht (EzD) 2.2.6.4 Nr. 34.

OVG SH 1995

Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein, Urteil vom 20.7.1995 – 1 L 38/94 – Natur und Recht (NuR) 1996, S. 364.

Planungsverband Loreley 2011

Planungsverband Loreley, Verbandsgemeinde Loreley, Begründung zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan „Sommerrodelbahn Loreley“, Fassung für das Behördenanhörverfahren gemäß § 4 (1) Baugesetzbuch, 15. März 2011, S. 49.

RINGBECK 2012

B. RINGBECK, Wege zur Qualitätssicherung im Welterbe, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), Qualitätssicherung und Konfliktmanagement in Welterbestätten, 2012, S. 32–36.

RL 2010

Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz

von Gebäuden (Neufassung), Amtsblatt der Europäischen Union – Abl. L 153 vom 18.6.2012, S. 13.

RL- Vorschlag 2012

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 26.10.2012 – COM(2012) 628 final.

SCHMALTZ/WIECHERT 2012

H. K. SCHMALTZ/R. WIECHERT, Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz, 2. Aufl. (München 2012).

SCHNEIDER/THEOBALD 2011

J.-P. SCHNEIDER/Ch. THEOBALD, Recht der Energiewirtschaft, 3. Aufl. (München 2011).

VG Berlin 2010

Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 9.9.2010 – 16 A 9.08 – juris = W. EBERL/G.-U. KAPTEINA/R. KLEEBERG/D. MARTIN, Entscheidungen zum Denkmalrecht, Loseblatt, 22 Lfg. (Stuttgart 2011), EzD 2.2.6.2 Nr. 77.

VG Dessau 2001

Verwaltungsgericht Dessau, Urteil vom 6.4.2001 – 2 A 424/98 DE -, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2002, S. 478–483 = Natur und Recht (NuR) 2002, S. 108.

VG Dessau 2002a

Verwaltungsgericht Dessau, Urteil vom 16.10.2002 – 1 A 1008/01 DE – nicht veröffentlicht.

VG Dessau 2002b

Verwaltungsgericht Dessau, Urteil vom 6.11.2002 – 1 A 271/02 DE – Entscheidungssammlung zum Denkmalrecht (EzD) 2.2.6.4 Nr. 21.

VG Dresden 2010

Verwaltungsgericht Dresden, Urteil vom 11.9.2010 – 4 K 1827/08 – Juris Rn. 26.

VG Minden 2009

Verwaltungsgericht Minden, Urteil vom 25.8.2009 – 1 K 231/08 – juris = W. EBERL/G.-U. KAPTEINA/R. KLEEBERG/D. MARTIN, Entscheidungen zum Denkmalrecht, Loseblatt, 22 Lfg. (Stuttgart 2011), EzD 2.2.6.2 Nr. 76.

VGH BW 2011

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 1.9.2011, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechung (NVwZ-RR) 2012, S. 222.

WILKE 2011

R. WILKE, Die „Klimaschutznovelle“ als erste Stufe zur Reform des Bauplanungsrechts, Baurecht (BauR) 2011, S. 1744–1753.

### Abbildungsnachweis

Alle Abbildungen vom Verfasser, außer Abb. 4: Trauzettel