

Der Schutz historischer Kulturlandschaften nach deutschem Recht im  
Lichte der Europäischen Landschaftskonvention

Rechtliche Möglichkeiten des passiven Schutzes gemessen an den  
Anforderungen des Denkmalschutzes

Inaugural-Dissertation  
zur Erlangung der Doktorwürde  
der Juristischen Fakultät  
der Eberhard Karls Universität Tübingen  
vorgelegt von

Till Kemper  
aus Berlin

2015  
(Tobias-lib)

Dekan:

1. Berichterstatter:

2. Berichterstatter:

Tag der mündlichen Prüfung:

Prof. Dr. Christian Seiler

Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch

Prof. Dr. Barbara Remmert

2. Juni 2015

## Inhaltsverzeichnis

<b>§ 1 Einleitung .....</b>	<b>6</b>
I. Problemstellung .....	6
II. Historische Kulturlandschaften als Schutzobjekt: Eine Begriffsdefinition.....	11
1. Definition des Schutzgutes .....	11
a) Schutzfähigkeit.....	12
aa) Internationales und Europäisches Recht.....	13
(1) UNESCO-Welterbe-Übereinkommen .....	13
(2) Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa.....	16
(3) Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes .....	17
(4) Europarats-Empfehlung Nr. R (95) 9 zur integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften als Teil der Landschaftspolitik.....	18
(5) Zwischenfazit.....	20
bb) Bundesrecht.....	21
(1) Raumordnungsgesetz .....	21
(2) Bundesnaturschutzgesetz .....	28
cc) Landesrecht.....	30
(1) Landesnaturschutzgesetze.....	30
(2) Denkmalschutzgesetze.....	32
(3) Kultusministerkonferenz, Unterausschuss Denkmalpflege .....	33
dd) Zusammenfassung.....	35
b) Schutzwürdigkeit .....	36
aa) Internationales und Europäisches Recht.....	37
(1) UNESCO-Welterbe-Übereinkommen .....	37
(2) Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa.....	38
(3) Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes .....	39
(4) Europarats-Empfehlung Nr. R (95) 9 zur integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften als Teil der Landschaftspolitik.....	39
bb) Bundesrecht.....	41
(1) Raumordnungsgesetz .....	41
(2) Bundesnaturschutzgesetz .....	42
cc) Landesrecht.....	45
(1) Landesnaturschutzgesetze.....	45
(2) Denkmalschutzgesetze.....	46
(3) Kultusministerkonferenz, Unterausschuss Denkmalpflege .....	50
dd) Zusammenfassung.....	50

2. Fazit.....	51
III. Die Europäische Landschaftskonvention.....	53
1. Entstehung.....	53
2. Gründe und Ziele der Konvention.....	56
3. Die Struktur der ELK.....	60
4. Kontext.....	61
a) Europäisches Kulturabkommen.....	62
b) Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa.....	63
c) Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes.....	65
d) Empfehlung CM/Rec (2008) 3 des Europarates.....	67
5. Rechtsnatur der ELK.....	67
a) Kompetenz des Europarates.....	68
b) Voraussetzung zur Umsetzung der ELK durch den Bund.....	70
IV. Begründung der Ablehnung der Europäischen Landschaftskonvention durch die Bundesregierung.....	72
<b>§ 2 Schutz historischer Kulturlandschaften.....</b>	<b>74</b>
I. Schutz historischer Kulturlandschaften durch die ELK.....	74
1. Schutzzfähigkeit historischer Kulturlandschaften in der ELK.....	74
2. Schutzwürdigkeit historischer Kulturlandschaft im Sinne der ELK.....	79
3. Zwischenergebnis.....	87
4. Schutzbereich der ELK für historische Kulturlandschaften.....	88
a) Schutzbereich der ELK im weiteren Sinn.....	88
b) Schutzbereich der ELK im engeren Sinn.....	91
5. Zusammenfassung.....	96
II. Die Unterschutzstellung de lege lata.....	98
1. Internationale und Europäische Übereinkommen.....	98
a) Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt.....	98
b) Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa.....	104
c) Charta der historischen Gärten.....	108
d) Charta von Washington.....	109
e) Charta von Lausanne.....	109
f) Charta der Villa Vigoni.....	110
g) Empfehlung Nr. R (95) 9 zur integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften als Teil der Landschaftspolitik.....	111
h) Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes.....	112
i) Zusammenfassung.....	115

2. Bundes- und Landesrecht .....	117
a) Verfassungsrecht .....	117
b) Raumordnungs- und -planungsrecht .....	121
aa) Raumordnungsgesetz.....	121
bb) Landesentwicklungsprogramme und –pläne.....	128
(1) Baden-Württemberg .....	129
(2) Bayern.....	131
(3) Schleswig-Holstein .....	132
(4) Zusammenfassung .....	134
cc) Kommunale Raumordnung und -planung .....	135
dd) Zusammenfassung.....	138
c) Bundesnaturschutzgesetz .....	140
aa) Schutzobjekt: Natur und Landschaft .....	141
(1) Vielfalt .....	147
(2) Eigenart.....	148
(3) Schönheit .....	149
(4) Erholungswert.....	150
(5) Zusammenfassung .....	151
bb) Grundsätze und Ziele des BNatSchG.....	152
cc) Landschaftsplanung, § 8 ff. BNatSchG .....	154
dd) Erklärung zum geschützten Teil von Natur und Landschaft, § 20 Abs. 2 BNatSchG .....	157
(1) Naturschutzgebiete, § 23 BNatSchG .....	159
(2) Nationale Naturmonumente, § 24 Abs. 4 BNatSchG .....	167
(3) Biosphärenreservate, § 25 BNatSchG .....	172
(4) Landschaftsschutzgebiete, § 26 BNatSchG .....	177
(5) Naturparke, § 27 BNatSchG .....	182
(6) Naturdenkmäler, § 28 BNatSchG .....	185
(7) Geschützte Landschaftsbestandteile, § 29 BNatSchG .....	186
(8) Schutzgebietsauswahl .....	188
(9) Verfahren .....	190
(10) Das Agrarprivileg im BNatSchG.....	193
(12) Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG .....	199
ee) Zusammenfassung .....	200
c) Denkmalschutzrecht .....	202
aa) Schutzobjekt Denkmal.....	208
(1) Baudenkmäler .....	212
(2) Bodendenkmäler .....	214

(3) Gründenkämler/Gartendenkämler .....	220
(4) Sachgesamtheiten/Denkmalbereiche .....	223
(5) Umgebung.....	230
bb) Schutzobjektauswahl.....	233
cc) Verfahren der Unterschutzstellung .....	236
dd) Schutzbereich .....	241
ee) Grenzen des Schutzbereichs .....	249
ff) Zusammenfassung .....	253
d) Konflikt- und Synergiepotenzial von Denkmalschutz und Naturschutz ....	257
aa) Der gemeinsame Ursprung: Heimatpflege .....	261
bb) Rechtliche Situation bei der Gartendenkmalpflege.....	266
cc) Beispiel: Danewerk-Haithabu.....	270
dd) Beispiel: Potsdamer Garten- und Parkanlagen.....	273
ee) Beispiel: Lancewadplan.....	276
ff) Zusammenfassung .....	279
III. Vergleich des Schutzgehalts .....	280
1. Schutzmechanismen der ELK .....	280
2. Schutzmechanismen de lege lata .....	281
a) Definition der historischen Kulturlandschaft .....	281
b) Völkerrechtliche, für Deutschland verbindliche Schutzmechanismen.....	283
c) Verfassungsrechtliche Schutzmechanismen.....	284
d) Planungsrechtliche Schutzmechanismen .....	285
e) Naturschutzrechtliche Schutzmechanismen .....	286
f) Denkmalschutzrechtliche Schutzmechanismen .....	289
g) Kompetenzrechtliche Probleme und Beispiele für das Zusammenwirken von Schutzmechanismen unterschiedlicher Rechtsmaterie .....	291
<b>§ 3 Ergebnis.....</b>	<b>294</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>300</b>
I. Erläuterungen und Materialien zur ELK.....	300
1. Inhalt und Erläuterung der ELK .....	300
2. Umsetzungsrichtlinie (recommendation CM/Rec (2008) 3.....	329
3. Appendix 1 .....	347
II. Zum Stand der Diskussion in Deutschland.....	355
1. Standpunkt der Deutschen Delegation im Expertenkomitee .....	355
2. Standpunkt der Bundesregierung .....	359
3. Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen .....	364

4. Initiative zur Zeichnung sowie Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention.....	366
III. Literaturverzeichnis.....	368
IV. Abkürzungsverzeichnis .....	393

## § 1 Einleitung

### I. Problemstellung

Seit etwa den 1970er Jahren steht vermehrt der Schutz der „historischen Kulturlandschaft“ im Focus der wissenschaftlichen Diskussion. Angestoßen wurde die Diskussion von der historischen Geographie. Vertreter der Raumplanung sowie des Natur- und Denkmalschutzes traten schnell in die Diskussion mit ein. Denn alle waren sich einig, dass die historischen Kulturlandschaften ein aussterbendes Erbe darstellen, welches vor dem rasend zunehmenden Flächenverbrauch zu schützen ist.<sup>1</sup>

Historische Kulturlandschaften sind grundsätzlich deshalb zu schützen, weil sie durch den zunehmenden Bodenverbrauch in Deutschland, Europa und der Welt „auszusterben“ drohen. Zudem bieten sie Identifikationsräume für kulturelle Einheiten und sind wegen ihres gesellschaftlich-kulturellen, historischen, wissenschaftlichen und auch ästhetischen Wertes zu erhalten. Außerdem leben in ihnen häufig Tier- und Pflanzenarten, die tradiert und ebenfalls in ihrem Bestand bedroht sind; historische Kulturlandschaften beinhalten meist schützenswerte Biotope, Biosphären und Naturdenkmale.<sup>2</sup>

Uneinigkeit herrschte dagegen bzgl. der Definition und in Verbindung damit der Frage, warum und was genau zu schützen sei. Die Vertreter von Denkmalschutz und -pflege argumentierten ausgehend von dem Denkmalbegriff, dass es sich bei historischen Kulturlandschaften vorwiegend um Phänomene des Kulturerbes handle und deshalb allein dem Denkmalschutz die Kompetenz zukomme, ihren Schutz zu gewährleisten.<sup>3</sup> Die Vertreter des Naturschutzes hielten dagegen, dass historische

---

<sup>1</sup> *Fehn*, Aufgaben der Denkmalpflege in der Kulturlandschaftspflege, Überlegungen zur Standortbestimmung, in: *Die Denkmalpflege* 1/97, S. 31-37; *Hönes*, Die historische Kulturlandschaft in der Gesetzeslandschaft, in: *Kulturlandschaft – Zeitschrift für Angewandte Historische Geographie*, Heft 1-2, 2003, S. 61-83, 61; *Gunzelmann*, Denkmalpflege und Kulturlandschaft – Versuch einer Bilanz, in: *Skalecki* (Hrsg.), *Unterwegs in Zwischenräumen. Stadt – Garten – Denkmalpflege*, *Denkmalpflege in Bremen* (9) 2012, S. 121–131, 131 f.; *Eidloth/Goer*, Historische Kulturlandschaftselemente als Schutzgut, *Denkmalpflege in Baden-Württemberg*, 1996, 148 ff, 148.

<sup>2</sup> Ebd.; BVerfG, Beschl. v. 2.3.1999 – 1 BvL 7, BVerfGE 100, 226/91BVerwG, Urt. v. 21.4.2009 – 4 C 3.08, BVerwGE 133, 347; BVerwG, Beschluss vom 26.6.2014 – 4 B 47.13, ZfBR 2014, 773; VGH Mannheim, Urt. v. 10.10.1988 – 1 S 1849/88, NVwZ-RR 1989, 230..

<sup>3</sup> Siehe § 1 II Nr. 1 lit. a) cc) (1).



Kulturlandschaften in den Kompetenzbereich des Natur- und Landschaftsschutzes fielen, da sie vorrangig Teil des Naturerbes seien.<sup>4</sup>

Allen gemein war, dass sie vorrangig ihre Schutzbemühungen auf außergewöhnliche Landschaften konzentrierten, sei es wegen besonderer Eigenart oder Schönheit oder weil sie einen besonderen geschichtlichen Zeugniswert aufweisen.<sup>5</sup>

In den 1990er Jahren dann kam ein neuer, vermittelnder Ansatz hinzu, indem in das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Natur- und Kulturerbes der Welt die Schutzkategorie der Kulturlandschaften von universellem Wert aufgenommen wurde, die aufgrund ihres Wertes als Kultur- und Naturerbe geschützt werden sollten. Denn es wurde erkannt, dass der Inhalt von historischen Kulturlandschaften sowohl die kulturelle, als auch die biologische Vielfalt durch überkommene Denkmale, Arten und Bewirtschaftungsweisen bereicherten.<sup>6</sup> Diesem vermittelnden Ansatz verschrieb sich auch die neue Heimatbewegung, die in Deutschland insbesondere durch den BHU, den Bund für Heimat und Umwelt, repräsentiert wird.<sup>7</sup> Doch auch hier wurde noch eine Auswahl von allein elitären Objekten geschützt, nämlich solchen von außergewöhnlichem universellem Wert.

Ein gänzlich neuer Weg wurde dann mit der Europäischen Landschaftskonvention (ELK) beschritten, die am 20. Oktober 2000 verabschiedet wurde und am 1. März 2004 in Kraft trat.<sup>8</sup> Mit der ELK wurde der Ansatz verfolgt, die Landschaft als Ganzes zu sehen, die aufgrund anthropogener wie natürlicher Faktoren ihre heutige Gestalt habe. Deshalb sei sie schlicht als die Umwelt der in ihrer lebenden Bevölkerung zu begreifen, die ihre Identität schafft. Aufgrund dessen sei auch die perzeptive Wahrnehmung

---

<sup>4</sup> Siehe § 1 II Nr. 1 lit. a) bb) (2)

<sup>5</sup> Siehe § 1 II Nr. 1 lit. b)

<sup>6</sup> Fehn, Aufgaben der Denkmalpflege in der Kulturlandschaftspflege, Überlegungen zur Standortbestimmung, in: Die Denkmalpflege 1/97, S. 31-37; Hönes, Die historische Kulturlandschaft in der Gesetzeslandschaft, in: Kulturlandschaft – Zeitschrift für Angewandte Historische Geographie, Heft 1-2, 2003, S. 61-83, 61.

<sup>7</sup> Bund Heimat und Umwelt (BHU), <http://www.bhu.de/bhu/content/de/themen/kulturlandschaft.html?jid=1o1o0> am 20.8.2011.; Fehn, Aufgaben der Denkmalpflege in der Kulturlandschaftspflege, Überlegungen zur Standortbestimmung, in: Die Denkmalpflege 1/97, S. 31-37.

<sup>8</sup> Siehe zum Ganzen § 1 III.

und nicht etwa die Topographie für die räumliche Definition von Landschaft entscheidend. Von dieser Idee ausgehend fordert die ELK einen Schutz von Landschaften und insbesondere einen strikten, passiven Schutz von Landschaften mit kulturhistorischem Wert. Dieser Schutz soll durch die komplementäre Anwendung von naturschutz-, denkmalschutz- und planungsrechtlichen Instrumentarien gewährleistet werden, ohne dass eine künstliche Unterscheidung in Landschaftstypen angestellt wird.

Trotz erheblicher Mitarbeit an der Ausarbeitung der ELK, hat Deutschland die ELK bisher weder unterzeichnet noch ratifiziert. Unter anderem wurde seitens der Bundesregierung argumentiert, dass der von der ELK geforderte Landschaftsschutz in Deutschland bereits *de lege lata* gewährleistet sei und die ELK keine deutlichen Verbesserungen für den Umwelt- und Naturschutz in Deutschland bringen würde.<sup>9</sup>

Weil die ELK einen deutlichen Akzent darauf setzte, dass die Landschaft Teil des kulturellen Erbes sei, beflügelte sie die Diskussion insbesondere im Rahmen der archäologischen Forschung, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege über Wesen, Schutz und Pflege der historischen Kulturlandschaften; im Rahmen des wissenschaftlichen Betriebs ist national wie international ein deutlicher Aufschwung des Forschungsfeldes „Landschaftsarchäologie“ zu verzeichnen, der im Jahr 2010 in der Gründung des Masterstudiengangs „Landschaftsarchäologie“ an der Freien Universität Berlin in Kooperation mit der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin seinen Niederschlag fand.

Bereits im Jahr 2011 veröffentlichte die Landesvereinigung der Denkmalpfleger eine eigene Definition des Schutzgutes „historische Kulturlandschaft“, die unverändert von dem Unterausschuss Denkmalpflege der Kultusministerkonferenz bestätigt wurde.<sup>10</sup> Sie bildete den Ausgangspunkt für eine raumgreifende Diskussion im Rahmen von Denkmalschutz und

---

<sup>9</sup> Siehe § 1 IV.

<sup>10</sup> Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland, Denkmalpflege und historische Kulturlandschaft, in: DNK, Denkmalschutz, Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Schriftenreihe der Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Band 52, 2007, S. 307-309; Gunzelmann, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 120, 124.

Denkmalpflege über die Gewährleistung des Schutzes historischer Kulturlandschaften nach den Regelungen der Denkmalschutzgesetze. In dem Gesetzentwurf für das jüngst novellierte und am 30.1.2015 in Kraft getretene DSchG von Schleswig-Holstein, das in § 2 Abs. 3 Nr. 3 als erstes Bundesland schutzwürdige historische Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten als Denkaltbereiche unter Schutz stellt und nach § 10 DSchG SH die Ausweisung einer Schutzzone qua Verordnung zulässt, wurde die Definition der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger nahezu wörtlich aufgegriffen.<sup>11</sup>

Die Diskussion ist nicht rein theoretischer Natur, vielmehr gibt es zahlreiche Projekte, in denen der Schutz historischer Kulturlandschaften insbesondere in Kooperation mit den Naturschutzbehörden stattfindet. Als bekanntere Beispiele können die Potsdamer Schlösser und Gärten, die Kulturlandschaft von Monrepos oder aber auch das Dessau-Wörlitzer Gartenreich genannt werden.<sup>12</sup> Wie den Beispielen zu entnehmen ist, handelt es sich bei diesen um geplante Schloss- und Gartenanlagen, für deren Schutz die Gartendenkmalpflege wichtige Vorarbeit geleistet hat. Bei historischen Kulturlandschaften anderer Genese sind die Schutzmöglichkeiten dagegen umstritten, wie in dieser Arbeit darzulegen ist.

Diese Arbeit überprüft die Argumente der Bundesregierung dahingehend, ob die ablehnende Haltung der Bunderegierung zum Beitritt zur ELK gerechtfertigt ist oder ob eine Notwendigkeit besteht, die ELK zu unterzeichnen, um einen effektiven Schutz von historischen Kulturlandschaften in Deutschland zu gewährleisten.

Zunächst wird das Schutzgut „historische Kulturlandschaft“ und die Definitionsansätze (§ 1 II) untersucht. Sodann werden die Europäische Landschaftskonvention (§ 1 III) sowie die Haltung der Bundesregierung zu dieser (§ 1 IV) dargestellt.

---

<sup>11</sup> LT Schleswig-Holstein, Dr. 18/2031, S. 23f.

<sup>12</sup> Siehe § 2 II Nr. 2 d).

In § 2 wird untersucht, welchen Ansatz der Unterschutzstellung von historischen Kulturlandschaften die Europäische Landschaftskonvention verfolgt (§ 2 I) und welche Möglichkeiten zur Gewährleistung des Schutzes von historischen Kulturlandschaften das in Deutschland geltende Recht bietet (§ 2 II). Hierfür wird im Wesentlichen auf das Planungsrecht, Naturschutzrecht sowie Denkmalschutzrecht eingegangen; anhand von praktischen Beispielen wird dargestellt, wie bei der Unterschutzstellung von historischen Kulturlandschaften verschiedene Gesetzesmaterien in einander greifen. Schließlich wird ein Vergleich der Schutzmechanismen der Europäischen Landschaftskonvention und des in Deutschland geltenden Rechts angestellt (§ 2 III).

In § 3 werden die Ergebnisse dargestellt.

Im Anhang befinden sich neben dem Literatur- und Abkürzungsverzeichnis weitere erläuternde Materialien zur Europäischen Landschaftskonvention (Anhang I) sowie zum Stand der Diskussion über den Beitritt zur Landschaftskonvention in Deutschland (Anhang II).

## **II. Historische Kulturlandschaften als Schutzobjekt: Eine Begriffsdefinition**

Die Grundproblematik einer Begriffsdefinition liegt darin begründet, dass der Begriff der Kulturlandschaft im Allgemeinen und der der historischen Kulturlandschaft im Besonderen kein einheitlicher Rechtsbegriff ist. Es handelt sich vielmehr um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der an sich schon aus unbestimmten Rechtsbegriffen, nämlich „Kultur“ und „Landschaft“<sup>13</sup> zusammengesetzt ist und in den unterschiedlichen Gesetzesmaterien, je nach Kontext und Zielrichtung, unterschiedlich auszulegen ist; dies betrifft sowohl die Begriffsverwendung im internationalen und nationalen Recht, als auch die Verwendung in den einzelnen nationalen Gesetzesmaterien. Zunächst gilt es also, den Begriff der Kulturlandschaft im Allgemeinen und den der historischen Kulturlandschaft im Besonderen in seinen verschiedenen Erscheinungsformen in dem in Deutschland geltendem Recht zu erfassen; hierbei werden nicht nur die nationalen, sondern auch die in deutsches Recht umgesetzten internationalen Bestimmungen untersucht. Sodann wird erörtert, welchen Landschaftsbegriff die ELK verwendet und inwiefern das Schutzobjekt der historischen Kulturlandschaft von diesem erfasst wird.

### **1. Definition des Schutzgutes**

In Anlehnung an die durch die deutsche Rechtsprechung geprägten Begriffe „Denkmalfähigkeit“ und „Denkmalwürdigkeit“ soll hier die Definition unter die Begriffe der „Schutzfähigkeit“ und „Schutzwürdigkeit“ subsumiert werden, wobei sich die „Schutzfähigkeit“ auf die historische Kulturlandschaft als mögliches Schutzobjekt bezieht und „Schutzwürdigkeit“ auf die jeweils in den Rechtsvorschriften festgesetzten Kriterien für eine Unterschutzstellung. Sodann werden Kriterien der Schutzfähigkeit und Schutzwürdigkeit auf die Regelungen der ELK übertragen und abgeglichen.

---

<sup>13</sup> Vgl. zum Ganzen auch Kemper NuR 2011, 767 – 770.

## a) Schutzzfähigkeit

Die Definitionsansätze gehen in die 70er und 80er Jahre des 20. Jahrhunderts zurück; ab Mitte der 70er Jahre setzte sich in Deutschland der Naturschutz und ab ca. 1976 der Denkmalschutz konsequenter für den Schutz von (historischen) Kulturlandschaften ein.<sup>14</sup>

Ausgangspunkt für die rechtliche Diskussion waren die Definitionsversuche der historischen Geographie, die Kulturlandschaften im Allgemeinen als „das Ergebnis der Wechselwirkungen zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme im Verlauf der Geschichte“<sup>15</sup> definierte. Sie sei eine „vom Menschen zwar intensiv genutzte, jedoch durch kleinräumige Wirtschaftsweisen geprägte Agrarlandschaft, deren Haushalt durch eine Vielzahl von Landschaftselementen ökologisch relativ stabil ist und in ihrer Physiognomie naturräumliche Verschiedenheiten wahr“<sup>16</sup>. Kulturlandschaften entstünden durch die kontinuierliche anthropogene Einflussnahme, die insbesondere in der Nutzung als Siedlungsgebiet und in der Bewirtschaftung besteht. Regionale Ausprägungen ergäben sich nicht so sehr aus den natürlichen Gegebenheiten, als vielmehr durch „die Wohnfunktion (Art und Verteilung der menschlichen Siedlungen), die Art der wirtschaftlichen Tätigkeit (agrarische Landnutzung, Rohstoffgewinnung, Industrie und Gewerbe) und die Ausbildung des Verkehrsnetzes.“<sup>17</sup> Dieser Begriffsdefinition stand lag eine Ausdeutung des Präfix „Kultur“ in einem eher integrativen Sinn zu Grunde, der sich vom lat. *colere* (pflegen, bewirtschaften, gestalten) ableitete und sich von dem teilweise nationalistisch aufgeladenen, historisch-konservierenden Kulturbegriff des 19. und frühen 20. Jahrhunderts abgrenzte.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> *Fehn*, Aufgaben der Denkmalpflege in der Kulturlandschaftspflege, Überlegungen zur Standortbestimmung, in: *Die Denkmalpflege 1/97*, S. 31-37; *Hönes*, Die historische Kulturlandschaft in der Gesetzeslandschaft, in: *Kulturlandschaft – Zeitschrift für Angewandte Historische Geographie*, Heft 1-2, 2003, S. 61-83, 61; *Gunzelmann*, Denkmalpflege und Kulturlandschaft – Versuch einer Bilanz, in: *Skalecki* (Hrsg.), *Unterwegs in Zwischenräumen. Stadt – Garten – Denkmalpflege*, Denkmalpflege in Bremen (9) 2012, S. 121–131, 131 f.; *Eidloth/Goer*, Historische Kulturlandschaftselemente als Schutzgut, *Denkmalpflege in Baden-Württemberg*, 1996, 148 ff, 148.

<sup>15</sup> *Bund Heimat und Umwelt* (BHU), <http://www.bhu.de/bhu/content/de/themen/kulturlandschaft.html?jid=1o1o0> am 20.8.2011.; *Fehn*, Aufgaben der Denkmalpflege in der Kulturlandschaftspflege, Überlegungen zur Standortbestimmung, in: *Die Denkmalpflege 1/97*, S. 31-37.

<sup>16</sup> *Deutsches Forum Kulturlandschaft*, <http://www.forum-kulturlandschaft.de/kulaforum/content/de/leitartikel/pages/1228227869.xml> am 20.8.2011.

<sup>17</sup> *BHU* (HRSG.) a.aO. (FN 15).

<sup>18</sup> *Heinz*, *Kultur – Kulturbegriff – Kulturdenkmalbegriff*, 1933, S. 56 f.

Aus diesen anfänglichen Überlegungen der historischen Geographie wurde der unbestimmte Rechtsbegriff der Kulturlandschaft abgeleitet, der mitunter sehr unterschiedliche Prägungen erhielt, was auch der Einbindung in die Gesetze unterschiedlicher Kompetenz und Regelungsziele geschuldet war. So findet sich der Begriff der Kulturlandschaft in vielen deutschen, sowohl Bundes- als auch Landesgesetzen (z.B. BNatSchG, BauGB, ROG, UVP, LNatSchGG, DSchGG). Gleichzeitig ist die Entwicklung des deutschen Rechtsbegriffes verschiedener Couleur eng mit den internationalen, für Deutschland *qua* Beitritt und Umsetzungsgesetz verbindlichen Abkommen wie der UNESCO-Konvention zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972 oder dem Europarat-Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes Europas von 1985 sowie dem Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes verbunden, weshalb auch die Begriffsdefinitionen aus diesen in der folgenden Erörterung Beachtung finden. Die ersten Ansätze zu einer Definition gab es in den 70er und 80er Jahre des 20. Jahrhunderts.<sup>19</sup>

## **aa) Internationales und Europäisches Recht**

### **(1) UNESCO-Welterbe-Übereinkommen**

Das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972<sup>20</sup> (WEÜ), welches für Deutschland seit dem Beitritt der BRD 1976 und der DDR 1988 verbindlich ist,<sup>21</sup> benannte erstmals in Art. 1 „Stätten“ als potenzielles Schutzobjekt der Kategorie des Kulturerbes. Diese wurden als Werke von Menschenhand oder gemeinsame Werke von Natur und Mensch sowie Gebiete einschließlich archäologischer Stätten von außergewöhnlichem universellem Wert definiert.<sup>22</sup> Dies war ein wesentlicher Schritt weg von reinem Objektschutz hin zu flächigem Kulturgüter- bzw. Denkmalschutz. In den *Operational Guidelines* zur Weltkulturerbe-Konvention von September 1992 wurde dann auf Basis des Schutzgutes „Stätte“ (engl. „sites“)<sup>23</sup> das neue

---

<sup>19</sup> Fehn, Aufgaben der Denkmalpflege in der Kulturlandschaftspflege, Überlegungen zur Standortbestimmung, in: Die Denkmalpflege 1/97, S. 31-37.

<sup>20</sup> UNESCO Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (WEÜ) in: Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz: Denkmalschutz. Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, 2007, S. 70-76.

<sup>21</sup> Bogdandy/Zacharias, NVwZ 2007, S. 527 (530)

<sup>22</sup> Ebd., Art. 1. WEÜ.

<sup>23</sup> World Heritage Center, <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>, S. 3, abgerufen am 23.03.2014.

Schutzobjekt „Kulturlandschaft“ (engl.: „cultural landscapes“)<sup>24</sup> eingeführt. Sie wurde definiert als das gemeinsame Werk von Natur und Mensch, das „die Entwicklung der menschlichen Gesellschaft und ihrer Ansiedlung im Laufe der Zeit, unter dem Einfluss der äußeren Einschränkungen und/oder Möglichkeiten des natürlichen Lebensraums und der folgenden äußeren und inneren gesellschaftlichen, ökonomischen und kulturellen Kräfte“ veranschaulicht.<sup>25</sup>

Im Folgenden werden in Teil A VII der Richtlinien 3 Kategorien von Kulturlandschaften definiert:

„I: vom Menschen entworfene und gestaltete Landschaften. Hierzu gehören Garten- und Parklandschaften, die mit religiösen oder anderen monumentalen Gebäuden und Ensembles in Verbindung stehen können.

II: die organisch entwickelte Landschaft. Sie ist das Ergebnis von gesellschaftlichen, ökonomischen, administrativen und/oder religiösen Voraussetzungen, wobei die gegenwärtige Erscheinungsform aus der Wechselwirkung mit der natürlichen Umgebung entstanden ist. Solche Landschaften zeugen in ihren Formen und ihren Einzelbestandteilen von ihrer Entwicklung. Hierbei sind zwei Unterkategorien zu unterscheiden.

II.I: Relikt- (oder fossile) Landschaften sind Landschaften, in denen der Entwicklungsprozess über kurz oder lang zu einem Abschluss gekommen ist und deren charakteristischen Merkmale in ihrer materiellen Ausformung noch immer sichtbar sind.

II.II: Fortbestehende Landschaften sind Landschaften, in denen gegenwärtig traditionelle Lebensweisen bestehen und sich weiterentwickeln und gleichzeitig herausragende materielle Zeugnisse über ihre Entwicklung ablegen.

III: assoziative Kulturlandschaft. Die Aufnahme derartiger Landschaften auf die Welterbelisten ist aufgrund der religiösen, künstlerischen oder kulturellen Assoziation mit den natürlichen Elementen möglich, auch wenn kaum oder keine materielle Zeugnisse davon vorhanden sind.“<sup>26</sup>

Mit letzterer Kategorie werden insbesondere solche kultisch-religiös genutzten Stätten (Sacred Landscapes) wie Stonehenge oder Landschaften mit Steinsetzungen oder Hügelgräbern gemeint, aber auch Naturphänomene bzw. Naturdenkmale die kultisch-assoziativ überprägt sind wie die Externsteine im

---

<sup>24</sup> World Heritage Center, <http://whc.unesco.org/archive/opguide05-en.pdf>, S. 24, abgerufen am 23.03.2014.

<sup>25</sup> World Heritage Center: Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. WHC. 05/2, 2 February 2005, S. 24.

<sup>26</sup> Ebd.



Teutoburger Wald; diese sind für die Archäologie und Geschichtswissenschaften von großem Interesse.<sup>27</sup>

In den Richtlinien vom 2.2.2005 (WHC. 05/2) für die Durchführung der Welterbe-Konvention werden „Kulturlandschaften“ in Nr. 47 wie folgt definiert:

„Kulturlandschaften sind Kulturgüter und stellen die in Art. 1 des Übereinkommens 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 Möglichkeiten, die ihre natürliche Umwelt aufweist, sowie der von außen und innen einwirkenden aufeinanderfolgenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Kräfte.“<sup>28</sup>

Im Anlage 3 der Richtlinien heißt es dann weiter unter Nr. 8 f.:

„Nr. 8 Die Bezeichnung „Kulturlandschaft“ umfasst eine Vielzahl von Erscheinungsformen der Wechselwirkung zwischen den Menschen und seiner natürlichen Umwelt.

Nr. 9 Kulturlandschaften spiegeln oft bestimmte Methoden nachhaltiger Bodennutzung, welche die Eigenschaften der natürlichen Umwelt, in die sie eingebettet sind, berücksichtigen, sowie eine besondere spirituelle Beziehung zur Natur wider. Der Schutz von Kulturlandschaften kann moderne Methoden nachhaltiger Bodennutzung ergänzen und natürliche Werte der Landschaft erhalten oder fördern. Der Fortbestand traditioneller Formen der Bodennutzung ist der biologischen Vielfalt in vielen Regionen der Erde förderlich. Der Schutz traditioneller Kulturlandschaften [engl.: „traditional cultural landscapes“]<sup>29</sup> trägt somit dazu bei, die biologische Vielfalt zu erhalten.“<sup>30</sup>

Zunächst erhält hier die Kulturlandschaft ein weiteres Attribut als „traditionelle“ Kulturlandschaft und erstmals wird die Verknüpfung zwischen

---

<sup>27</sup> Vgl. ebd.; *Haupt*, Landschaftsarchäologie, 2012, S. 13; *Brehbüh* u.a., Natur als kulturelle Leistung – Zur Entstehung des modernen Umweltdiskurses in der mehrsprachigen Schweiz, 1998, S. 114; *Breuer*, Landschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft als Gegenstände der Denkmalkunde, Die Denkmalpflege 1997, S. 5ff., 7; *ders.*, Naturlandschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft. Historische Kulturlandschaft, in: ICOMOS, Hefte des Deutschen Nationalkomitees XI, 1993, S. 13 ff., 14.

<sup>28</sup> Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (WEÜ-RL), Nr. 47, abgedruckt in: Denkmalschutz, Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Schriftenreihe des deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Band 52, Bonn 2007, S. 345-360, S. 348.

<sup>29</sup> WHC; <http://whc.unesco.org/archive/opguide05-en.pdf>, S. 94, abgerufen a 23.03.2014.

<sup>30</sup> Anlage 3 WEÜ-RL, DNK, a.a.O. (FN 28), S. 354.

Kulturlandschaftsschutz und Schutz der biologischen Vielfalt eindeutig klargestellt. Vom archäologischen Schutzgut der „Stätte“ wurde übergegangen zum Schutzgut der Kulturlandschaft, das dem Kultur- und Naturerbe zugeordnet wird. D.h., neben den kulturell-archäologischen Erwägungen wird die Landschaft oder Stätte nun auch aus umweltbezogenen Gründen schützenswert; beide Schutzaspekte sollen hier nicht alternativ, sondern komplementär zueinander wirken,<sup>31</sup> was im deutschen Recht aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht ganz unproblematisch ist.<sup>32</sup>

Ein wichtiger Unterschied zum deutschen Recht ist hier, dass die Kulturlandschaft/ *cultural landscape* bereits *per se* zum Kulturerbe gehörig bzw. als Kulturgut definiert wird, weil ihr ein historischer gesellschaftlicher Wert zukommt; es bedarf also keines weiteren Attributs wie „historisch“. Dies beruht darauf, dass dem Begriff *culture/cultural* im angelsächsischen Sprachraum anders als das Präfix „Kultur“ im deutschen Rechtsraum bereits eine historisierend-abgrenzende Bedeutung, zukommt, die an eine identitätsstiftende Wirkung von „Kulturgütern“ anknüpft, bei der quasi *culture* und *civilization* gleichbedeutend ist.<sup>33</sup>

## **(2) Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa**

Als weitere wichtige Quelle für die Beschreibung des Kulturlandschaftsbegriffes ist das Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa (Europarat) vom 3.10.1985 zu betrachten, das am 1.12.1987 in Deutschland in Kraft trat.<sup>34</sup> In diesem werden in Artikel 1 wurden als Schutzgut „sites“ benannt, was im Deutschen Text mit „Denkmalzonen“ übersetzt wurde.<sup>35</sup> Das sind

---

<sup>31</sup> *World Heritage Center*, <http://whc.unesco.org/archive/opguide05-en.pdf>, S. 94, abgerufen am 23.03.2014.

<sup>32</sup> Hönes, Die historische Kulturlandschaft in der Gesetzeslandschaft, in: *Kulturlandschaft – Zeitschrift für Angewandte Historische Geographie*, Heft 1-2, 2003, S. 61-83, 64; *Eidloth/Volkmar/Goer*, Historische Kulturlandschaftselemente als Schutzgut, Denkmalpflege in Baden-Württemberg, 1996, 148 ff, 149.

<sup>33</sup> Vgl. auch N'Daw, in: UNESCO (Hrsg.), *Cultural Rights as Human Rights*, 1970, S. 28.

<sup>34</sup> BGBl. 1987 II S. 624 und DNK: Denkmalschutz, Texte zum Denkmalschutz, Bonn 2007, S. 146 ff.

<sup>35</sup> Vgl. Art. 1, *Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe, CoE*, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/121.htm>, abgerufen am 23.03.2014.

„gemeinsame Werke von Mensch und Natur, bei denen es sich um teilweise bebaute Gebiete handelt, die genügend charakteristisch und geschlossen sind, um topographisch abgrenzbar zu sein, und die von herausragender geschichtlicher, archäologischer, künstlerischer, wissenschaftlicher, sozialer oder technischer Bedeutung sind.“<sup>36</sup>

Auch in der Zielbestimmung des Übereinkommen ist zu lesen, dass den „zukünftigen Generationen ein System kultureller Bezugspunkte zu hinterlassen, die städtische und ländliche Umwelt zu verbessern und auf diese Weise die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung von Staaten und Regionen zu fördern“<sup>37</sup> ist. Mit der Einführung der Kategorie der Denkmalschutz ist ein wichtiger Schritt hin zu einem flächenbezogenen Denkmalschutz gemacht worden. Aus der Definition selbst wird ersichtlich, dass trotz des Titels, der sich auf das architektonische Erbe bezieht, dennoch auch unbebaute Freiflächen in den Schutzbereich einbezogen werden, die im direkten Wirkzusammenhang mit den Denkmälern, den gemeinsamen Werken von Mensch und Natur stehen.

### **(3) Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes**

Ebenfalls von Belang ist das Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes von Valletta (Europarat) in der revidierten Fassung vom 16.1.1992<sup>38</sup>. Es wurde von Deutschland am 16.1.1992 unterzeichnet, am 22.1.2003 ratifiziert und ist seit dem 23.7.2003 verbindlich in Kraft.<sup>39</sup> Das Übereinkommen bezieht sich gemäß Art. 1 Nr. 2 i) auf alle Überreste und Gegenstände sowie alle aus vergangenen Epochen herrührenden sonstigen Spuren des Menschen, deren Bewahrung und Untersuchung dazu beitragen, die Geschichte des Menschen und seine Beziehung zur natürlichen Umwelt zurückzuverfolgen. Gemäß Art. 1 Nr. 3 des Übereinkommens umfasst

---

<sup>36</sup> BGBl. 1987 II S. 624, Art. 1. und DNK: Denkmalschutz, Texte zum Denkmalschutz, Bonn 2007, S. 146 ff., 146.

<sup>37</sup> Ebd.

<sup>38</sup> BGBl. 2002 II Nr. 39, S. 2907 ff- vom 15.10.2002, 2709 ff. nebst Gesetz zu dem Europäischen Abkommen vom 16. Januar 1992 zum Schutz des archäologischen Erbes vom 09. Oktober 2002.

<sup>39</sup> CoE, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=143&CM=1&DF=&CL=GER>, abgerufen am 23.03.2014.

„das archäologische Erbe [...] Bauwerke, Gebäude, Ensembles, erschlossene Stätten, bewegliche Gegenstände, Denkmäler jeder Art sowie ihre Umgebung, gleichviel ob an Land oder unter Wasser.“<sup>40</sup>

Außerdem wird in Art. 2 lit. ii) mit Blick auf den Schutz des archäologischen Erbes im Rahmen der Städteplanung und Raumordnung die Verpflichtung der Vertragsstaaten festgelegt,

archäologische Schutzzonen (engl. Archaeological reserves)<sup>41</sup> dort zu schaffen, „wo auf der Erdoberfläche oder unter Wasser keine Überreste sichtbar sind, um die von den künftigen Generationen zu untersuchenden Zeugnisse der Vergangenheit zu erhalten“<sup>42</sup>.

Für die archäologischen Schutzzonen gibt es seitens des Europarates für die Größe keine Begrenzungen; die Definition der Größe soll den Vertragsstaaten obliegen.<sup>43</sup>

Weil das Valletta-Übereinkommen für Deutschland verbindlich ist, sind gemäß Art. 2 ii) insbesondere solche Teile von historischen Kulturlandschaften zu schützen, wo beispielsweise Bodendenkmale vermutet werden oder sich ältere Nutzungsformen in der Geländeoberfläche abzeichnen. Denn gemäß der Definition des Schutzgegenstandes in Art. 1 Nr. 2 lit. i) des Übereinkommens sind die Spuren des Menschen zu sichern, die die Geschichte und die Beziehung des Menschen zur natürlichen Umwelt dokumentieren.

#### **(4) Europarats-Empfehlung Nr. R (95) 9 zur integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften als Teil der Landschaftspolitik**

In hohem Maße relevant für die begriffliche Entwicklung ist auch die Europarats-Empfehlung Nr. R (95) 9 „zur integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften als Teil der Landschaftspolitik“ vom 11.9.1995<sup>44</sup>, auch wenn sie keine gesetzeskräftige Umsetzung erfuhr. In dieser wird unter Art. 1 im Anhang zur Empfehlung zwischen Landschaft und Kulturlandschaft

---

<sup>40</sup> Ebd., Art. 1 Nr. 3-

<sup>41</sup> Vgl. auch *CoE*, explanatory Report, ETS No. 143, zu Art. 2, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/143.htm>, abgerufen am 24.03.2014

<sup>42</sup> Ebd., Art 2 ii.)

<sup>43</sup> Vgl. auch *CoE*, explanatory report, ETS No. 143, zu Art. 1 und 2, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/143.htm>, abgerufen am 24.03.2014.

<sup>44</sup> *Europarat*, Empfehlung Nr. R. (95) 9 zur Integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften als Teil der Landschaftspolitik nebst Anhang, in: Stich/Burhenne, Denkmalrecht der Länder und des Bundes, Bd. 2: Europäisches und internationales Recht, Loseblattsammlung, Nr. 670, S. 85ff.

unterschieden. Demnach ist „Landschaft“ der formale „Ausdruck der verschiedenen Beziehungen, die in einem bestimmten Zeitraum zwischen Individuum oder einer Gesellschaft und einem topographisch eingegrenzten Gebiet bestehen, dessen Erscheinungsform ein im Laufe der Zeit entstandenes Ergebnis von Handlungen natürlicher und menschlicher Faktoren und der Kombination beider Faktoren ist.“<sup>45</sup>

Kulturlandschaften (engl.: „cultural landscape areas“)<sup>46</sup> werden dagegen *in concreto* definiert als:

„bestimmte topographisch eingegrenzte Teile der Landschaft, die von verschiedenen Kombinationen menschlicher und natürlicher Kräfte geformt wurden, die die Evolution der menschlichen Gesellschaft, ihrer Ansiedlungen und ihrer Eigenschaften in Zeit und Raum verdeutlichen und die auf verschiedenen Ebenen einen gesellschaftlich und kulturell anerkannten Wert erworben haben, da es dort physische Überreste gibt, die die vergangenen Flächennutzungen und Aktivitäten, Fertigkeiten oder besondere Traditionen widerspiegeln, weil sie in der Literatur oder in Kunstwerken beschrieben sind, oder weil sie Schauplatz historischer Ergebnisse waren.“<sup>47</sup>

Erstmals wird hierbei auf ein Konzept verwiesen, nach dem der Landschaft eine dreifache kulturelle Dimension zu kommen soll, weil

- sie dadurch bestimmt und geprägt wird, wie ein Individuum oder eine Gemeinschaft ein bestimmtes Gebiet wahrnimmt;
- sie Zeugnis von den vergangenen und gegenwärtigen Beziehungen zwischen den Menschen und ihrer Umwelt ablegt;
- sie dazu beiträgt, die Kulturen, Eigenheiten, Praktiken, Überzeugungen und Traditionen vor Ort zu formen.<sup>48</sup>

Auch wenn die Empfehlung keine unmittelbare Wirkung im deutschen Recht entfaltet, so gibt sie doch gewichtigen Aufschluss darüber, wie der Begriff der Kulturlandschaft im Europäischen Kontext und auch der Begriff der „Landschaft“ in der ELK zu verstehen und auszulegen sind. Auffällig ist hier, dass anders als im deutschen Recht und auch in der WEÜ nicht für erforderlich gehalten wird, den Begriff der „Kulturlandschaft“ (cultural landscape) mit zusätzlichen Attributen auszustatten, um ihre historische Dimension zu

---

<sup>45</sup> Ebd.

<sup>46</sup> CoE, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=536539&SecMode=1&DocId=527032&Usage=2>, S. 2, abgerufen am 23.03.2014.

<sup>47</sup> Ebd., Art. 1 Appendix zur Empfehlung Nr. R (95) 9, S. 87.

<sup>48</sup> Ebd., Art. 1 Appendix zur Empfehlung Nr. R (95) 9, S. 87.

betonen. Vielmehr ist der Wortteil „Kultur“ bzw. „cultural“ hinreichend, um die kulturhistorischen Dimensionen hervorzukehren. Im Übrigen deckt sich aber die Definition des Europarates von den „cultural landscape areas“ mit dem Begriff der „historischen Kulturlandschaft“, wie ihn die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger definierten, weitgehend. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass – wie bereits zu der Begriffsverwendung in der UNESCO-Welterbekonvention ausgeführt – im angelsächsischen Raum dem Zusatz „cultural“ anders als im deutschen Rechtsraum *per se* auf einen kulturhistorische-konservierende Bedeutung zukommt, wie bereits aus dem Verweisen in der Begriffsdefinition auf die „Evolution der menschlichen Gesellschaft“ und den kulturellen Wert zu ersehen ist. Daraus ergibt sich für den angelsächsisch geprägten Rechtsraum, dass die Kulturlandschaft an sich bereits ein Kulturgut.

#### **(5) Zwischenfazit**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Kulturlandschaften in den einschlägigen internationalen Abkommen der UNESCO wie des Europarates im Sinne eines kleinsten gemeinsamen Nenners als Landschaften bzw. Landschaftsteile definiert werden, die in ihrer Gestalt durch das Zusammenwirken von menschlichen und natürlichen Kräften geprägt wurden und eine gewisse historische Dimension und einen gewissen kulturellen Wert zumindest für die lokale Bevölkerung haben oder in der Wahrnehmung der Bevölkerung aus ästhetischen, traditionellen, folkloristischen oder religiösen Gründen wertvoll sind. Für diese Bedeutung bedarf es nicht der Attribuierung mit dem Begriff „historisch“, denn durch die Attribuierung des Wortes *landscape* mit dem Begriff *cultural* wird aus der angelsächsischen Rechtssprachtradition heraus bereits der Sinn eines Kulturgutes und somit eines Teils des Kulturerbes gegeben. Doch den Kulturlandschaften (engl. *cultural landscapes*) ist nicht nur ein historisch-archäologischer kultureller Wert zu eigen, sondern sie dienen ebenso dem Erhalt der biologischen Vielfalt und damit des Naturerbes.

Die eben dargestellten internationalen Abkommen haben wesentliche Wirkungen auf die Begriffsdefinition im deutschen Recht gehabt. Es soll nun

untersucht werden, wie der unbestimmte Rechtsbegriff der (historischen) Kulturlandschaft im deutschen Recht verwendet wird.

## **bb) Bundesrecht**

Im Bundesrecht ist der Begriff der Kulturlandschaft im Raumordnungsgesetz (ROG) und im Bundesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (BNatSchG) zu finden und zwar mit den verschiedenen Attributen „historisch gewachsen“ und „historisch geprägt“. Im Einzelnen stellt es sich wie folgt dar:

### **(1) Raumordnungsgesetz**

In der aktuellen Fassung des Raumordnungsgesetzes<sup>49</sup> ist in § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG vom „Schutz der historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften“ die Rede, ohne dass eine nähere Definition gegeben würde.<sup>50</sup> Eine Definition im Gesetz ist nicht enthalten, so dass der Begriff der historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaft auszulegen ist.<sup>51</sup>

In § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 und 2 ROG wird schlicht festgehalten, „Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwickeln. Historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten. Die unterschiedlichen Landschaftstypen und Nutzungen der Teilräume sind mit den Zielen eines harmonischen Nebeneinanders, der Überwindung von Strukturproblemen und zur Schaffung neuer wirtschaftlicher Kultur und kultureller Konzeptionen zu gestalten und weiterzuentwickeln.“ Ursprünglich wurde die Wahrung der „geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sowie der regionalen Zusammengehörigkeit“ und der historisch geprägten und der gewachsenen Kulturlandschaften als Nr. 13 der 15 Grundsätze des § 2 Abs. 2 ROG a.F. mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1998 eingeführt.<sup>52</sup> Dort wurden erstmals die „gewachsenen Kulturlandschaften“ in den Gesetzestext aufgenommen und der Erhalt der sie prägenden Merkmale, ihrer Kultur- und

---

<sup>49</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG, Satorius, Nr. 340, Stand Juli 2009.

<sup>50</sup> *Spannowsky/Runkel/Goppel*, Raumordnungsgesetz – Kommentar, 1. Aufl. 2010, § 2 Rn. 118ff.

<sup>51</sup> Vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, § 7 Rn. 26ff.

<sup>52</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 13 ROG a.F.; ebd.; *Runkel* in: *Bielenberg/Runkel/Spannowsky*, Raumordnungs- und Landschaftsplanungsrecht, Bd. 2, Stand März 2014, L § 2 Rn. 27.

Naturdenkmale bestimmt.<sup>53</sup> Zur Begründung der Aufnahme des Schutzgutes „gewachsene Kulturlandschaft“ wurde seitens des Gesetzgebers nichts weiter ausgeführt.<sup>54</sup>

Durch die Abgrenzung von Kulturlandschaften im Allgemeinen und historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften im Besonderen ist zunächst zu entnehmen, dass Kulturlandschaften anders als in der angelsächsischen Rechtstradition die *cultural landscape* nicht *per se* eine historische Dimension haben, wie sie in den internationalen Verträgen zum Ausdruck kommt. Der im Raumordnungsrecht im Begriff der Kulturlandschaft verwendete Kulturbegriff folgt der lateinischen Bedeutung des Wortes *colere* im Sinne von pflegen/gestalten/bewirtschaften; so steht der Begriff der Kulturlandschaft nicht von vornherein unter der Prämisse des historisch Bedeutsamen, sondern zunächst lediglich im Gegensatz zur unberührten Naturlandschaften, die frei von anthropogenen Einflüssen ist.<sup>55</sup>

Die Erweiterung der Definition des Schutzgutes auf historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften in dem nun geltenden § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG ging auf das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) vom 22.12.2008<sup>56</sup> zurück. Eine Begründung für die zusätzliche Attribuierung „historisch geprägte“ wird nicht gegeben.<sup>57</sup> Dort wird lediglich ausgeführt, dass dem aktuellen Leitbild Rechnung getragen werden soll, nach dem Kulturlandschaften nicht nur zu erhalten, sondern auch zu entwickeln sind;<sup>58</sup> das aktuelle Leitbild rekurriert auf die Europarats-Empfehlung Nr. R (95) 9 „zur integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften als Teil der Landschaftspolitik“ vom 11.9.1995.<sup>59</sup> Die Attribuierung ersetzt quasi die vorherige Ausführung, dass „die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sowie die regionale Zusammengehörigkeit“

---

<sup>53</sup> Ebd.

<sup>54</sup> Vgl. BT-Drs. 13/6392.

<sup>55</sup> Vgl. auch Kemper, NuR 2010, 767-770, 771; ebd., NuR 2011, 3340, 341 f.; Runkel in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landschaftsplanungsrecht, Bd. 2, Stand März 2014, L § 2 Rn. 27.

<sup>56</sup> BGBl. I, 2986.

<sup>57</sup> Vgl. BT-Drs. 16/10929, S. 22.

<sup>58</sup> Vgl. ebd.

<sup>59</sup> Europarat, Empfehlung Nr. R. (95) 9 zur Integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften als Teil der Landschaftspolitik nebst Anhang, in: Stich/Burhenne, Denkmalrecht der Länder und des Bundes, Bd. 2: Europäisches und internationales Recht, Loseblattsammlung, Nr. 670, S. 85ff.



der Kulturlandschaften zu wahren sind,<sup>60</sup> die bei der Novellierung gestrichen wurde<sup>61</sup> und macht den Unterschied von dem aus der angelsächsischen Tradition stammenden Begriff der *cultural landscape* und dem im deutschen Rechtsraum verwendeten Begriff der (historischen/historisch geprägten) Kulturlandschaft deutlich.

Fraglich bei der Formulierung in § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG ist, ob zwischen historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften unterschieden wird oder ob das „und“ hier eine kumulative Bedeutung hat. HÖNES bsp. spricht für eine differierende Bedeutung, indem er betont, dass der Begriff „gewachsen“ ein Rechtsbegriff ist und nicht ausschließlich die „historische“ Kulturlandschaft meint. Die Definition der (gewachsenen) Kulturlandschaft im Sinne des ROG sei derart zu verstehen, dass das Attribut „gewachsen“ eine Tautologie zur Kulturlandschaft darstelle, da eine solche stets eine lange Entwicklung durch menschliche Gestaltungseinflüsse impliziert. Doch der Gesetzgeber hat bewusst den Begriff der gewachsenen Kulturlandschaft gewählt, um deutlich zu machen, dass es nicht in erster Linie (aber auch) um den Erhalt eines Kulturgutes an sich geht. Vielmehr soll auch die kulturelle Dimension eines bestimmten Raumes, nämlich des gewachsenen Kulturraumes, beachtet werden, welcher durch sein Gewachsensein identitätsstiftend wirkt. Bei der gewachsenen Kulturlandschaft ist somit die zeitliche Dimension (Historie) ebenso wesentlich, wie die Identifikation der Bevölkerung mit der Landschaft. Stellt man den Begriff der Kulturlandschaft in den weiteren raumordnungsrechtlichen Kontext, so muss man ihn in Verbindung mit den sie „prägenden Merkmalen sowie ihren Natur- und Kulturdenkmälern“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG) sehen. Naturdenkmälern sind hier im Sinne von § 28 BNatSchG zu verstehen und Kulturdenkmäler im Sinne der Denkmalschutzgesetze, wobei dies insbesondere Baudenkmäler, Gesamtanlagen, Bodendenkmäler sowie Grabungsschutzgebiete sind; beide Denkmalformen werden somit als regelmäßig in Kulturlandschaften vorhanden angenommen, doch sind sie lediglich für die Qualifizierung als historische gewachsene Kulturlandschaft zwingend. Mit der wohl herrschenden Meinung ist davon auszugehen, dass die zusätzliche Attribuierung der „gewachsenen

---

<sup>60</sup> Vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 13 ROG a.F.

<sup>61</sup> Im Ergebnis ähnlich, Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 114.

Kulturlandschaft“ mit dem Merkmal „historisch geprägt“ lediglich eine Konkretisierung darstellt und das „und“ somit kumulativ und nicht alternativ zu verstehen ist.<sup>62</sup> Denn mit der Novellierung des § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG zum 1.3.2010 verwendete der Gesetzgeber dann in den Grundsätzen den Begriff „historisch gewachsene Kulturlandschaften“, was wohl eine weitere Verkürzung des Begriffs zur Vereinfachung darstellt.<sup>63</sup>

Dem Wortlaut des Gesetztextes und der Verwendung des Plurals ist zu entnehmen, dass es in der Bundesrepublik sowohl mehrere Kulturlandschaften, als auch mehrere historische geprägte und gewachsene Kulturlandschaften gibt bzw. geben muss.<sup>64</sup> Aus der Gegenüberstellung von Kulturlandschaften im Allgemeinen und historischen geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften im Besonderen wird auch deutlich, dass letztere einen untergeordneten Teil ausmachen.<sup>65</sup> Im raumordnungsrechtlichen Kontext ist „Landschaft“ als topographisch abgrenzbarer Teilraum der Gesamtfläche zu verstehen, sodass sich das Staatsgebiet in mehrere Landschaften unterteilt, die sich nach Topographie, Nutzung und Wahrnehmung des Durchschnittsbetrachters unterscheiden.<sup>66</sup> Zieht man die Erkenntnis hinzu, dass es reine Naturlandschaften im Deutschland und Europa nahezu nicht mehr gibt,<sup>67</sup> so sind Kulturlandschaften grundsätzlich mit dem Bundesgebiet gleichzusetzen.

---

<sup>62</sup> *Kemper* NuR 2011, 340 ff., 341f.; so auch *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 114; *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landschaftsplanungsrecht, Bd. 2, Stand März 2014, L § 2 Rn. 197; *Hönes*, in: Davydoy u.a. (Hrsg.), DSchG NW, 2. Aufl., 2010, § 1 Rn. 5.1; anders: *Janssen*, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 22, 27.

<sup>63</sup> Vgl. hierzu *Kemper* NuR 2011, 340 ff.

<sup>64</sup> Vgl. BT-Drs. 13/6392, S. 79.

<sup>65</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landschaftsplanungsrecht, Bd. 2, Stand März 2014, L § 2 Rn. 22;

<sup>66</sup> *Janssen*, Rechtsfragen zur Einbeziehung der Kulturlandschaft in die Raumordnung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 22-33, 23; vgl. auch BT-Drs. 13/6392, S. 79; *Heiland*, Zwischen Wandel und Bewahrung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 43-70, S. 46; *Kemper*, NuR 2010, 767 ff., 768.

<sup>67</sup> Vgl. *Hönes*, Die historische Kulturlandschaft in der Gesetzeslandschaft, in: Kulturlandschaft – Zeitschrift für Angewandte Historische Geographie, Heft 1-2, 2003, S. 61-83, 61; *Heiland/Tzschaschel/Wille*, Kulturlandschaften in der Raumordnung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 1-8, 1; *Heiland*, Zwischen Wandel und Bewahrung, zwischen Sein und Sollen: Kulturlandschaft als Thema und Schutzgut in Naturschutz und Landschaftsplanung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 43-70, 43; *Gunzelmann*, Denkmalpflege und Kulturlandschaft, Versuch einer Bilanz; *Breuer*,

Historische geprägte und gewachsene Kulturlandschaften können dagegen Ausschnitte größerer Kulturlandschaften sein oder schlicht eine besondere Art von Kulturlandschaften. Sie müssen ausweislich des Wortlauts eine historische Prägung aufweisen, die ihr eine besondere von anderen Kulturlandschaften abgrenzende Eigenart verleiht. Die Prägung muss aus dem Wechselspiel natürlicher und anthropogener Einwirkungen auf die Landschaft hervorgehen.<sup>68</sup>

Diese Prägung kann ausweislich des Wortlauts auf prägende Merkmale, Kultur- und Naturdenkmale zurückgehen, ohne dass diese stets sämtlich zwingend vorliegen müssen;<sup>69</sup> wegen der Definition von Natur- und Kulturdenkmälern darf auf die einschlägigen Regelungen des BNatSchG (insbes. § 28 BNatSchG) und der Denkmalschutzgesetze sowie die diesbezüglichen Ausführungen in dieser Arbeit verwiesen werden.

Fraglich ist jedoch, was unter „prägenden Merkmale“ zu verstehen ist. „Prägende Merkmale“ sind solche, welche die gewachsene Kulturlandschaft als solche erkennbar machen. „Prägend“ wird hier im Sinne einer vom Menschen veränderten und dieserart geprägten Landschaft interpretiert, was auch mit dem Begriff der durch menschliche Gestaltung gekennzeichneten Kulturlandschaft im Einklang steht.<sup>70</sup> Sie bilden eher einen subjektiven Faktor, weil die prägenden Elemente aufgrund ihrer optisch-assoziativen Wirkung als für den Raum charakteristische bewertet werden.<sup>71</sup> Eine Meinung vertritt die Auffassung, dass „prägende Merkmale“ als eine eigene Schutzgutkategorie zu verstehen ist, die von den Kultur- und Naturdenkmälern abzugrenzen ist.<sup>72</sup> Dieser kann jedoch nicht gefolgt werden. Gemäß Wortlaut sind „historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften in ihren prägenden Merkmalen

---

Naturlandschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft. Historische Kulturlandschaft, in: ICOMOS, Hefte des Deutschen Nationalkomitees XI, 1993, S. 13-19, 19.

<sup>68</sup> Ebd.; auch *Job*, Der Wandel der historischen Kulturlandschaft, 1999, 24.

<sup>69</sup> *Janssen*, Rechtsfragen zur Einbeziehung der Kulturlandschaft in die Raumordnung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 22-33, 23; vgl. auch BT-Drs. 13/6392, S 79; *Heiland*, Zwischen Wandel und Bewahrung, in: in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 43-70, S. 46; *Kemper*, NuR 2010, 767 ff., 768; *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 99.

<sup>70</sup> *Von der Heide*, ROG, 2002, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn. 9.; *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Kompetenzen und Aufgaben der Raumordnung in der Gestaltung der Kulturlandschaften, 2007, S. 6.

<sup>71</sup> OVG Hamburg, Urteil vom 12.12.2007 – 2 Bf 10/02, ZfBR 2008, 383 ff, 383; *Von der Heide*, ROG, 2002, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn. 10.

<sup>72</sup> Vgl. *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 152.

und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten.<sup>73</sup> Hieraus geht hervor, dass durch die adverbiale Bestimmung „in“ eine Begrenzung des Erhaltungsauftrages dahingehend zu verstehen ist, dass die historisch gewachsenen und geprägten Kulturlandschaften nicht gänzlich, also konservatorisch geschützt werden sollen, sondern die Erhaltung sich darin erschöpfen soll, dass der Charakter und die historische Prägung der Landschaft erhalten werden, im Übrigen die Landschaft aber entwickelt werden soll. Hätte der Gesetzgeber gewollt, dass prägende Merkmale als eigene Schutzgutkategorie neben Kultur- und Naturdenkmälern zu verstehen ist, so hätte es heißen müssen, dass die Kulturlandschaft mit ihren prägenden Merkmalen, Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten ist.<sup>74</sup> Jedoch müssen die prägenden Merkmale nicht zwingend Kultur- oder Naturdenkmale sein, es können auch schlicht die Topographie prägende Phänomene natürlichen und/oder anthropogenen Ursprungs sein wie Hecken, Hohlwege, Obstwiesen, Wallanlagen, Flechtzäune, Alleen, Baggerseen, Hügelgräber u.ä.<sup>75</sup> Die Erwähnung der „prägenden Merkmale“ ist also eher als Schutzwürdigkeitskriterium zu verstehen denn als Schutzgutkategorie.

Es ist davon auszugehen, dass für eine Prägung, also eine tatsächliche „historische Identität“ der Landschaft zumindest mehrere prägende Elemente in dem Maß vorhanden sein müssen, dass sie die aus der aktuellen Nutzung herrührende Prägung überlagern,<sup>76</sup> denn ein derart großflächiges Denkmal ist nicht zu ersinnen, das allein eine Kulturlandschaft prägt.<sup>77</sup> Selbst ein Ensemble oder eine Parklandschaft besteht stets aus Sachgesamtheiten.

Die Historizität der Prägung kann nicht verbindlich auf eine Mindestjahreszahl festgelegt werden; sie ist vielmehr gegeben, wenn sie „in der heutigen Zeit aus

---

<sup>73</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 13 S. 2 ROG.

<sup>74</sup> Formulierung des Autors.

<sup>75</sup> Vgl. *Von der Heide*, ROG, 2002, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn. 10.; *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand März 2014; *Büttner/Leicht*, IZR 2008, 289, 291; *Kleefled/Burggraaff*, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, 125, 128f.; *A. Schumacher/J. Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle (Hrsg.) BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2003, § 2 Rn. 96.

<sup>76</sup> Vgl. auch *Janssen*, Rechtsfragen zur Einbeziehung der Kulturlandschaft in die Raumordnung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 22-33, 23; *Gunzelmann*, Die Erhaltung der historischen Kulturlandschaft, 1987, S. 46; *ders.*, Denkmallandschaft und Kulturlandschaft, DSI 2005, 3, 6.

<sup>77</sup> Anders *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 100.

wirtschaftlichen, sozialen, politischen oder ästhetischen Gründen nicht mehr in der vorgefundenen Weise geschaffen würden, also einer abgeschlossenen Geschichtsepoche stammen.“<sup>78</sup> Die Beurteilung ist problematisch, wie die denkmalschutzrechtliche Unterschutzstellung von Baudenkmalern der Industrie, oder solcher aus der NS- und DDR-Zeit zeigen. Die Entscheidung über das Vorliegen der Historizität wie auch über das Vorhandensein von Kulturdenkmälern steht aus kompetenzrechtlichen Gründen den Denkmalschutzbehörden zu.<sup>79</sup>

Die Deutung des Merkmals „gewachsen“ ist nicht unumstritten. So ist ein Meinungsstrang der Ansicht, dass der Begriff „gewachsen“ in Abgrenzung zu entworfen, geplant oder künstlich zu verstehen ist. Folglich sei erforderlich, dass die Kulturlandschaft durch einen „natürlichen“ Prozess entstanden sei.<sup>80</sup> Deshalb seien etwa Parkanlagen oder geplante Gärten nicht erfasst.<sup>81</sup> Der andere Meinungsstrang ist dagegen der Ansicht, dass das Attribut „gewachsen“ lediglich verdeutlichen soll, dass die Kulturlandschaft aus einem dynamischen Prozess entstanden ist und somit auf eine gewisse Entstehungsgeschichte zurückblicken kann.<sup>82</sup> Der zweiten Ansicht ist zu folgen. Unter Beachtung des Gesamtkonzeptes „Kulturlandschaft“, die Produkt der stetigen Wechselwirkung von anthropogenen und natürlichen Faktoren ist, würde es keinen Sinn machen, mit dem Attribut „gewachsen“ einen besonderen natürlichen Entstehungsprozess betonen zu wollen. Deutlicher wird dies in der Formulierung des novellierten § 1 Abs. 4 Nr. 2 BNatSchG in dem nur noch von „historischen gewachsenen Kulturlandschaften“ die Rede ist. Die Begriffe „historisch“ und „Kulturlandschaft“ beziehen sich beide auf menschliche, kulturelle Bezugspunkte in der Landschaft. „Gewachsen“ kann nur so

---

<sup>78</sup> KMK, Definition der Kultusministerkonferenz, Unterausschuss Denkmalpflege in der 23. Sitzung am 19./20.5.2003, abgedruckt in: Denzer u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft – Wahrnehmung – Inventarisierung – Regionale Beispiele, 2005, S. 20.

<sup>79</sup> Hönes, Die historische Kulturlandschaft in der Gesetzeslandschaft, in: Kulturlandschaft – Zeitschrift für angewandte Historische Geographie, Heft 1-2, 2003, S. 61-83, 65.

<sup>80</sup> Vgl. Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 101; BMVBS/BBR (Hrsg.) Kompetenzen und Aufgaben der Raumordnung, 2007, S. 5; offen: Hönes, DSI 2003, 62, 71.

<sup>81</sup> Ebd.

<sup>82</sup> Gunzelmann, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 120, 120; Kemper, NuR 2010, 767, 769; Janssen, Rechtsfragen zur Einbeziehung der Kulturlandschaft in die Raumordnung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 22, 24; Hönes, DSI 2003, 62, 71.

verstanden werden, dass eine gewisse Genese historischer Dimension in der Kulturlandschaft erkennbar sein muss, um sie schützenswert zu machen. Denn auf der anderen Seite sind Kulturlandschaften, die ihre Genese nicht durch ihre Physiognomie widerspiegeln, schlicht alltäglich und haben keine besondere Eigenart. Sie wären beherrscht von Brüchen in Nutzung und Bebauung, so dass kein einheitliches Erscheinungs-, kein Landschaftsbild gegeben wäre, was schützenswert wäre.

Unstreitig dagegen ist, dass die historischen gewachsenen Kulturlandschaften einen derartigen Wirkzusammenhang aufweisen, dass sie regionale Identitäten stiften oder zumindest ein regionales Identitätsbewusstsein fördern.<sup>83</sup>

*Summa summarum* wird der raumordnungsrechtliche Kulturlandschaftsbegriff durch objektive und subjektive Merkmale definiert: die Kulturlandschaft bedarf obligatorisch einer zeitlichen Dimension im Sinne einer Entstehungsgeschichte, vom Menschen hervorgebrachte (persistente) Elemente und fakultativ Natur- oder Kulturdenkmäler (objektive Merkmale); gleichzeitig muss die Bevölkerung sie als solche wahrnehmen (subjektive Merkmale).<sup>84</sup>

Für das Bundesnaturschutzgesetz müssen diese Merkmale um die Relevanz für die Vielfalt, besondere Eigenart und Schönheit sowie den Erholungswert ergänzt werden.<sup>85</sup>

## **(2) Bundesnaturschutzgesetz**

Im Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (BNatSchG) in der bis zum 28.2.2010 gültigen Fassung hieß es zunächst in § 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG a.F.:

---

<sup>83</sup> *Janssen*, Rechtsfragen zur Einbeziehung der Kulturlandschaft in die Raumordnung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 22, 24; *Büttner/Leicht*, in: Denzer u.a. (Hrsg.) Kulturlandschaft – Wahrnehmung – Inventarisierung – Regionale Beispiele, 2005, 375, 375; *Kemper*, NuR 2010, 767, 769; *Hönes*, DSI 2003, 62, 71; *Gunzelmann*, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 120, 120.

<sup>84</sup> Vgl. *Janssen*, Rechtsfragen zur Einbeziehung der Kulturlandschaft in die Raumordnung,, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 22-33, 27.

<sup>85</sup> Vgl. *von Dressler* u.a., Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung und ihre Integration in die Regionalplanung, BfN-Schriftenreihe Angewandte Landschaftsökologie, Heft 29, 2001, S. 21.

„Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind insbesondere nach Maßgabe folgender Grundsätze zu verwirklichen, soweit es im Einzelfall zu Verwirklichung erforderlich, möglich und unter Abwägung aller sich aus den Zielen nach § 1 ergebenden Anforderungen untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft angemessen ist: [...] (Nr. 14) Historische Kulturlandschaften und –landschaftsteile von besonderer Eigenart, einschließlich solcher von besonderer Bedeutung für die Eigenart oder Schönheit geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler, sind zu erhalten.“<sup>86</sup>

In der älteren Fassung, dem § 2 Abs. 1 Nr. 13 vor der Novellierung des BNatSchG 2002 wurde sogar der Schutzbereich auf die Umgebung der Kulturdenkmäler ausgeweitet:

„Historische Kulturlandschaften und –landschaftsteile von besonders charakteristischer Eigenart sind zu erhalten. Dies gilt auch für die Umgebung geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler, sofern dies für die Erhaltung der Eigenart und Schönheit eines Denkmals erforderlich ist.“<sup>87</sup>

Der Zusatz im zweiten Satz wurde jedoch aus kompetenzrechtlichen Gründen ersatzlos gestrichen.<sup>88</sup> Da jedoch in beiden Fassungen das Attribut „historisch“ zur Kulturlandschaft hinzugenommen wurde, ist daraus *evidenter* zu schließen, dass es auch andere Kulturlandschaften geben muss. Fraglich ist welche Abgrenzungskriterien hierzu anzuführen sind. Sicher ist jedoch die Abgrenzung zur Landschaft an sich, die in „ihrer Vielfalt, Eigenart und Schönheit [und] auch wegen ihrer Bedeutung als Erlebnis- und Erholungsraum des Menschen“ zu sichern ist, § 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG; eine kultur- oder identitätsstiftende Komponente wird jedoch nicht gefordert.

Anders stellt sich die Situation seit März 2010 dar: Die im 1.3.2010 in Kraft getretene Fassung des BNatSchG verwendet nun in § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG einen Terminus, der dem in § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG verwendeten Begriff der „historischen geprägten und gewachsenen Kulturlandschaft“ angenähert ist. So sind nun

---

<sup>86</sup> § 2 I Nr. 14 BNatSchG, Sartorius Nr. 880, Stand Juni 2002 (bisher unverändert).

<sup>87</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 13 a.F.

<sup>88</sup> Kemper, NuR 2011, 340, 341.

„Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften, auch mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern, vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren.“<sup>89</sup>

Auch im BNatSchG existiert keine Legaldefinition des Begriffs „historische Kulturlandschaft“, so dass ebenfalls eine Auslegung erforderlich ist. Weil die naturschutzrechtlichen Grundsätze auch wesentlich für die naturschutzrechtliche Fachplanung ist, kann davon ausgegangen werden, dass der naturschutzrechtliche Begriff mit der Novellierung der raumordnungsrechtlichen Definition angeglichen werden sollte.<sup>90</sup> Dass die Begrifflichkeit „historische geprägte und gewachsene Kulturlandschaften“ nun auf „historische gewachsene Kulturlandschaften“ verkürzt wurde, dient wohl der Vereinfachung der Formulierung, ohne dass sich die Bedeutung ändert.<sup>91</sup> Historizität, Gewachsensein und Wechselwirkung der Einflüsse von Natur und Mensch sind die Wesensmerkmale.<sup>92</sup> Bereits dem Wortlaut ist zu entnehmen, dass wie in der raumordnungsrechtlichen Formulierung die historische gewachsenen Kulturlandschaften in Verbindung mit Kultur-, Bau und Bodendenkmälern gesetzt wurde, für deren Definition ebenfalls auf die denkmalschutzrechtlichen Regelungen und die diesbezüglichen Ausführungen verwiesen werden darf. Im Unterschied zur Formulierung im Raumordnungsrecht wird in der naturschutzrechtlichen Formulierung die eindeutige Abgrenzung zur Naturlandschaft vorgenommen, die als vom Menschen (nahezu) unberührte Landschaft zu verstehen ist.<sup>93</sup>

## **cc) Landesrecht**

### **(1) Landesnaturschutzgesetze**

Auch in den dem Bundes-Gesetz zum Schutz von Natur und Landschaft entsprechenden Landesgesetzen (LNatSchGG) ist der Terminus Kulturlandschaft zu finden. Teils wird an den Begriff der historischen

---

<sup>89</sup> § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG.

<sup>90</sup> Zu Unterschieden und Problemen siehe *Kemper*, NuR 2011, 340 ff.

<sup>91</sup> *Kemper* NuR 2011, 340, 341; ebenfalls im Ergebnis *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 90; mehr Messerschmidt?

<sup>92</sup> Siehe die obigen Ausführungen zu dem raumordnungsrechtlichen Begriff der „historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaft“ verwiesen werden.

<sup>93</sup> *Heiland*, Zwischen Wandel und Bewahrung, zwischen Sein und Sollen: Kulturlandschaft als Thema und Schutzgut in Naturschutz und Landschaftsplanung, in: Matthies u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 43-70, 45.



Kulturlandschaft des BNatSchG a.F. angeknüpft,<sup>94</sup> teils an den raumordnungsrechtlichen Begriff der historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaft oder den des BNatSchG n.F. Weil aber die Formulierungen des jeweiligen Grundsatzes nicht von dem des Bundesgesetzes divergieren und ebenfalls keine nähere Definition in den Gesetzen getroffen wird, sollen hierzu keine weiteren Ausführungen gemacht werden.

Diesbzgl. sind aber Änderungen zu erwarten, da Naturschutz und Landschaftspflege seit der Föderalismusreform von 2006 in die konkurrierende Gesetzgebung übergangen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 und 32 GG).<sup>95</sup> Dies ist als verfassungsrechtliches Novum zu bezeichnen. Denn die Länder sind so ermächtigt worden, abweichende Regelungen zu treffen, wobei das jeweils spätere Gesetz Anwendungsvorrang genießt (Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG).<sup>96</sup>

Es gibt jedoch Einschränkungen für die Befugnis, vom Bundesrecht abweichende landesrechtliche Regelungen zu schaffen; die allgemeinen Grundsätze des Natur-, Arten- und Meeresnaturschutzes im BNatSchG sind „abweichungsfest“ (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG).<sup>97</sup>

Die „allgemeinen Grundsätze“ hat der Bundesgesetzgeber in den § 1 Abs. 1, § 6 Abs. 1, § 8, § 13, § 20, § 30 Abs. 1, § 59 Abs. 1 BNatSchG im Einzelnen aufgeführt.<sup>98</sup> In Kapitel 5 BNatSchG sind die Vorschriften des Artenschutzes zu finden und in Kapitel 6 die des Meeresnaturschutzes. Im WHG sind die stoff- und anlagenbezogenen Regelungen abweichungsfest (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG).

Baden-Württemberg (§ 65 Abs. 2 Nr. 2 LNatSchG BW), Niedersachsen (§ 2 Nr. 13 LNatSchG Nds) und Schleswig-Holstein (§ 1 Abs. 3 Nr. 14 LNatSchG S-H) sind bis *dato* die einzigen Länder die sich neue Landesnaturschutzgesetze gegeben haben, die somit dem BNatSchG vorgehen. Änderungen für den Schutz von Kulturlandschaften gab es aber dadurch nicht.

---

<sup>94</sup> *Brink/Wöbse*, Die Erhaltung historischer Kulturlandschaften in der Bundesrepublik Deutschland, 1989 m.w.N.

<sup>95</sup> *Kloepfer*, Denkmalschutz und Naturschutz, 2012, S. 67ff.

<sup>96</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Aktueller Begriff, Novellen von Bundesnaturschutzgesetz und Wasserhaushaltsgesetz in Kraft, Nr. 36/10 (19. Mai 2010), [http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2010/bundesnaturschutzgesetz\\_und\\_wasserhaushaltsgesetz.pdf](http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2010/bundesnaturschutzgesetz_und_wasserhaushaltsgesetz.pdf), S. 1 am 20.8.2011.

<sup>97</sup> *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 1 Rn. 13ff; *Louis*, NuR 2010, 77, 79; *ders.*, ZUR 2006, 340, 340f.

<sup>98</sup> Ebd.

Land	§	KLS	Histor. KLS	Gewachsene KLS
BY	(-)			
BW	§ 2 I Nr. 14		X	
BE	§ 2 I Nr. 16		X	
BR	§ 1 II Nr. 15		X	
HB	§ 1 II Nr. 14		X	
HH	§ 1			X (lediglich Verweis auf BNatSchG)
HE	§ 1 II Nr. 1	X		
MV	(-)			
Nds	§ 2 Nr. 13		X	
NW	§ 2 I Nr. 14		X	
RP				
SL	§ 1 II Nr. 3			X
SN	§ 1a I Nr. 14		X	
ST	§ 2 Nr. 5		X	
SH	§ 1 III Nr. 14		X	
TH	§ 1 III Nr.1 S. 2	X		

Synopse: Vorkommen der Begriffe Kulturlandschaft (KLS)/Historische Kulturlandschaft und Gewachsene Kulturlandschaft in den LNatSchGG

## (2) Denkmalschutzgesetze

Obwohl aus allen Denkmalschutzgesetzen Schutznormen für historische Kulturlandschaften abgeleitet werden können, wurde der Terminus „historische Kulturlandschaft“ bislang lediglich in den Begriffsbestimmungen von Denkmalschutzbereichen der Denkmalschutzgesetze von Schleswig-Holstein (§ 1 Abs. 3 DSchG SH, Stand Januar 2012: „Kulturlandschaft“)<sup>99</sup> und von Sachsen-Anhalt (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG ST, Stand Dezember 2005: „historische Kulturlandschaft“)<sup>100</sup> expressis verbis in den Gesetzestext aufgenommen; eine nähere Definition wurden jedoch nicht gegeben. § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG ST und § 1 Abs. 4 DSchG SH a.F., die zur Definition des Schutzgegenstandes auf die Definition des UNESCO-Konvention zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 WEÜ verweisen.

<sup>99</sup> GVOBl. 2012, 83.

<sup>100</sup> *Gunzelmann*, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 120, 123..

Seit dem zum 30.01.2014 in Kraft getretenen novellierten DSchG SH werden gemäß §§ 2 Abs. 3 Nr. 1, 10 Abs. 2 DSchG SH nicht nur solche historischen Kulturlandschaften vom Schutzbereich erfasst, wie sie von dem WEÜ definiert werden; vielmehr werden explizit durch § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSchG SH als Denkmalbereiche „historische Kulturlandschaften, kulturlandschaftliche Einheiten“ sowie die Kulturlandschaft prägende Mehrheiten von Sachen/Kulturdenkmälern geschützt. Eine Legaldefinition fehlt. Jedoch wird im Gesetzentwurf<sup>101</sup> die Definition der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger bzw. des Unterausschusses der Kultusministerkonferenz nahezu wörtlich wiedergegeben, wie sie im folgenden Abschnitt II.1.a) cc) (3) dargestellt wird, weswegen auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden darf.

Auch andere Denkmalschutzgesetze nehmen Bezug auf den Schutz von Landschaften bzw. Landschaftsteilen als „Denkmalschutzzonen“ oder „Denkmalschutzbereichen“ oder ähnliches, ohne den Begriff der (historischen) Kulturlandschaft zu verwenden. So nennt § 2 Abs. 5 lit. c) DSchG SN lediglich „historische Landschaftsteile“, was jedoch die Schutzgutbeschreibung im Sinne des Begriffes „historische Kulturlandschaft“ erheblich erleichtert.<sup>102</sup>

So kann mit DORNBUSCH das Fazit gezogen werden, dass die Formulierungen in den deutschen Denkmalschutzgesetzen zum Schutzgegenstand „historische Kulturlandschaft“ bei weitem nicht ausreichen.<sup>103</sup>

### **(3) Kultusministerkonferenz, Unterausschuss Denkmalpflege**

Im Juni 2001 formulierte die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger deshalb ihr Selbstverständnis zur Problematik „Denkmalpflege und historische Kulturlandschaft“ in einem Positionspapier<sup>104</sup> und eine eigene Definition des Schutzgutes „historische Kulturlandschaft“, die dann vom Unterausschuss der

---

<sup>101</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/2031, S. 23f.

<sup>102</sup> Vgl. Dornbusch, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2006, Teil D Kapitel VII Rn. 225s.

<sup>103</sup> Ebd., Teil D Kapitel VII Rn. 225t.

<sup>104</sup> Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland, Denkmalpflege und historische Kulturlandschaft, in: DNK, Denkmalschutz, Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Schriftenreihe der Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Band 52, 2007, S. 307-309; Gunzelmann, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 120, 124.

Kultusministerkonferenz für Denkmalpflege unverändert bestätigt wurde.<sup>105</sup> Der Definitionsansatz folgt der Grundannahme, dass Kulturlandschaften ein Produkt der naturräumlichen und menschlichen Einwirkungen mit dem Wesensmerkmal eines dynamischen Wandels sind<sup>106</sup> und beschreibt somit:

„Die historische Kulturlandschaft ist ein Ausschnitt aus der aktuellen Kulturlandschaft, der sehr stark durch historische Elemente und Strukturen geprägt wird. Ebenso wie in einem Baudenkmal können in der historischen Kulturlandschaft Elemente aus unterschiedlichen zeitlichen Schichten nebeneinander und in Wechselwirkung miteinander vorkommen.

Strukturen und Elemente einer Kulturlandschaft sind dann historisch, wenn sie in der heutigen Zeit nicht mehr in der vorgefundenen Weise geschaffen würden, sie also aus einer abgeschlossenen Geschichtsperiode stammen.“<sup>107</sup>

Die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger sieht die Denkmalpflege als Sachwalterin der historischen Kulturlandschaft, ohne zu übersehen, dass deren Schutz nur im Zusammenwirken der bundes- und landesrechtlichen Regelungen zu gewährleisten ist.<sup>108</sup> Den Anspruch leitet sie daraus ab, dass der Denkmalpflege der Schutz der baulichen historischen Überlieferung obliegt.<sup>109</sup> Gleichzeitig wird der Anspruch schon aus der bereits in den Gesetzen verankerten Kompetenz zur Bestimmung des Merkmals Historizität gestützt.

Weiter heißt es in dem Positionspapier:

„Für die Denkmalpflege ist die historische Kulturlandschaft einerseits das Umfeld, also der materielle und gedankliche Wirkzusammenhang des einzelnen Baudenkmals. Andererseits entfaltet die historische Kulturlandschaft als Träger materieller geschichtlicher Überlieferung oftmals eine eigene Wertigkeit im Sinne einer Denkmalbedeutung. Wesentlich dafür sind ablesbare und substanziell greifbare Elemente und Strukturen in der Landschaft, welchen man erhebliche geschichtliche Bedeutung zumessen kann.“<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> Hönes, DSI 2003, 62 ff, 70.

<sup>106</sup> Historische Kulturlandschaft, in: *DNK*, Denkmalschutz, Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Schriftenreihe der Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Band 52, 2007, S. 307-309.

<sup>107</sup> Ebd.

<sup>108</sup> Ebd. S. 307.

<sup>109</sup> Ebd.

<sup>110</sup> *Positionspapier der Landesdenkmalpfleger*, a.a.O. (FN 106), S. 307.

Die besondere Hervorhebung der historischen Kulturlandschaft ist der Tatsache und Einigung darüber geschuldet, dass es in (Mittel-)Europa kaum eine Landschaft gibt, die nicht Kulturlandschaft ist.<sup>111</sup> Als Unterkategorie bzw. als Spezifizierung führt die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger den Begriff der „Denkmallandschaft“ ein:

„Von einer Denkmallandschaft kann man dort sprechen, wo eine historische Kulturlandschaft in besonderer Weise durch geschichtliche Leistung geprägt ist, so dass auch heute ihr Charakter noch ablesbar bestimmt wird.“<sup>112</sup>

Die Kategorie der Denkmallandschaft ist eine Schutzgutkategorie mit besonderem Seltenheits- und Originalitätswert, welche *per definitionem* Verwandtschaft mit der „traditional cultural landscape“ i.S.d. der Anlage 3 Nr. 9 zur Umsetzungsrichtlinie der WEÜ aufweist.<sup>113</sup>

Es ist klar zu erkennen, dass diese Definitionen der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger allein auf den Begriff des Denkmals rekurrieren und sich allein auf den Kompetenzbereich der Kulturhoheit beziehen. Ein Umweltbezug in Form des Verweises auf die Zugehörigkeit zum Naturerbe oder die Bedeutung der historischen Kulturlandschaften für die biologische Vielfalt fehlt gänzlich.

#### **dd) Zusammenfassung**

Man kann nun konstatieren, dass zwar in den internationalen, zwischenstaatlichen Übereinkommen und hier insbesondere in dem WEÜ bzw. ihrer Umsetzungsrichtlinie die Grundlage für die rechtliche Anerkennung und Definition des Begriffs der historischen/ historisch gewachsenen Kulturlandschaft zu sehen ist. In den deutschen Landes- und Bundesgesetzen

---

<sup>111</sup> Hönes, Die historische Kulturlandschaft in der Gesetzeslandschaft, in: Kulturlandschaft – Zeitschrift für Angewandte Historische Geographie, Heft 1-2, 2003, S. 61-83, 61; Heiland/Tzschaschel/Wille, Kulturlandschaften in der Raumordnung, in: .Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 1-8, 1; Heiland, Zwischen Wandel und Bewahrung, zwischen Sein und Sollen: Kulturlandschaft als Thema und Schutzgut in Naturschutz und Landschaftsplanung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 43-70, 43; Gunzelmann, Denkmalpflege und Kulturlandschaft, Versuch einer Bilanz; Breuer, Naturlandschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft. Historische Kulturlandschaft, in: ICOMOS, Hefte des Deutschen Nationalkomitees XI, 1993, S. 13-19, 19.

<sup>112</sup> Ebd.

<sup>113</sup> Anlage 3 Nr. 9 WEÜ-RL, DNK, a.a.O. (FN 28); siehe oben, § 3 Teil 1 Nr. 1 a).

wird aber keine Legaldefinition des Begriffs der Kulturlandschaft gegeben. Doch von der Begriffswahl (und dem Verweis im DSchG ST und SH) her ist evident, dass der Unterscheidung von Landschaft bzw. von Naturlandschaft und Kulturlandschaft im Grunde gefolgt wird.

Während in den internationalen Abkommen durch das Präfix „Kultur-“ bereits die historische Dimension der morphologischen Gestaltung einer Landschaft durch den Menschen abgedeckt wird, wird im deutschen Recht anders unterschieden: So gibt es die rein durch natürliche Faktoren bedingte morphologische Genese gekennzeichnete (Natur-)Landschaft gegenüber der wesentlich durch anthropogene Faktoren (in Wechselwirkung mit natürlichen) gestaltete Kulturlandschaft. Zusätzlich werden in den unterschiedlichen deutschen Gesetzesmaterien unterschiedliche Begriffsvariationen für die aufgrund historischer und/oder natürlicher persistenter Merkmale besonders schützenswerten Kulturlandschaften verwendet, die je nach Regelungszweck des Gesetzes unterschiedlich ausgelegt werden; so wird im ROG und BNatSchG die Kategorie der „historisch gewachsenen“ Kulturlandschaft verwendet, um die historische Dimension bzw. zeitlich weit zurückreichende Gestaltung der Landschaft durch menschliche (und natürliche) Kraftereinwirkung zu kennzeichnen, während im Denkmalschutzrecht rekurrend auf Definitionsansätze der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger bzw. des Unterausschusses der KMK für Denkmalschutz der Begriff der Denkmallandschaft und historische Kulturlandschaft Einzug hielt. In übrigen Gesetzen, Regionalplänen etc. finden sich ähnliche Begrifflichkeiten.

## **b) Schutzwürdigkeit**

Da nicht alle historischen Kulturlandschaften unter Schutz gestellt werden können, ist auf das Kriterium der Schutzwürdigkeit abzustellen, wie es u.a. auch im Denkmalschutz Anwendung findet.<sup>114</sup> Die Schutzwürdigkeitskriterien im geltenden internationalen und nationalen Recht fallen recht unterschiedlich aus. Sie werden nun im Einzelnen dargestellt.

---

<sup>114</sup> Vgl. *Viebrock*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Aufl. 2010, Teil C, S. 193 Rn. 45ff. m.w.N.

## aa) Internationales und Europäisches Recht

### (1) UNESCO-Welterbe-Übereinkommen

Das wesentliche Schutzwürdigkeitskriterium in dem UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt ist der „außergewöhnliche universelle Wert“, Art. 1 WEÜ. Gemäß Nr. 49 der Durchführungsrichtlinien des WEÜ wird der „außergewöhnliche universelle Wert“ wie folgt definiert:<sup>115</sup>

„Der außergewöhnliche universelle Wert bezeichnet eine kulturelle und/oder natürliche Bedeutung, die so außergewöhnlich ist, dass sie die nationalen Grenzen durchdringt und sowohl für gegenwärtige als auch für künftige Generationen der gesamten Menschheit von Bedeutung ist.“

Weiter wird in Nr. 52 *expressis verbis* ausgeführt, dass eine nationale und/oder regionale Bedeutung gerade nicht hinreichend ist, weil des WEÜ nur den Schutz „von einer ausgewählten Anzahl der vom internationalen Standpunkt aus hervorragendsten Güter“<sup>116</sup> beabsichtigt.

Fraglich bleibt, wann eine solche außergewöhnliche kulturelle und/natürliche Bedeutung vorliegt. Die zur Anerkennung solcher Bedeutung notwendigen Kriterien, die kumulativ oder alternativ vorliegen können, werden in den Nummern 77 bis 90 der Richtlinie dargestellt. Danach liegt der universelle Wert zum einen bei den natürlichen Lebensräumen vor, die für die In-situ-Erhaltung der biologischen Vielfalt bedeutsam sind oder bedrohte Arten enthalten.<sup>117</sup> Außerdem legt Nr. 78 der WEÜ-Umsetzungsrichtlinien fest, dass das Schutzgut die Kriterien der Unversehrtheit und/oder Echtheit, die in den Nr. 79 bis 90 näher bestimmt sind, erfüllen muss und dass ein Schutz- und Verwaltungsplan zur Gewährleistung der Erhaltung vorliegen muss.<sup>118</sup> Dieser reiche Kriterienkatalog ist aufgrund seiner Ausführlichkeit beachtlich. Die in Nr. 78 der WEÜ-RL erwähnte Echtheit bzw. Unversehrtheit wird in den folgenden Absätzen der Richtlinie näher erläutert; zugunsten der Übersichtlichkeit der Arbeit soll dies aber zunächst keine weitere Beachtung finden.

---

<sup>115</sup> WEÜ-RL, a.a.O. (FN 28), Nr. 49.

<sup>116</sup> WEÜ-RL, a.a.O. (FN 28), Nr. 52.

<sup>117</sup> Vgl. ebd. Nr. 78, S. 348f.

<sup>118</sup> WEÜ-RL, a.a.O. (FN 28), Nr. 78 ff.

Gleichzeitig gibt Absatz Nr. 78 der WEÜ-RL aber auch einen Hinweis auf den relativ beschränkten Schutzrahmen des Welterbe-Übereinkommens der UNESCO, weil er die Voraussetzung der Existenz eines Schutz- und Verwaltungsplans enthält. Denn es ist „in erster Linie seine [des Vertragsstaates] eigene Aufgabe, Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Kultur- und Naturerbes sowie seine Weitergabe an zukünftige Generationen sicherzustellen.“ Die genauere Betrachtung des Schutzzumfangs wird jedoch später dargestellt.

## **(2) Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa**

Das Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa (Europarat) von 1985 erachtet solche „Denkmalzonen“ bzw. Kulturlandschaften als schutzwürdig, die „von herausragender geschichtlicher, archäologischer, künstlerischer, wissenschaftlicher, sozialer oder technischer Bedeutung sind“<sup>119</sup>. In dem erläuternden Bericht zum Übereinkommen heißt es zu den qualitativen Kriterien:

„Bei allen geschützten Gütern bezieht sich das Übereinkommen nicht auf das Alter der Bauwerke, sondern auf eine Reihe von Kriterien, die sie als herausragende Elemente in der baulichen Umgebung erscheinen lassen. Die für die Erfassung der Güter zugrunde gelegte Bedeutung kann historischer, archäologischer, künstlerischer, wissenschaftlicher, sozialer oder technischer Art sein.

Eines oder mehrere dieser Kriterien oder alle zusammen sind ein Grund dafür, das Gut als Bestandteil des architektonischen Erbes zu betrachten.“<sup>120</sup>

Aus diesen und den weiteren Ausführungen geht hervor, dass es sich bei der Beurteilung des Schutzwürdigkeitsgrundes um eine wissenschaftliche Beurteilung handelt, die Schutzwürdigkeit also von Sachverständigen und den zuständigen Behörden beurteilt wird.

---

<sup>119</sup> Art. 1 Nr. 3 Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa, in: DNK, Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Band. 52, Bonn 2007, S. 146-155, S. 146.

<sup>120</sup> Artikel 1 lit. a) Erläuternder Bericht zum Übereinkommen, Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa, a.a.O. (wie FN 119), S. 151.



### **(3) Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes**

Dem Europäischen Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes von Valletta (Europarat) in der revidierten Fassung vom 16.1.1992<sup>121</sup> selbst ist kein Schutzwürdigkeitskriterium zu entnehmen. Allenfalls ist der Zieldefinition des Art. 1 Nr. 2 i) und ii) des Übereinkommens zu entnehmen, dass die Schutzobjekte einen Beitrag dazu leisten können müssen, die Geschichte des Menschen und seine Beziehung zur natürlichen Umwelt zurückverfolgen zu können und als Informationsquelle durch Funde oder Befunde dienen können müssen.<sup>122</sup> Die Schutzobjekte müssen also einen wissenschaftlich feststellbaren historisch-archäologischen Aussagewert haben.<sup>123</sup>

### **(4) Europarats-Empfehlung Nr. R (95) 9 zur integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften als Teil der Landschaftspolitik**

Auch die Europarats-Empfehlung Nr. R (95) 9 „zur integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften als Teil der Landschaftspolitik“ empfiehlt, dem Schutz von Kulturlandschaften ein qualitatives Abgrenzungskriterium, ein Schutzwürdigkeitskriterium vorzuschalten. So heißt es in der Begriffsbestimmung in Art. 1 des Anhangs der Empfehlung, dass nur solche Kulturlandschaften geschützt werden sollten, die „die Evolution der menschlichen Gesellschaft, ihrer Ansiedlungen und ihrer Eigenschaften in Zeit und Raum verdeutlichen und die einen gesellschaftlich und kulturell anerkannten Wert erworben haben.“<sup>124</sup> Der gesellschaftlich und kulturell anerkannte Wert beruht auf physischen Überresten, „die die vergangenen Flächennutzungen und Aktivitäten, Fertigkeiten oder besonderen Traditionen widerspiegeln, weil sie in der Literatur oder in Kunstwerken beschrieben sind, oder weil sie Schauplatz historischer Ereignisse waren.“<sup>125</sup>

Dies sind rein objektive, durch wissenschaftliche Forschung zu prüfende Voraussetzungen, die durch historische, archäologische und kunsthistorische

---

<sup>121</sup> BGBl. 2002 II Nr. 39 vom 15.10.2002, 2709 ff.

<sup>122</sup> Vgl. Ebd. Art. 1 Nr. 2 i) und ii).

<sup>123</sup> Vgl. auch *CoE*, explanatory report, ETS No. 143, zu Art. 1 und 2,

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/143.htm>, abgerufen am 24.03.2014.

<sup>124</sup> Art. 1, „Kulturlandschaften“, Europarat-Empfehlung Nr. R (95) 9, a.a.O. (FN 119), S. 87

<sup>125</sup> Ebd.

Untersuchungen zu erbringen sind. Dass Expertenmeinungen ausschlaggebend sind, ist auch Art. 4 des Anhangs zur Empfehlung, der Erläuterung des Erfassungs- und Bewertungsverfahrens von Kulturlandschaften zu entnehmen:

„1. Sowohl im Stadium der Erfassung von Landschaften, Kulturlandschaften und ihrer Bestandteile wie auch in der Bewertungsphase sollte ein disziplinübergreifender Ansatz gewählt werden, für den die Zusammenstellung von Dokumentationen für die zu ergreifenden Maßnahmen erforderlich ist.

Beim Verfahren zur Erfassung einer Landschaft:

[...]

b) sollten die Vorgänge von zuständigen/benannten Behörden mit der Unterstützung entsprechender Fachleute und mit den Vorkehrungen des einzelnen Landes entsprechenden Mitteln abgewickelt werden.“

Außerdem sollen die Erfassungsverfahren „von unabhängigen Fachleuten, die im Licht der zu behandelnden Aspekte benannt werden (z.B. in den Bereichen Architektur, Landschaftsplanung, Archäologie, Geographie, Stadtplanung, Geschichte, Ethnologie, Anthropologie, Geologie, Agronomie, Wirtschaftswissenschaft, Soziologie, Ökologie, Naturwissenschaften und Rechtskunde)<sup>126</sup> durchgeführt werden „unter Einbeziehung der örtlichen Gemeinschaft“, das heißt der gewählten Mitglieder und Vertreter der öffentlichen Behörden und der Vertreter der betroffenen Hauptberufsgruppen.<sup>127</sup>

Insbesondere die Bewertung sollte auf „einem umfassenden und analytischen Ansatz gründen, der die Rolle der verschiedenen betroffenen Disziplinen berücksichtigt“<sup>128</sup> und „eine nach einer disziplinübergreifenden Arbeitsmethode und unter Verwendung entsprechender wissenschaftlicher und technischer Ausstattung eine detaillierte Untersuchung der kulturellen und natürlichen Qualitäten aller untersuchten Landschaftsteile enthalten.“<sup>129</sup>

Lediglich kurz wird erwähnt, dass im Übrigen eine Beteiligung der Bevölkerung an den Landschaftsbewertungs- und Nutzungsprozessen sicherzustellen sei.<sup>130</sup> Wie dies geschehen soll, bleibt offen.

---

<sup>126</sup> Artikel 4 Nr. 1 lit. b) Anhang zur Empfehlung Nr. R 95 (9), a.a.O. (FN 119), S. 90.

<sup>127</sup> Vgl. Artikel 4 Nr. 1 lit. c), ebd..

<sup>128</sup> Artikel 4 Nr. 4 lit. a), ebd.

<sup>129</sup> Artikel 4 Nr. 4 lit c), ebd.

<sup>130</sup> Artikel 4 Nr. 4 lit. h).

## **bb) Bundesrecht**

### **(1) Raumordnungsgesetz**

Im Raumordnungsgesetz tritt das Schutzwürdigkeitskriterium nicht so deutlich hervor. In dem Grundsatz zu Erhalt und Entwicklung der Kulturlandschaft heißt es gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 5 Satz 2 ROG, dass historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten sind.<sup>131</sup>

Für die Schutzwürdigkeitskriterien der Existenz von Kultur- und Naturdenkmälern ist auf die Landesdenkmalschutzgesetze sowie die Bundes- (insbes. § 28 BNatSchG) und Landesnaturschutzgesetze zu verweisen.

Als weiteres Schutzwürdigkeitskriterium ist wohl die Formulierung zu verstehen, dass die historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften „in ihren prägenden Merkmalen“ zu erhalten sind. Demnach soll nicht die Kulturlandschaft in ihrem *status quo* bzgl. der gesamten Erscheinung geschützt werden, sondern nur insoweit, dass der Charakter der Landschaft als historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaft erhalten bleibt.<sup>132</sup> Der Schutz beschränkt sich also auf solche Merkmale der Kulturlandschaft, die derart prägend sind, dass sie identitätsstiftend wirken und/oder das regionale Identitätsbewusstsein fördern; dies können, müssen aber nicht Kultur- oder Naturdenkmale sein. Im Übrigen können und sollen die Kulturlandschaften entwickelt werden. Dies entspricht auch den Ausführungen in der Gesetzesbegründung anlässlich des Einfügens des Attributs „historisch geprägt“ in den Gesetzestext, wonach der aktuelle Leitgedanke zu berücksichtigen ist, dass Kulturlandschaften nicht nur zu erhalten, sondern auch zu entwickeln sind.<sup>133</sup>

Es kann also konstatiert werden, dass das maßgebliche Schutzwürdigkeitskriterium im ROG für Kulturlandschaften die prägenden Merkmale der historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaft ist, und sich der Erhaltungsauftrag somit auf den wahrnehmbaren Charakter der zu erhaltenden Kulturlandschaft bezieht. Dieser muss eine historische Dimension

---

<sup>131</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 5 Satz 2 ROG.

<sup>132</sup> Siehe bereits die Ausführungen unter § 3 Teil I Nr. 1 lit. b) aa).

<sup>133</sup> BT-Drs. 16/10929, S. 22.

aufweisen, und als identitätsstiftend oder –fördernd wirken und wahrnehmbar sein.

## **(2) Bundesnaturschutzgesetz**

In § 2 Abs. 1 Nr. 14, den Grundsätzen des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege des Bundes (BNatSchG) a.F. wurde auf die dem BNatSchG wesentliche Schutzwürdigkeitskriterien abgestellt, nämlich das der „besonderen Eigenart“ und „Schönheit“:

„ [...] historische Kulturlandschaften und –landschaftsteile von besonderer Eigenart, einschließlich solcher von besonderer Bedeutung für die Eigenart oder Schönheit geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler, sind zu erhalten.“<sup>134</sup>

Problematisch ist, dass eine nähere Systematisierung für die Grundsätze fehlt. Sie stellen vielmehr einen Maßstab für die behördliche Ermessensausübung dar und beziehen sich auf zahlreiche planungsrelevante Bereiche, wie den Naturhaushalt im Allgemeinen, die Bestandteile des Naturhaushalts, die Landschaftspflege und die Beschaffung von Umweltinformationen.<sup>135</sup> Insofern ist auf die allgemeinen Ausführungen zu dem grundlegenden Schutzwürdigkeitskriterien bzw. dem grundlegenden Schutzziele des BNatSchG zu verweisen, wie sie in § 1 Nr. 4 BNatSchG fixiert wurden.

Gleiches gilt für das seit März 2010 geltende BNatSchG. Denn Natur- und historisch gewachsene Kulturlandschaften sollen gem. § 1 Abs. 4 BNatSchG zur „dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft“ geschützt werden, d.h. historische gewachsene Kulturlandschaften müssen eine Relevanz für die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie den Erholungswert aufweisen. Auch hier ist also auf die allgemeinen Grundsätze des BNatSchG zu verweisen.

Der Begriff Vielfalt bezieht sich auf die naturraum- bzw. landschaftstypische Gestaltvielfalt,<sup>136</sup> die die Diversität von Nutzungsformen sowie biotischen und

---

<sup>134</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG.

<sup>135</sup> Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, § 6 Rn. 66

<sup>136</sup> Louis, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl., 2000, § 1 Rn. 15.

abiotischen Strukturelementen beinhaltet.<sup>137</sup> Die Vielfalt ist schützenswert, weil sie einerseits für das menschliche Naturempfinden und die Erholungsqualität wesentlich ist.<sup>138</sup> Andererseits korrespondiert die Vielfalt auch mit dem Schutzauftrag in § 1 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG für die Biodiversität und wird somit als wesentlich für einen ausgewogenen Naturhaushalt sowie den Artenschutz erkannt, sodass die Vielfalt sowohl als biologische, als auch als eine Vielfalt von Lebensräumen zu verstehen ist.<sup>139</sup>

Unter Eigenart wird der Charakter der Landschaft verstanden<sup>140</sup>, der die Summe aus dem optisch-ästhetischen Eindruck sowie der charakteristischen Nutzungsweise einer Landschaft ist.<sup>141</sup> Maßgebend für diesen Landschaftscharakter sind die konkreten natürlichen Gegebenheiten sowie die regional spezifischen Nutzungsmuster und Kulturformen.<sup>142</sup> Eigenart muss nicht mit Schönheit des Landschaftsbildes einhergehen, vielmehr können auch karge, eintönige Landschaften ihre Eigenart haben.<sup>143</sup> Der Begriff der Eigenart ist umfassend sowie wertneutral und kann nicht nur auf kaum durch Menschen beeinflusste Naturlandschaften angewendet werden, sondern auch auf die durch angepasste Formen der Landnutzung geprägten Kulturlandschaften.<sup>144</sup> Die Eigenart von Natur und Landschaft wird nicht allein auf den Aspekt der landschaftlichen Eigenart beschränkt, vielmehr wird er auch auf einzelne Elemente bezogen.

Das Kriterium der Schönheit geht auf den traditionellen Schutzauftrag des Natur- und Heimatschutzes zurück, die romantische Landschaft und das ästhetische Landschaftsbild zu schützen.<sup>145</sup> Nach der Rechtsprechung ist das

---

<sup>137</sup> *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 1 Rn. 61; *Gassner*, in: Gassner/Schmidt-Räntsch/Bendomier-Kahlo, BNatSchG, 2. Aufl., 2003, § 1 Rn. 61; *Louis*, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl., 2000, § 1 Rn. 15.

<sup>138</sup> Ebd.

<sup>139</sup> Ebd.

<sup>140</sup> *Gassner*, in: Gassner/Schmidt-Räntsch/Bendomier-Kahlo, BNatSchG, 2003, § 1 Rn. 59.

<sup>141</sup> *Carlsen/Fischer-Hüftle*, NuR 1993, 311, 312.

<sup>142</sup> *Hoppenstedt/Schmidt*, Naturschutz und Landschaftsplanung 2002, 237, 238.

<sup>143</sup> *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 1 Rn. 58.

<sup>144</sup> *Fischer-Hüftle*, NuL 1997, 239, 243. Bsp. von Landschaften mit hoher Eigenart: Dünen, Wildflusslandschaften in den Alpen.

<sup>145</sup> Vgl. *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 1 Rn. 63; *Gassner*, das Recht der Landschaft, 1995, 35 ff.; *ders.*, NuR 1989, 61 ff.; *Schmidt-Räntsch*, in: Gassner/Schmidt-Räntsch/Bendomier-

Schönheitsempfinden des gebildeten, für den Gedanken des Natur- und Landschaftsschutzes aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters maßgeblich.<sup>146</sup> Diese Schönheit kommt jedoch nicht mehr allein den naturnahen und romantischen Landschaften zu, sondern auch Ensembles und symbolträchtigen Kulturlandschaften.<sup>147</sup> Grundsätzlich ist Bezugspunkt der Schönheit das Landschaftsbild, das sowohl aufgrund der optischen Eindrücke von Einzelementen und ihrem Zusammenwirken zu bestimmen ist, als auch aus der ganzheitlichen Wahrnehmung der Landschaft.<sup>148</sup>

Das Schutzziel Erholungswert wurde im Rahmen der BNatSchG-Novellierung im Jahr 2002 eingeführt. Der Gesetzesbegründung zu Folge, sollte die Aufnahme des Schutzziels „Erholungswert“ die Gewichtung verstärken, dass „die vier enumerativ aufgezählten Ziele als Voraussetzung für die Erholung des Menschen in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert werden.“<sup>149</sup> Das Schutzziel „Erholungswert von Natur und Landschaft“ bezieht sich auf die Erholung durch Naturgenuss und Naturerlebnis.<sup>150</sup> Hierbei ist offensichtlich, dass umweltbelastende Freizeitaktivitäten in Natur und Landschaft nicht erfasst, sondern allein naturschonende oder zumindest aber natur- und landschaftsverträgliche. Der Naturgenuss ist nach der Rechtsprechung vorrangig als Teilhabe der Allgemeinheit am Erlebnis der geschützten bzw. zu schützenden Landschaft zu verstehen und nur nachrangig in ästhetischer Hinsicht.<sup>151</sup>

Angesichts der weiten Definitionen der Schönheit, Eigenart, Vielfalt und des Erholungswertes ist zu konstatieren, dass die Schutzwürdigkeit von historisch gewachsenen Kulturlandschaften stets besteht, da ihnen in aller Regel eine

---

Kahlo, BNatSchG, 2. Aufl. 2003, § 1 Rn. 64; *Louis*, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl., 2000, § 1 Rn. 14.

<sup>146</sup> BVerwG, Urteil vom 13.4.1983 – 4 C 21.79, NuR 1983, 313; BVerwG, Urteil vom 11.5.1993 – 7 NB 8.92, NuR 1994, 83.

<sup>147</sup> *Gassner*, Das Recht der Landschaft, 1995, 35 ff; *ders.*, NuR 1989, 61 ff.

<sup>148</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.9.1990 – 4 C 44.87, BVerwGE 85, 348; vgl. *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 1 Rn. 63; *Gassner*, Das Recht der Landschaft, 1995, 35 ff; *ders.*, NuR 1989, 61 ff.

<sup>149</sup> BT-Drs. 14/6378, S. 34.

<sup>150</sup> OVG Münster, Urteil vom 5.9.1985 – 7 A 2523/84 – 7 A 2523/84, NuR 1986, 213; *Louis*, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl., 2000, § 1 Rn. 20; *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 1 Rn. 64.

<sup>151</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 26.2.1998 – 1 C 41/86, NuR 1989, 40; *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 1 Rn. 64 m.w.N.

Relevanz für Schönheit, Eigenart, Vielfalt und des Erholungswert von Natur und Landschaft zukommt. Insbesondere durch die Streichung des Schutzwürdigkeitskriteriums der „besonderen Eigenart“ im Rahmen der Novellierung wurde die Schutzwürdigkeit stark ausgeweitet. Diese Erweiterung ist jedoch nicht von großem Belang, weil die Schutzwürdigkeitskriterien des Denkmalschutzes fortwirken und es sich bei § 1 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG nur um eine leicht überwindbare Zieldefinition handelt.

### cc) Landesrecht

#### (1) Landesnaturschutzgesetze

Die Schutzwürdigkeitskriterien der Landesgesetze über Naturschutz und Landschaftspflege entsprechen weitestgehend dem des BNatSchG, nämlich der Eigenart, der Vielfalt, der Schönheit und des Erholungswertes.<sup>152</sup> Somit kann auf die betreffenden Ausführungen zu den Schutzwürdigkeitskriterien im BNatSchG<sup>153</sup> verwiesen werden.

Land	§	Besondere Eigenart	Bes. Bedeutung für Eigenart & Schönheit von Denkmälern	Bedeutung für Lebensqualität	Generell
BY	(-)				
BW	§ 1	Verweis auf BNatSchG	Verweis auf BNatSchG		
BE	§ 2 I Nr. 16	X	X		
BB	§ 1 II Nr. 15	X	X		
BR	§ 1 II Nr. 14	X	X		
HH	§ 1	Verweis auf BNatSchG	Verweis auf BNatSchG		
HE	§ 1 II Nr.				

<sup>152</sup> *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 1 Rn. 63; *Gassner*, Das Recht der Landschaft, 1995, 35 ff; ders., NuR 1989, 61 ff.; *Carlsen/Fischer-Hüftle*, NuR 1993, 311, 312; *Fischer-Hüftle*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 3. Aufl. 2010, § 1 Rn. 23.

<sup>153</sup> Vgl. § 3 Teil I Nr. 2 lit) n) bb).

	1				
MV	(-)	Verweis auf BNatSchG	Verweis auf BNatSchG		
Nds	§ 2 Nr. 13		X		
NW	§ 2 I Nr. 14	X	X		
RP				X	
SL	§ 1 II Nr. 3				X
SN	§ 1a I Nr. 14	X	X		
ST	§ 2 Nr. 5	X	X		
SH	§ 1 III Nr. 14	X	X		
TH	§ 1 III Nr.1 S. 2				X

Synopse: Schutzwürdigkeitsgründe für (historische) Kulturlandschaften in den LNatSchGG.

## (2) Denkmalschutzgesetze

Im Denkmalschutzrecht wird auf das zentrale Schutzwürdigkeitskriterium der Denkmalwürdigkeit abgestellt, das von der Rechtsprechung aus Gesetzesformulierungen wie dem „Interesse der Allgemeinheit“ abgeleitet wurde.<sup>154</sup> Auch die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger hat dementsprechend in ihrem Positionspapier festgelegt, dass „die Erhaltung von Teilen der historischen Kulturlandschaft oder eines gesamten Kulturlandschaftsausschnittes im Interesse der Allgemeinheit“<sup>155</sup> liegen muss. Es werden nun die einzelnen Denkmalschutzgesetze auf ihre Schutzwürdigkeitskriterien hin untersucht.

Die Terminologie divergiert von Landesgesetz zu Landesgesetz. So wird ein „öffentliches Interesse“ in dem DSchG von BW, BB, BR, HE, MV, Nds, NW, RP, SL, SN, ST, SH, TH gefordert, während in BY, BE das DSchG ein

<sup>154</sup> Vgl. Moench, NVwZ 1988, 304 ff; ders./Otting, NVwZ 2000, 146 ff; Viebrock, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Aufl. 2010, Kap. C, S. 193 Rn. 45 ff.; ders., Hess. DSchG, 3. Aufl., 2007, § 2 Rn. 8ff; Memmesheimer/Upmeyer/Schönstein, Denkmalrecht Nordrhein-Westfalen, Köln 1989, 56.  
<sup>155</sup> Positionspapier der Landesvereinigung der Landesdenkmalpfleger, a.a.O. (FN 106), S. 307.



„Interesse der Allgemeinheit“ verlangt;<sup>156</sup> in HH fehlt die Nennung im Gesetz völlig. Ziel des besonderen öffentlichen Erhaltungsinteresses ist es, belanglose, unbedeutende, entbehrliche Gegenstände vom Denkmalschutz auszuschließen, damit die mit der Unterschutzstellung einhergehenden Inhalts- und Schrankenbestimmungen für das grundrechtlich garantierte Eigentumsrecht nicht uferlos ausgeweitet werden.<sup>157</sup> Das Merkmal des öffentlichen Interesses erfüllt daher die Funktion, nur Sachen von Erheblichkeit als öffentlich-rechtliches Schutzobjekt zu qualifizieren.<sup>158</sup>

Diese Eingrenzung ist aus rechtlichen und verwaltungspraktischen Gründen erforderlich.<sup>159</sup> Gemäß der Rechtsprechung sollten nur „herausgehobene“ Werke als Denkmal anzusehen sein,<sup>160</sup> weil „Relevantes“ in besonderer Weise dokumentiert werden müsse.<sup>161</sup> Eine solche Betrachtungsweise widerspricht aber nicht nur dem weltweit anerkannten Grundgedanken der Charta von Venedig,<sup>162</sup> dass auch scheinbar „geringere“ Gegenstände und „bescheidenere Werke“ als Denkmäler zu qualifizieren seien,<sup>163</sup> sondern auch den DSchGG, die eine derartige Relativierung des Denkmalschutzes eigentlich verbieten.

Fraglich ist, wann ein solches besonderes öffentliches Erhaltungsinteresse vorliegt. Hierzu werden in den DSchGG viele verschiedene Gründe benannt. Rechtsprechung und Literatur nehmen an, dass es sich bei der Einführung des öffentlichen Erhaltungsinteresses im weiteren Sinn um ein eigenständiges Tatbestandsmerkmal handelt, dass eine separat zur Denkmalfähigkeit zur prüfende „Denkmalwürdigkeit“ für die Annahme eines Denkmals voraussetzt.<sup>164</sup>

---

<sup>156</sup> Vgl. § 2 I DSchG BW; § 1 I DSchG BY; § 2 I DSchG BE; § 2 I, II DSchG BB; § 2 I DSchG BR; § 2 DSchG HH; § 2 DSchG HE; § 2 DSchG MV; § 3 I DSchG Nds; § 2 I DSchG NW; § 3 DSchG RP; § 2 I DSchG SL; § 2 I DSchG ST; § 2 DSchG SN; § 1 II DSchG SH; § 2 I DSchG TH.

<sup>157</sup> Vgl. *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Kap. B Teil VI, Rn. 33.

<sup>158</sup> OVG Berlin NJW 1990, 2019.

<sup>159</sup> *Moersch*, DKD 1980, S. 126 ff.

<sup>160</sup> OVG RP DÖV 1985, 75.

<sup>161</sup> BayVGh vom 21.10.2004, EzD 2.1.2 Nr. 32 mit kritischen Anm. Eberl.

<sup>162</sup> Charta von Venedig, abgedruckt in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Kapitel D Teil I 4 b.

<sup>163</sup> Art. 1 Satz 2 Charta von Venedig, abgedruckt in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Kapitel D Teil I 4 b.

<sup>164</sup> Vgl. OVG RP DVBl. 1984, 286; HessVGh, EzD 5.3 Nr. 3; SächsOVG, EzD 2.1.2 Nr. 12.

Es haben sich folgende Kriterien herausgebildet: Einen sehr hohen, wenn nicht den ersten Rang unter den Kriterien hat der Seltenheitswert.<sup>165</sup> Der Seltenheitswert muss jedoch in Verbindung mit einem weiteren Schutzgrund stehen, allein reicht er nicht aus.<sup>166</sup> Ein Gebrauch des Seltenheitsmerkmals zur Beschränkung des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege auf die Erhaltung von „letzten Exemplaren“ würde Missverständnis ausdrücken.<sup>167</sup> Dörfliche und urbane Kulturlandschaften können nur dadurch erhalten werden, dass auch gleichartige und gleichwertige Objekte als Denkmal geschützt werden.<sup>168</sup> Als weitere Kriterien wurden Integrität und Originalität,<sup>169</sup> ein guter<sup>170</sup> oder bedrohlicher<sup>171</sup> Erhaltungszustand sowie die regelmäßig zur Erhaltungswürdigkeit führende Feststellung künstlerischer Bedeutung<sup>172</sup> als Schutzwürdigkeitskriterien herangezogen.

Es sind jedoch in der Bewertung eines öffentlichen Erhaltungsinteresses nur die gesetzlich fixierten Schutzgründe zu beurteilen. Andere öffentliche Belange wie bsp. Stadtplanung oder Infrastrukturplanung etc. finden in der Abwägung um den Denkmalwert grundsätzlich keine Beachtung.<sup>173</sup> Der Hessische VGH hat entschieden, dass die „in § 2 Abs. 1 [des hessischen Denkmalschutzgesetzes] angesprochenen Interessen [...] allein jene, die unter den dort einzeln angeführten Gesichtspunkten der Erhaltung von Sachen rechtfertigen“ und „kein Einfallstor für andere öffentliche Belange“ sein dürfen.<sup>174</sup> Dies gilt auch für Belange wie der Wirtschaftlichkeit, der Zumutbarkeit oder der Nutzbarkeit.<sup>175</sup> Der Maßstab, der zur Bewertung der einzelnen zu beachtenden Kriterien angenommen wird, ist nach nunmehr

---

<sup>165</sup> BayOLG EzD 2.2.6.1. Nr. 7; BayVGH BayVBl. 1986, 399, 400; HessVGH DVBl. 1995, 757; SächsOVG EzD 2.1.2 Nr. 12.

<sup>166</sup> BWVGH NVwZ-RR 1995, 315; *Moench/Otting*, NVwZ 2000, 150 FN 67.

<sup>167</sup> VGH BW EzD 2.2.6.1 Nr. 8; *Moench/Otting*, NVwZ 2000, 150.

<sup>168</sup> *Viebrock*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Kapitel C Teil I Rn. 20.

<sup>169</sup> BWVGH EzD 2.2.6.1 Nr. 8; vom 23.7.1990, DVBl. 1990, 1113, 1114; OVG Berlin NJW 1990, 2020; HessVGH EzD 5.3 Nr. 3.

<sup>170</sup> *Moench*, NVwZ 1988, 306.

<sup>171</sup> OVG Berlin DVBl. 1985, 1186; NdsOVG DVBl. 1985, 286; BayVGH BayVBl. 1979, 118; BWVGH DVBl. 1983, 466.

<sup>172</sup> OVG Berlin NJW 1990, S. 2019.

<sup>173</sup> Auch *Hönes*, DÖV 1981, 985; *Moench*, NVwZ 2000, 150; OVG NW BRS 54 Nr. 123; BWVGH NVwZ-RR 1989, 230.

<sup>174</sup> HessVGH, Urteil vom 23.1.1992 – 4 UE 3467/88, NVwZ-RR 1993, 462-464.

<sup>175</sup> *Kummer*, Denkmalschutzrecht als gestaltendes Baurecht, BauR 1981, S. 69 ff.; *Gahlen/Schönstein*, Denkmalrecht in NRW, 1981, § 3 Rn. 9.

gefestigter Rechtsprechung nicht mehr die Wahrnehmung eines sog. „gebildeten Durchschnittsmenschen“, sondern der Wissens- und Kenntnisstand sachverständiger Kreise<sup>176</sup> bzw. eines sachverständigen Betrachters, dessen Maßstab von einem breiten Kreis von Sachverständigen getragen wird.<sup>177</sup> Schließlich werde nur so ein wirksamer und maßstabgerechter Denkmalschutz unabhängig von einem sich wandelnden Bewusstsein der Bevölkerung sichergestellt.<sup>178</sup> Außerdem hätten nur Sachverständige den notwendigen Kenntnis- und Informationsstand, um in objektivierbarer Weise Gründe für ein über den persönlichen Geschmack hinausgehendes öffentliches Erhaltungsinteresse darzutun.<sup>179</sup> Dies würde auch bedeuten, dass denkmalschutzrechtlicher Flächenschutz als historischer Kulturlandschaftsschutz ebenfalls allein vom Sachverständigen gestaltet würde; dies steht im Widerspruch zum Demokratieverlangen der ELK.

Land	Ge- schic htl.	Heimat- geschichtl.	Wisse nscha ftl.	Künst lerisc h	Dorf- bild- pflege	Städt e- baul.	Volksk undl.	Kultisc h	Tech- nisch	Land- schafts- gestalt- end
BW		X	X	X						
BY	X		X	X		X	X			
BE	X		X	X		X				
BB	X		X	X		X	X		X	
HB		X	X	X						
HH	X		X	X		(X)				
HE	X		X	X		X			X	
MV	X		X	X		X	X		(X)	
Nds	X		X	X		X				
NW	(X)		X	X		X	X		(X)	
RP	(X)	(X)	X	X		X			(X)	
SL	X		X	X		X	X		(X)	
SN	X		X	X		X				
ST	X		X	X		X		X	(X)	X
SH	X		X	X		X				
TH	X		X	X	X	X			X	

Synopse: Kriterien zur Bestimmung des öffentlichen Erhaltungsinteresses in den Denkmalschutzgesetzen der Länder

<sup>176</sup> BVerwGE 11, 32; OVGRP DVBl. 1984, 286; BayVGH BayVBl. 1986, 399.

<sup>177</sup> NdsOVG BRS 44, Nr. 124; NdsOVG RdL 1988, 48 f.; NdsOVG vom 26.10.1987, 3 OVG A 59/85.

<sup>178</sup> OVGRP NVwZ 1984, 192.

<sup>179</sup> Vgl. *Viebrock*, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Aufl., 2010, Kapitel C Teil I Rn. 23; NdsOVG RdL 1988, 49; BWVGH BauR 1986, 196.

Soweit in § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG ST und § 2 Abs. 3 Nr. 1 DSchG SH die historische Kulturlandschaften als Schutzgut definiert werden, wie sie nach Art. 11 Abs. 2 WEÜ in die „Liste des Erbes der Welt“ einzutragen sind, so ist zusätzlich das unter II.1. b) aa) (1) der Außergewöhnlichkeit zu berücksichtigen.

Soweit historische Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten als Denkmalsbereiche gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSchG SH geschützt werden, so werden als Schutzwürdigkeitskriterien eine besondere geschichtliche, wissenschaftliche, künstlerische, technische, städtebauliche oder die Kulturlandschaft prägende Bedeutung vorausgesetzt. Gemeinheim darf angenommen werden, dass je größer das per Rechtsverordnung gemäß § 10 Abs. 1 DSchG SH auszuweisende Schutzgebiet sein soll, je schützenswert, je größer die jeweilige Bedeutung sein muss; um die Beeinträchtigung des Eigentum etc., zu rechtfertigen.

### **(3) Kultusministerkonferenz, Unterausschuss Denkmalpflege**

Für die von der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger bzw. vom Unterausschuss der KMK für Denkmalschutz formulierten Definition für historische Kultur- und Denkmallandschaften ergibt sich nichts anderes. Es ist schon der Verortung des Schutzauftrages für historische Kultur- und Denkmallandschaften im Denkmalrecht geschuldet, dass auch hier ein öffentliches Interesse an der Erhaltung bestehen muss.<sup>180</sup>

### **dd) Zusammenfassung**

Gleich nach welchem Gesetz oder nach welchem internationalen Übereinkommen historische Kulturlandschaften auch geschützt werden, jedes schränkt den Schutzbereich durch gewisse Schutzwürdigkeitskriterien (ROG: Erhalt in den prägenden Merkmalen; BNatSchG: besondere Eigenart/Schönheit/besonderer Erholungswert; DSchGG: öffentliche

---

<sup>180</sup> So auch: *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 88; *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Aufl., 2010, Kap. B Teil VI, Rn. 33; *Küster*, Kulturlandschaft und Naturlandschaft – eine Begriffsverwirrung?, in: *Brickwedde u.a. (Hrsg.)*, Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes – Umwelt und Kulturgüter, 2004, S. 143-154, 146; *Hönes*, Historische Kulturlandschaft und Recht, in: *Die alte Stadt 2/2004*, S. 117-138, 129; *Gunzelmann*, Denkmallandschaft und Kulturlandschaft, die Landschaft in der Denkmalpflege, in: *Bundesamt für Naturschutz [Hrsg.]*, Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81/2009, S. 47-72, 53.

Erhaltungsinteresse; Völkerrecht: besonderer kulturhistorischer Wert) ein. Dies ist auch notwendig. Schließlich sind mittlerweile nahezu alle Flächen in Europa als Kulturlandschaften zu identifizieren, sodass die potenziellen Schutzgüter ohnehin zahlreich sind. Zum anderen ist die Einschränkung wegen des allgemeingültigen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erforderlich, weil jede Unterschutzstellung auch eine Einschränkung der Rechte der Eigentümer bedeutet; die Einschränkung der grundrechtlich garantierten Eigentumsrechte darf aber nur bei Vorliegen besonderer, gewichtiger Gründe erfolgen.

Auch das Attribut „historisch“ vermag die Schutzobjekte nicht hinreichend einzuschränken, auch wenn man es so eng definiert wie die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger; diese verlangen vielmehr auch das Vorliegen des öffentlichen Interesses an der Erhaltung. Grundsätzlich besteht das einschränkende Kriterium der Schutzwürdigkeit zu Recht, weil mit der Unterschutzstellung die Nutzung der Kulturlandschaften erheblich eingeschränkt wird.

Nahezu alle Schutzwürdigkeitskriterien beruhen auf Expertenmeinungen und fachlichen bzw. wissenschaftlichen Kriterien. Die Meinung der Öffentlichkeit spielt nahezu keine Rolle. Vielmehr wird das öffentliche Interesse im Denkmalschutz sogar von Experten anhand bestimmter fachlicher Kriterien bestimmt.

## **2. Fazit**

*Summa summarum* kann festgehalten werden, dass sowohl der Begriff der Kulturlandschaft im Allgemeinen als auch der der historisch/historisch-geprägten Kulturlandschaft kein einheitlicher, sondern vielmehr ein unbestimmter Rechtsbegriff ist. Beide sind in den unterschiedlichen Gesetzen je nach Regelungszweck unterschiedlich auszulegen. Dennoch soll versucht werden, einen kleinsten gemeinsamen Nenner zu elizitieren.

Als kleinster gemeinsamer Nenner der Variationen des Begriffs der Kulturlandschaft und der historischen Kulturlandschaft kann festgehalten werden:

Kulturlandschaften sind Landschaften, die in ihrer Gestalt durch die Einflüsse von sowohl anthropogenen als auch natürlichen Faktoren geprägt sind und sich insofern von den rein durch natürliche Faktoren geprägten Naturlandschaften unterscheiden.

Kulturlandschaften sind historisch/historisch geprägt, wenn sie als topographisch abgrenzbare Ausschnitte von Kulturlandschaften in besonderer Weise und Qualität durch Natur- und/oder Kulturdenkmale geprägt sind und das wechselvolle Spiel von Natur und Mensch insbesondere durch die Überreste traditioneller Bewirtschaftungs- und Siedlungsformen (historische Elemente und Strukturen) widerspiegeln. Sie sind historisch, da sie in heutiger Zeit nicht mehr in dieser Gestalt hervorgebracht werden.

Weil sie nicht mehr reproduzierbar sind und im zunehmenden Flächenverbrauch unterzugehen drohen, sind sie schutzbedürftig. Da jedoch mit der Unterschutzstellung erhebliche Einschränkungen der Nutzung sowie umfassende Maßnahmen zu Erhalt und Pflege notwendig sind, bedarf die Unterschutzstellung eines besonderen Legitimationsniveaus, das durch das Kriterium der Schutzwürdigkeit erreicht wird. Die Schutzwürdigkeit besteht letztlich in einem auf wissenschaftlich-überprüfbaren Kriterien beruhenden besonderen gesellschaftlichen, kultur-historischen Wert, der sich in einer besonderen Eigenart ausdrückt und durch Experten festgestellt wird. Dies steht im Spannungsverhältnis zum Bestreben der ELK wie sogleich aufgezeigt wird.

### III. Die Europäische Landschaftskonvention

#### 1. Entstehung

Die Europäische Landschaftskonvention (ELK)<sup>181</sup>, deren Text sich mit erläuternden Materialien im Anhang I findet, wurde am 20. Oktober 2000 in Florenz (Italien) beschlossen und trat am 1. März 2004 in Kraft.<sup>182</sup> Die ELK ist ein Übereinkommen, das offen für die Europäische Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wie auch für Nicht-Mitglieder ist. Sie ist bisher von 38 Staaten signiert, ratifiziert und umgesetzt worden; Deutschland hat bisher weder signiert noch ratifiziert.<sup>183</sup>

Genauer stellte sich der Entstehungsverlauf folgendermaßen dar:

Am 1. März 1994 wurde die Resolution 265 (1994) auf der dritten Konferenz der Mittelmeer Regionen, ein paar Monate vor der ersten Plenarsitzung des Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities (CLRAE) angenommen.<sup>184</sup> In dieser Resolution wurde das Anliegen der CLRAE wie folgt beschrieben:

*„[...] to draw up, on the basis of the Mediterranean Landscape Charter – adopted in Seville by the regions of Andalusia (Spain), Languedoc-Roussillon (France) and Tuscany (Italy) – a framework convention on the management and protection of the natural and cultural landscape of Europe as a whole“.*<sup>185</sup>

Im Jahr 1995 veröffentlichte die European Union's European Environment Agency in Reaktion auf die erste Konferenz der Europäischen Umweltminister (Dobris, Juni 1991) das Papier „*Europe's environment: the Dobriš assessment*“, das eine umfassende Analyse der Lage und der Maßnahmen des Umweltschutzes in Europa darstellte. Hauptgegenstand des Kapitels 8 war die

---

<sup>181</sup> Oder ELC (European Landscape Convention); *Council of Europe (CoE)*, Treaty Series no. 176.

<sup>182</sup> *Marschall/Werk*, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 719 ff. 719; *Buergi*, Die Europäische Landschaftskonvention, in: LVR (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 9-12, 9.

<sup>183</sup> ELK Status of Signature, 31/3/2014, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=176&CM=8&DF=&CL=ENG> am 31.3.2014.

<sup>184</sup> Vorläufer der jetzigen Conference of Local and Regional Authorities of Europe.

<sup>185</sup> *CoE*, explanatory report, a.a.O. (FN 41).

„Landschaft“ und es wurde die Hoffnung formuliert, dass der Europarat eine Konvention bezüglich des Schutzes dieser auflegen würde.<sup>186</sup>

Abermals wurde eine umfassende Landschaftsschutzkonvention in dem Papier „*Parks for life: actions for protected areas in Europe*“ (1994)<sup>187</sup> der International Union for Conservation of Nature (IUCN) gefordert, das insbesondere durch die Umweltminister von Schweden, Norwegen, der Niederlanden, Frankreich, Groß-Britannien und Deutschland sowie dem World Wildlife Fund (WWF) mitgestaltet wurde.

In Reaktion auf diese Forderungen in Verbindung mit dem großen Bedarf für ein solches Abkommen entschied das CLRAE, eine Europäische Landschaftskonvention aufzusetzen, die durch das Ministerkomitee des Europarates angenommen werden konnte. Zu diesem Zweck wurde im September 1994 eine *ad hoc*-Arbeitsgruppe mit Vertretern der CLRAE gegründet, die im November 1994 das erste Mal tagte. Neben der Beteiligung vieler Gruppen wurden besonders die Parliamentary Assembly und das Cultural Heritage Committee of the Council of Europe (CC-PAT), das Committee for the activities of the Council of Europe in the field of biological and landscape diversity (CO-DBP), das UNESCO World Heritage Committee, die IUCN, das Committee of Regions und die europäische Kommission, sowie das Bureau for the Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy und auch Abgerordnete der Regionen von Andalusien (Spanien), Languedoc-Roussillon (Frankreich) und der Toscana (Italien) in dem Arbeitsprozess gehört bzw. integriert. Aufgrund der Komplexität der wissenschaftlichen Hintergründe und der verschiedenen rechtlichen Umsetzungsmodi in den einzelnen Staaten entschied man sich, nicht eine in juristisch korrekter Sprache verfasste und auf vergleichende Studien des europäischen Landschaftsschutzrechts basierende Version einer Konvention zu erstellen,

---

<sup>186</sup> Wörtlich: “Provides an overview of the values and functions that characterize cultural landscapes. Thirty major European landscape types are differentiated and the geographical locations presented on a map. Typical landscape stresses are illustrated with case studies. A portrait of legal and strategic measures for landscape conservation is given. European landscapes are undergoing changes or disappearing because of agricultural intensification and abandonment, urban expansion and the development of infrastructure and transport of Europe's land area is under landscape protection, but with generally a weak legal status. (European Environment Agency, <http://www.eea.europa.eu/publications/92-827-5122-8/page004.html>) am 20.8.2011

<sup>187</sup> IUCN, the International Union for Conservation of Nature, <http://www.iucn.pk/publications/Parks%20for%20Life.pdf> am 20.8.2011.



sondern sie in einer allgemeinverständlichen Sprache zu verfassen. Insbesondere warfen die verschiedenen rechtlichen Formen von Landschaftsschutz, -pflege und -planung der Europarats-Mitgliedstaaten Probleme auf.

Dennoch gab es eine gemeinsame Basis, nämlich die bereits von der Mehrzahl unterzeichneten internationalen Abkommen zum Schutz von Kultur- und Naturerbe. So wurde beständig Bezug genommen auf geltendes nationales und internationales Recht. Zu nennen sind insbesondere: die UNESCO-Konvention zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, die Konvention zum Schutz des architektonischen Erbes Europas (Granada, 3. Oktober 1985), die Konvention zum Erhalt der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten (Bern, 19. September 1979), die Konvention zum Schutz des archäologischen Erbes (Valletta, 16. Januar 1992) und die Empfehlung des Ministerkomitees 95 (9) zur integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften als Teil der Landschaftspolitik (11. September 1995) sowie die Empfehlung 79 (9) des Ministerkomitees zur Förderung der Identifikations- und Evaluationskartierung für Naturlandschaftsschutz (20. April 1979), die Mediterrane Landschafts-Charter, die „European Community regulation on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside“, die EU-RL zum Erhalt der natürlichen Habitate von Fauna und Flora (FFH-RL).

Nachdem die Arbeitsgruppe zwei Anhörungen in Straßburg abgehalten hatte,<sup>188</sup> um dem demokratischen Prinzip sowie der Vielfalt und Verschiedenheit der betroffenen Landschaften und Interessen gerecht zu werden, brachte das CLRAE einen ersten Entwurf der ELK als Resolution 53 (1997)<sup>189</sup> in der vierten Plenarsitzung in Straßburg (vom 3. bis 5. März 1997) vor; der Konventionsentwurf und die vergleichenden Studien zum Europäischen Landschaftsrecht wurden als Anhänge des erklärenden Memorandums (CG (4) 6, Part II)<sup>190</sup> vorgestellt.

---

<sup>188</sup> 1) 8./9. November 1996 für nationale und regionale Wissenschaftler sowie „non-governmental organisations“; 2) 24. März 1997 für internationale Organisationen und „regional authorities“.

<sup>189</sup> CoE, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=936057&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> am 20.8.2011.

<sup>190</sup> CoE, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=364307&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>, am 20.8.2011.

Auf der Grundlage des Entwurfs der ELK in der Form der Empfehlung 40 (1998)<sup>191</sup>, die dem CLRAE in der fünften Plenarsitzung (vom 25. bis 28. Mai 1998 in Straßburg) zur Annahme vorgelegt wurde, erfolgte die Annahme durch den Kongress am 27. Mai 1998. Das Expertenkomitee entschied nach drei Sitzungen (September und November 1999 sowie Januar 2000) mit ihrer Stellungnahme „T-LAND (2000) 4“<sup>192</sup>, dem Ministerkomitee des Europarates zur Annahme und Offenlegung zur Unterzeichnung anzuraten.

Auf der Grundlage des Textes, wie er im *report* „T-LAND (2000) 4“ erschien und der Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung und dem CLRAE vom 25. Mai 2000 bzw. vom 26. Juni 2000 arbeitete das Generalsekretariat einen Vorlage<sup>193</sup> der ELK aus, die am 19. Juli 2000 vom Ministerkomitee des Europarates angenommen und am 20. Oktober 2000 zur Unterzeichnung freigegeben. Am 1. März 2004 trat die ELK schließlich in Kraft.

## 2. Gründe und Ziele der Konvention

Als Grundlage für das Bestreben, die ELK zu verabschieden, wird der existenzielle Wunsch der europäischen Bevölkerung gesehen, dass es in ihrem nationalen Rahmen Regelungen und Instrumente geben soll, welche ihrem generellen Bedürfnis nach einer hohen Qualität ihrer Umwelt und Umgebung Rechnung trägt.<sup>194</sup> Dies drücke sich besonders in dem konkreten Bedürfnis aus, die Landschaft genießen zu können.<sup>195</sup> Die Völker Europas wären sich bewusst geworden, dass die Qualität und Diversität der Landschaften aus einer Vielzahl von Gründen in Gefahr ist, was wiederum eine Wechselwirkung auf die

---

<sup>191</sup> CoE, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=853839&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> am 20.8.2013; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=378601&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> am 20.8.2013.

<sup>192</sup> CoE, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=358887&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> am 20.8.2013.

<sup>193</sup> CoE, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=GRC\(2000\)17&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=GRC(2000)17&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) am 20.8.2013.

<sup>194</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 125; Marschall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 722; Schwahn, Die Europäische Landschaftskonvention, Garten und Landschaft 2006, 17

<sup>195</sup> Vgl. CoE, explanatory report (ETS No. 176), a.a.O. (FN 41), No. 21; Déjeant-Pons, Die Europäische Landschaftskonvention, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 13-31, 16 f.

Qualität ihres alltäglichen Lebens hat.<sup>196</sup> Deshalb sei es von Nöten, dass der offizielle Landschaftsschutz nicht länger ein Schattendasein friste, sondern auf breiter Front angegangen würde: Die Landschaft müsse zu einem zentralen Thema der nationalen und internationalen Politik werden, weil sie eine wichtige Rolle für das allgemeine Wohlbefinden der europäischen Bevölkerung spiele, die nicht weiter bereit sei, die ständige Veränderung ihrer Umgebung durch technische und ökonomische Einflüsse, für welche sie keine Mitbestimmung haben, zu dulden. Vielmehr sei Landschaft „the concern of all and lends itself to democratic treatment, particularly at local and regional level.“<sup>197</sup>

Als Ziel der ELK kann sogar formuliert werden, dass der Begriff der Landschaft den der Umwelt ersetzt. Denn die Bürger könnten die Landschaft viel eher als ihre Umwelt begreifen, weil es das konkrete Umfeld ist, indem sie leben und arbeiten. Der abstrakte Begriff sei dagegen jedoch wie der Begriff der Natur zu global, zu unspezifisch. Insofern könne die ELK auch als „Umwelt-Konvention“ verstanden werden.<sup>198</sup>

Grundlegend für eine höhere Identifizierung der Bevölkerung mit ihrer unmittelbaren städtischen oder ländlichen Umgebung, in der sie leben und arbeiten, sei eine aktive Beteiligung an der Entscheidungsfindung bzgl. der Entwicklung und Gestaltung der Landschaft.<sup>199</sup> Denn wenn „they have more influence on their surroundings, they will be able to reinforce local and regional identity and distinctiveness and this will bring rewards in terms of individual, social and cultural fulfillment.“<sup>200</sup> Die Öffentlichkeitsbeteiligung sei ein wesentliches Mittel, um eine nachhaltige Entwicklung der betreffenden Gebiete zu ermöglichen. Deswegen verfolge die ELK das wichtige Ziel, zum einen die öffentliche Gewalt zu befähigen, auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene Regelungen und Maßnahmen bzgl. Schutz, Pflege und Planung der Landschaft zu treffen, um die Qualität der Landschaft zu

---

<sup>196</sup> *Marschall/Werk*, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 722.

<sup>197</sup> *CoE*, explanatory report (ETS No. 176), a.a.O. (FN 41), No. 24.

<sup>198</sup> Vgl. *Priore*, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, S. 127.

<sup>199</sup> Ebd.; *Marschall/Werk*, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 722.

<sup>200</sup> Ebd.

erhalten und zu verbessern.<sup>201</sup> Zum anderen solle in der Öffentlichkeit, wie in den lokalen und regionalen Behörden das Verständnis für den Wert und die Bedeutsamkeit der Landschaft gefördert werden. Zudem habe die Bevölkerung ein Recht darauf, über Veränderungen der Landschaft, der Umwelt in der sie leben, mitzubestimmen.<sup>202</sup>

Die eben erwähnten Regelungen und Maßnahmen sollen alle Landschaftstypen eines Landes betreffen. Die ELK umfasst alle Teile Europas, sowohl natürliche und kultivierte, als auch urbane und ländliche Gebiete; es wird nicht abgegrenzt zwischen natürlich gewachsenen und Kultur-, also vom Menschen gestaltete Landschaften.<sup>203</sup>

Mit der ELK soll der Aufgabenbereich der Landschaftsschutzmaßnahmen von den lokalen Gebietseinheiten auf das gesamte nationale Gebiet ausgeweitet werden, ohne dass überall die gleichen Regelungen und Maßnahmen Anwendung finden müssen; “these measures and policies should be adaptable to particular types of landscape, which, depending on their specific characteristics, will need various forms of treatment at local level, ranging from the strictest conservation via protection, management and planning to actual creation; these various treatments may allow an important socio-economic development of the areas concerned.”<sup>204</sup> Alle Entscheidungen in den Bereichen Landschaftsschutz, -management und -planung sollen im Sinne der Nachhaltigkeit und Zukunftsorientiertheit getroffen werden.<sup>205</sup>

Doch die Landschaft ist nicht nur für die lokale Bevölkerung von Bedeutung, sondern ist immer auch von Wert für alle Europäer. Schließlich wird die Landschaft auch außerhalb der unmittelbaren Umgebung und über nationale Grenzen hinaus geschätzt. Außerdem gebe es Landschaften in verschiedenen Teilen Europas, die die gleichen Charakteristika aufweisen, weshalb

---

<sup>201</sup> Priore, The Council of Europe’s European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 127 f.

<sup>202</sup> Vgl. Ebd.

<sup>203</sup> Priore, The Council of Europe’s European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 125 f.

<sup>204</sup> CoE, explanatory report (ETS No. 176), a.a.O. (FN 41), No. 27; Déjeant-Pons, Die Europäische Landschaftskonvention, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 13-31, 16 f.

<sup>205</sup> Priore, The Council of Europe’s European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 127.

transnationale Maßnahme und Regelungen von Nöten seien, um einheitlich tätig werden zu können. Schließlich ist die Beschäftigung mit der Landschaft auf europäischer Ebene gerechtfertigt, weil „[...] landscapes bear the consequences, whether positive or negative, of processes which may originate elsewhere and whose impact is not checked by national boundaries.“<sup>206</sup>

In *toto* sind nach der Leitidee der ELK Qualität und Vielfalt, kultureller oder Naturwert der europäischen Landschaften Teil des allgemeinen europäischen Erbes, sodass die Staaten Europas die Pflicht hätten, gemeinsame Bestimmungen für Schutz, Pflege und Planung dieser Kulturgüter zu treffen.<sup>207</sup>

Durch die starke Betonung der Rolle der Landschaft in der Ausbildung der regionalen Identität in Verbindung mit den zu Grunde zulegenden übrigen Abkommen aus der kulturellen Sphäre wird deutlich, dass Landschaft i.S.d. ELK insbesondere auch als kulturelles Erbe zu verstehen ist.<sup>208</sup> Denn nur auf der Grundlage einer Konvention auf internationaler Ebene kann gewährleistet werden, dass das Ziel der umfassenden rechtlichen Beachtung von Landschaft erreicht wird.<sup>209</sup> Obwohl es schon einige internationale Abkommen gibt, die Instrumente zum Landschaftsschutz direkt oder indirekt regeln, so sei bisher zur ELK keines geschaffen, das direkt, spezifisch und flächendeckend den Erhalt und Schutz der europäischen Landschaften in ihrer vollen kulturellen und umweltbezogenen Bedeutung regelt. „The Convention is designed to fill that gap.“<sup>210</sup>

Zu beachten sei, dass eine internationale Konvention, wie die ELK, ein dynamisches Rechtsinstrument sei, welches in direkter Wechselwirkung mit der Umsetzung und Entwicklung des Hauptthemas stehe.<sup>211</sup> Deshalb sei es wichtig, dass ein solches internationales Abkommen, das sich mit dem Wert und den Belangen der Landschaft beschäftige, mit den Veränderungen bzgl. eben jenes Wertes und jener Belange Schritt halten könne.<sup>212</sup>

---

<sup>206</sup> Ebd., No. 29.

<sup>207</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 126 f.; Marschall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 722.

<sup>208</sup> Marschall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 722.

<sup>209</sup> Vgl. CoE, explanatory report (ETS No. 176), a.a.O. (FN 41), No. 30.

<sup>210</sup> Ebd., No. 31.

<sup>211</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 129 f.

<sup>212</sup> Ebd.

Wichtig sei, dass die ELK den Parteien die Wahl lässt, wie die Inhalte der ELK in das nationale Recht umgesetzt werden sollen.<sup>213</sup> Die rechtliche und administrative Umsetzung solle so komfortabel wie möglich für die Staaten sein, da so dem Anliegen der ELK am besten gedient sei.<sup>214</sup> Es wird außerdem anerkannt, dass auf der Basis des Subsidiaritätsprinzips die Verantwortung für die landschaftsbezogenen Maßnahmen nicht nur die öffentliche Gewalt auf nationaler und internationaler Ebene trifft, sondern vielmehr auch auf lokaler und regionaler Ebene.<sup>215</sup>

Aufgrund dieser Zielsetzung beinhaltet die ELK im Wesentlichen zwei neue Aspekte zum Landschaftsschutz:

Zum einen nimmt sie Abstand von der elitären Auswahl von ausgenommen schönen Landschaften als allein schützenswerte Landschaften. Vielmehr soll Landschaft grundsätzlich und in jeder Form und umfassend als Ganzes geschützt werden. Zum anderen setzt die ELK einen neuen Akzent auf die Wahrnehmung und das Bewusstsein der Landschaft, um die Bevölkerung an den Entscheidungen bzgl. der Entwicklung von den Landschaften, in denen sie leben, Teil haben zu lassen. Insofern soll der politische und rechtliche Umgang mit der Landschaft demokratisiert und dem Bürger das Recht gegeben werden, die Teilhabe am Entscheidungsprozess einzufordern. Damit dies auch umgesetzt werden kann, sind die Entscheidungsprozesse dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend zu organisieren<sup>216</sup>

### **3. Die Struktur der ELK**

Die ELK besteht aus einer Präambel und vier Kapiteln, sodass sich folgender Aufbau ergibt:

(a) *Kapitel I* definiert die Ziele, Themen und Begriffe sowie den Geltungsbereich.

(b) *Kapitel II* behandelt die Maßnahmen, die auf nationaler Ebene zu treffen sind.

---

<sup>213</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 129.

<sup>214</sup> Vgl. CoE, explanatory report (ETS No. 176), a.a.O. (FN 41), No. 34.

<sup>215</sup> Vgl. Ebd.

<sup>216</sup> Vgl. Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 129.

(c) *Kapitel III* regelt die Basis der europäischen Zusammenarbeit, die Maßnahmen auf internationaler Ebene und die Rolle des Komitees bei der Verantwortung für die Überwachung der Umsetzung der ELK.

(d) *Kapitel IV* beschreibt die Verfahren zur Annahme und verwandte Themen.

#### **4. Kontext**

Neu an der ELK ist insbesondere, dass sie die Landschaft nicht nur aus Sicht des Naturschutzes, sondern komplementär dazu aus Sicht des Kulturschutzes für schützenswert erklärt.<sup>217</sup> In der ELK selbst wird ausgeführt, dass sie ein Übereinkommen ist, das in einer längeren Tradition von i.w.S. kulturschützenden völkerrechtlichen Verträgen steht.<sup>218</sup> Von den bereits vorhandenen völkerrechtlichen Übereinkünften im Bereich des Schutzes und der Pflege des Natur- und Kulturerbes, der Raumordnung, der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der kommunalen Selbstverwaltung sind insbesondere zu nennen:<sup>219</sup>

- das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Paris, 16. November 1972),
- das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Bern, 19. September 1979),
- das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (Madrid, 21. Mai 1980) und seine Zusatzprotokolle,
- das Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes Europas (Granada, 3. Oktober 1985),
- die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (Straßburg, 15. Oktober 1985),
- das Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (revidiert) (Valletta, 16. Januar 1992),

---

<sup>217</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 128 f.

<sup>218</sup> ELK, a.a.O (FN 2), Präambel; *Déjeant-Pons*, Die Europäische Landschaftskonvention, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 13-31, 17.

<sup>219</sup> Hönes, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV 2007, 141 ff, 142.

- das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Rio, 5. Juni 1992) und
- das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus, 25. Juni 1998).<sup>220</sup>

Anhand dieser Aufzählung wird schon ersichtlich, dass der kulturelle Bezug der Landschaft eine erhebliche Rolle spielt.<sup>221</sup>

Im Rahmen der weiter vorangetriebenen Schutzpolitik für das Kulturerbe folgte der ELK in jüngerer Zeit noch die Europarats-Kultur-Rahmenkonvention von 2005; auf diese kann hier nicht eingegangen werden.

Ganz konkret gingen der ELK folgende Etappen voraus, die im Einzelnen mangels relevanter Abweichung zum endgültigen Text nicht dargestellt werden sollen:<sup>222</sup>

- die Empfehlung 31 (1997) für einen vorläufigen Entwurf der ELK, angenommen durch den CLRAE am 4. Juni 1997,
- die Resolution 53 (1997) für einen vorläufigen Entwurf der ELK, angenommen durch den CLRAE am 4. Juni 1997,
- die Empfehlung 40 (1998) für den Entwurf der ELK, angenommen durch den CLRAE am 27. Mai 1998,
- die Resolution 62 (1998) zum Entwurf der ELK, angenommen vom CLRAE am 27. Mai 1998.

### **a) Europäisches Kulturabkommen**

Dass überhaupt eine Grundlage für die multilaterale Zusammenarbeit des Europarates im Bereich des Kulturschutzes existiert, ist dem Europäischen Kulturabkommen von 1954<sup>223</sup> zu verdanken. Obgleich dieses Abkommen nicht in den Verweisungen auf die für die ELK relevanten Übereinkommen enthalten

<sup>220</sup> Ebd.

<sup>221</sup> *Marschall/Werk*, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 722; *Hönes*, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV 2007, 141 ff, 142; *ders.*, Die Europäische Landschaftskonvention und das deutsche Denkmalrecht, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 148-158, 149 f.

<sup>222</sup> *CoE*, [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/Textes\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/Textes_en.asp) am 20.8.2011; *Hönes*, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV 2007, 141 ff., 142.

<sup>223</sup> UNTS 218, S. 140; ETS Nr. 18; BGBl. II 1955, S. 1128-1132.



war, soll es kurz dargestellt werden, weil in ihm erstmals der Begriff des europäischen Kulturerbes Verwendung fand. Zwar hat das Abkommen weniger rechtsbindenden als deklaratorischen Charakter, doch bleibt dadurch seine Bedeutung als Grundbekenntnis für den Kulturbereich und den Schutz des kulturellen Erbes, nämlich als „gemeinsamen Erbe“ der europäischen Kultur - wie es in dem Abkommen erstmals heißt – ungemindert. Als grundlegendes Abkommen wirkt es in den ihm folgenden internationalen Verträgen weiter. So findet sich der nicht weiter konkretisierte Begriff des „gemeinsamen Erbes“ auch in Art. 1 EuRatS und auch in Art. 3 Rahmenkonvention.

Die wichtigsten Inhalte des Europäischen Kulturabkommens von 1954 sind die Verpflichtung der Vertragsparteien, „geeignete Maßnahmen zum Schutz und zur Mehrung ihres Beitrags“ zu diesem Erbe zu treffen (Art. 1); die Bewegungsfreiheit und den Austausch von Personen und Kulturgütern zu erleichtern, um ein „Studium der Sprachen, der Geschichte und der Zivilisation der anderen Vertragsparteien [zu] fördern“ (Art. 4); die „europäischen Kulturgüter“ unter ihrer Kontrolle „als Bestandteil des gemeinsamen europäischen kulturellen Erbes“ anzuerkennen, welches zu schützen und zu welchem ein erleichterter Zugang zu gewähren ist (Art.5).

Wie insbesondere aus Art. 5 hervorgeht, wird das nationale Kulturerbe einer Vertragspartei automatisch zum europäischen Kulturerbe. Hieraus ergibt sich für eben jene Partei eine doppelte Schutzpflicht, nämlich gegenüber den eigenen Staatsangehörigen, wie auch gegenüber der europäischen Staatengemeinschaft.

Im Bereich des Kulturerbeschutzes sind außer dem europäischen Kulturabkommen und der ELK noch zwei wichtige weitere Konventionen des Europarates wirksam, auf deren Wirkung sich die ELK laut Begründungserwägung auch bezieht: das Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes Europas von 1985 (b) und das Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes in der Fassung von 1992 (c).

#### **b) Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa**

Wie in den Begründungserwägungen erwähnt wird, ist dies zum einen das Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes Europas (Granada,

3. Oktober 1985)<sup>224</sup>. Diese ist mit drei signierenden und 40 ratifizierenden Vertragsparteien<sup>225</sup> wohl eine der erfolgreichsten Europarats-Konventionen und ihr kommt für den Schutz des europäischen Kulturerbes erhebliche Bedeutung zu. Der Hauptreglungsgegenstand ist in Art. 1 definiert als: Denkmäler, Ensembles und Stätten, wenn es sich um ortsfeste Güter handelt, die gewisse qualitative Kriterien erfüllen. Das Alter soll nicht das alleinige ausschlaggebende Kriterium für die Unterschutzstellung des jeweiligen Objektes sein. Vielmehr soll es aufgrund seiner geschichtlichen, archäologischen, künstlerischen, wissenschaftlichen, sozialen oder technischen Bedeutung geschützt werden, die das Objekt zu einem herausragenden Element der sie umgebenden Bebauung macht.<sup>226</sup> Ähnliche Schutzgutkategorien wurden bereits in dem UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (1972) [WEÜ]<sup>227</sup> verwendet, wobei aber die Schutzvoraussetzung eines „außergewöhnlichen universellen Wertes“ (outstanding universal value) der UNESCO-Konvention nicht vom Europarat übernommen wurde. So unterliegen nicht lediglich ortsfeste Güter von „europäischem Rang“ dem Schutzregime des Granada-Übereinkommens, sondern ebenso ortsfeste Güter von lediglich lokaler, regionaler oder nationaler Wichtigkeit. In dem Abkommen von Granada verpflichten sich die Parteien unter anderem, Bestandsverzeichnisse des zu schützenden architektonischen Erbes zu erstellen (Art. 2) und ein zu deren Schutz ausreichendes Regelungssystem zu erlassen (Art. 3-5), das Überwachungs- und Genehmigungsverfahren enthält und Kompetenzen schafft, um betroffene Eigentümer zu Erhaltungsmaßnahmen und Ersatzvornahmen zu verpflichten und ggf. enteignen zu können.<sup>228</sup>

---

<sup>224</sup> CoE, ETS Nr. 121; BGBl. II 1987, S. 624-633.

<sup>225</sup> Stand 23.3.2010; Durch Deutschland als Mitautor signiert am 3.10.1985, ratifiziert am 17.8.1987 und in Kraft getreten am 1.12.1987.

<sup>226</sup> Vgl. *Saint André-von Arnim*, Der Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft 2007, S. 57.

<sup>227</sup> Vgl. Art. 1 des UNESCO-Übereinkommens: Denkmäler, Ensembles und Stätten.

<sup>228</sup> Dieser Verpflichtung entsprechende Regelungen sind in allen deutschen Landesdenkmalschutzgesetzen enthalten. Siehe hierzu auch: *Melchinger*, Die Eigentumsdogmatik des Grundgesetzes und das Recht des Denkmalschutzes, 1993; *Körner*, Denkmalschutz und Eigentumsschutz: die Pflicht zur Erhaltung von Baudenkmalern im Lichte der grundgesetzlichen Eigentumsgewährleistung, 1992; *Hammer*, Verfassungsrechtliche Grenzen des Denkmalschutzes, in: NVwZ 2000, S. 46-47.

### c) Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes

Das als zweite Referenz bzgl. des den Kulturschutz regelnden Bereiches in der Präambel der ELK angegebene Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (Valletta, 16. Januar 1992)<sup>229</sup> ist die revidierte Fassung des Übereinkommens zum Schutz archäologischen Kulturguts vom 6. Mai 1969<sup>230</sup>. Dieses wurde durch die Konvention von Valletta ersetzt, wodurch deren Rechtskraft somit für die Vertragsparteien 1992 erlosch.<sup>231</sup> Schon früh wurde Kritik gegen das Übereinkommen von 1969 laut, da es nur mangelhafte Regelungen bzgl. der besonderen Anforderungen traf, die sich in Verbindung mit der raschen Entwicklung der Nachkriegszeit an den Schutz der archäologischen Kulturgüter stellten. Unzureichend etwa waren die Regelungen hinsichtlich der frühzeitigen Berücksichtigung archäologischer Interessen bei Großbauprojekten wie etwa Häfen, Eisen- oder Autobahntrassen. Obgleich in der dritten Begründungserwägung *expressis verbis* ausgeführt wird, „dass das archäologische Kulturgut wesentlich zur Kenntnis der Kulturgeschichte beiträgt“, werden die Verpflichtungen der Vertragsparteien nur unzureichend in der Konvention beschrieben („im Rahmen des Möglichen“, „Mittel und Wege prüfen“, „erforderlichenfalls in der geeignetsten Weise dazu beitragen“). Außerdem ist ein Mangel an Durchsetzungsregelungen für die eigentlich verbindlichen Bestimmungen zu kritisieren.

Der Hauptschutzgegenstand des Abkommens von 1969 ist in Art. 1 definiert:

„[...] alle Überreste und Gegenstände oder sonstige Spuren menschlichen Lebens, die von Epochen und Kulturen zeugen, für die Ausgrabungen und Funde die Hauptquellen oder eine der Hauptquellen wissenschaftlicher Erkenntnis sind.“

Es werden überwiegend Regelungen über Ausgrabungen und Fundstücke getroffen, wobei Fundorte und Fundplätze zu schützen und abzugrenzen, Grabungsschutzgebiete für künftige Generationen von Archäologen einzurichten (Art. 2) und die fachlichen Anforderungen der Ausgrabung zu gewährleisten (Art. 3) sind. Außerdem sollen zur Verbreitung der

---

<sup>229</sup> CoE, ETS Nr. 143; BGBl. II 2002, S. 2710-2719.

<sup>230</sup> CoE, ETS Nr. 66; BGBl. II 1874, S. 1285-1291.

<sup>231</sup> Am 1. Juli sind von den ursprünglich 24 Ratifikationen nur noch Österreich, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Griechenland, Island, Italien, Luxemburg und Spanien an die Konvention von 1969 gebunden. Die Valletta Konvention ist hingegen für 34 Staaten in Kraft.

wissenschaftlichen Erkenntnisse Inventare und Kataloge archäologischer Kulturgüter angelegt werden (Art. 4). In Art. 5 verpflichten sich die Vertragsparteien zur Erleichterung des Transfers von archäologischen Kulturgütern und Fachwissen, zur Meldung des Angebots illegal gewonnener Gegenstände sowie zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Archäologie. Außerdem verpflichten sich die unterzeichnenden Parteien, die zur Verhinderung des Erwerbs verdächtiger Gegenstände durch Museen und ähnlichen Einrichtungen notwendigen Maßnahmen einzuleiten (Art. 6). Gleichzeitig besteht die Verpflichtung die Identitäts- und Echtheitsmerkmale zu prüfen, sollte eine andere Vertragspartei diesbezüglich anfragen (Art. 7). *In toto* ist wegen der unzureichenden Regelungen des Übereinkommens von 1969 anzumerken, dass es in einer Zeit entstanden ist, in der dem Denkmalschutz noch keine große Bedeutung zukam und ebenso wenig Beachtung geschenkt wurde.

Insofern ist es kaum verwunderlich, dass das Übereinkommen revidiert und am 16. Januar 1992 als „Valletta-Konvention“ mit einigen Verbesserungen neu zur Unterzeichnung aufgelegt wurde. Diese ist trotz ihrer relativ kurzen Existenz hinsichtlich seiner Akzeptanz, die zweit erfolgreichste Konvention im Sektor des Kulturerbes. Als Hauptschutzgegenstand werden in Art. 1 Abs. 2 und 3 die „Elemente des archäologischen Erbes“ genannt, nämlich:

„2. [...] alle Überreste und Gegenstände sowie alle aus vergangenen Epochen herrührenden sonstigen Spuren des Menschen,

- i) deren Bewahrung und Untersuchung dazu beitragen, die Geschichte des Menschen und seiner Beziehung zur natürlichen Umwelt zurückzuverfolgen;
- ii) die für die Ausgrabungen oder Funde und andere Methoden der Erforschung des Menschen und seiner jeweiligen Umwelt als hauptsächliche Informationsquellen dienen;
- iii) die sich in einem beliebigen Gebiet unter der Hoheitsgewalt der Vertragsparteien befinden.

3. Das archäologische Erbe umfasst Bauwerke, Gebäude, Ensembles, erschlossene Stätten, bewegliche Gegenstände, Denkmäler jeder Art sowie ihre Umgebung, gleichviel an Land oder Wasser.“

Es handelt sich hierbei um eine sehr konkrete Definition. Obwohl die in den vorhergegangenen Übereinkommen verwendeten Definitionen weit mehr vage waren und die Voraussetzungen von Art. 1 i) bis iii) kumulativ vorliegen

müssen<sup>232</sup>, ist auch diese Definition noch recht offen. Besonders hervorzuheben ist jedoch, da erstmals geschehen, die *expressis verbis* Aufzählung des Unterwasser-Erbes.<sup>233</sup> In Art. 2 ii) wird auch die Möglichkeit der Einräumung von archäologischen Schutzzonen an solchen Orten eingeräumt, an denen noch keine Überreste zu erkennen sind. Außerdem wird das Konzept der „integrierten Erhaltung“ aus der Granada-Konvention übernommen (Art. 5). In Art. 10 werden die Museen verpflichtet, die unerlaubte Weitergabe von archäologischen Kulturgütern zu verhindern. Desweiteren wird ein Monitoring in Art. 13 gefordert.

#### **d) Empfehlung CM/Rec (2008) 3 des Europarates**

Neben einigen auf Landschaftsschutz, -pflege und -planung bezogenen Dokumenten, die der ELK folgten, ist besonders die Empfehlung R (2008) 3 des Europarates zu nennen, die die Richtlinien zur Umsetzung der ELK beschreibt;<sup>234</sup> sie enthält wesentliche Hinweise zur Ausdeutung des ELK-Textes, was noch zu erläutern ist.<sup>235</sup>

### **5. Rechtsnatur der ELK**

Die ELK ist eine Übereinkunft zwischen mehreren Völkerrechtssubjekten und somit ein völkerrechtlicher Vertrag.<sup>236</sup> Dieser Vertrag ist vom Europarat zur Unterzeichnung seiner Mitgliedstaaten und auch durch Nicht-Mitgliedstaaten aufgesetzt worden.<sup>237</sup>

---

<sup>232</sup> Dies ist evident in der englischen Fassung erkennbar, in der die Unterpunkte mit „and“ verbunden sind.

<sup>233</sup> Der Entwurf einer Konvention zum Schutz des Kulturerbes unter Wasser von 1985 hatte nicht zur Unterzeichnung aufgelegt werden können. Hintergrund waren insbesondere Unstimmigkeiten zwischen Griechenland und der Türkei über Abgrenzungsfragen in der östlichen Ägäis. Mit der „UNESCO-Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage“ von 2001 existiert nun ein einschlägiges Übereinkommen (*Saint André-von Arnim*, Der Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft 2007, S. 58).

<sup>234</sup> CoE, Recommendation CM/Rec(2008)3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec%282008%293&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> am 20.8.2011.

<sup>235</sup> Siehe § 2 Teil II Nr. 2

<sup>236</sup> Vgl. BVerfGE 90, 286 (359); *Kempen* MKS 46.

<sup>237</sup> *Marschall/Werk*, Die Europäische Landschaftskonvention, NUR 2007, 419 ff., 419.

### a) Kompetenz des Europarates

Die Kompetenz des Europarates, die ELK zu verabschieden, ergibt sich aus Art. 1a) EuRatS. Dort wird die Aufgabe des Europarates definiert, „eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.“<sup>238</sup>

Vor der Gründung der Europäischen Gemeinschaft und der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD)<sup>239</sup> stand wohl noch das Ziel der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts im Vordergrund des Europarates; nun aber hat die Aufgabe des Zusammenführens und -haltens der demokratischen Staaten in einer Wertegemeinschaft „Europa“ gleiches, wenn nicht sogar überwiegendes Gewicht in der Aufgabenverteilung erhalten.

Fraglich ist, was unter „Ideale und Grundsätze“, die das „gemeinsame Erbe bilden“, zu verstehen ist. Sie erfahren durch die zweite Begründungserwägung eine Konkretisierung als „geistige und sittliche Werte“, die „der persönlichen Freiheit, der politischen Freiheit und der Herrschaft des Rechtes zugrunde liegen, auf denen jede wahre Demokratie beruht“.<sup>240</sup> Außerdem wird in Artikel 3 bestimmt, dass eben jene Ideale und Grundsätze, in denen auch und gerade die Menschenrechte und Grundfreiheiten zum Tragen kommen, zu fördern und zu schützen, wie auch umzusetzen sind, so dass jeder ihrer „teilhaftig werden solle“<sup>241</sup>.

Als Mittel zur Umsetzung werden in Art. 1b) EuRatS verschiedene Verfahrensweisen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit aufgezählt: so die Beratung von Fragen, die das gemeinsame Interesse betreffen, gemeinschaftliche Aktivitäten und der Schutz und die Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten,<sup>242</sup> wie auch und insbesondere der Abschluss von Abkommen. Diese Mittel beziehen sich auf die „Gebiete der

---

<sup>238</sup> EurRatS, gedruckt in: BGBl. II, 1950, S. 263-267; *CoE*, ETS Nr. 1;

<http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/001.htm> am 20.8.2011.

<sup>239</sup> Vormalis Europäische Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) von 1948-1961.

<sup>240</sup> EuRatS, Präambel, zweite Begründungserwägung, a.a.O. (FN 41); Zit. nach *Ferdinand v. Saint André-von Arnim*, a.a.O. (FN 233), S. 53.

<sup>241</sup> Ebd.

<sup>242</sup> Ergänzend *Carstens*, Das Recht des Europarates, 1956, S. 61f.

Wirtschaft, des sozialen Lebens, der Kultur, der Wissenschaft, der Rechtspflege und der Verwaltung sowie den Schutz und die Weiterentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“; *expressis verbis* ausgenommen ist das Gebiet der nationalen Verteidigung.<sup>243</sup> Wohl hinzugefügt werden muss, wenn auch nicht ausdrücklich in der Satzung erfasst, der Bereich der Außenpolitik als Querschnittsmaterie aus der Natur der Sache heraus.<sup>244</sup> Umgesetzt werden diese Ziele „mit Hilfe der Organe des Europarates“ (Art. 1b) EuRatS). Die Organe des Europarates sind das Ministerkomitee (Art. 10 i) EuRatS) und die Parlamentarische Versammlungen (Art 10 ii) EuRatS).

Dem Ministerkomitee, das aus je einem Vertreter (grundsätzlich dem Außenminister) der Mitgliedstaaten besteht (Art. 14 EuRatS), kommt gem. Art. 13 EuRatS die Zuständigkeit zu, im Namen des Europarates entsprechend den Artikeln 15 und 16 EuRatS zu handeln. Es hat auf Empfehlung der Beratenden Versammlung oder auf eigene Veranlassung Maßnahmen auf die Geeignetheit hin zu prüfen, die Aufgaben des Europarates zu realisieren, Art. 15 EuRatS. Hierzu erlässt das Ministerkomitee Beschlüsse in Form von Empfehlungen an die Regierungen der Mitgliedstaaten, deren Umsetzungserfolg das Ministerkomitee bei der jeweiligen Regierung erfragen darf. Gem. Art. 16 EuRatS regelt das Ministerkomitee in den Grenzen der Art. 24, 28, 30, 32, 33 und 35 EuRatS alle Fragen der Organisation und inneren Angelegenheiten des Europarates inklusive den dazu erforderlichen Finanz- und Verwaltungsanordnungen.

Wichtig ist, dass die Organisation *qua* Satzung auf Kooperation („engere Verbindung“) und nicht auf Integration („Einheit“) der Mitgliedstaaten angelegt ist.<sup>245</sup> Dies ist auch aus Art. 1c) EuRatS herauszulesen, der festlegt, dass die Mitgliedstaaten des Europarates nicht in ihren Vertragspflichten von anderen internationalen Verträgen und ihrem Mitwirken am Werk der Vereinten Nationen nebst Unterorganisationen beeinträchtigt werden dürfen und sollen.

---

<sup>243</sup> EuRatS, Artikel 1b) und d), a.a.O. (FN 41).

<sup>244</sup> Vgl. *Carstens* 1956, S. 63f; *Robertson*, *The Council of Europe*, 1961, S. 14f.

<sup>245</sup> Vgl. *Schöndube*, *Der Europarat und die Europäische Bewegung*, in: *Institut für Europäische Politik* 1974, S. 195-221; *Oppermann*, *Europarecht*, 2005, Rn. 13ff.

Dies ist insbesondere im Bereich des Kulturerbeschutzes erheblich. Denn auch die UNESCO ist rege auf diesem Gebiet tätig. Ihr gegenüber will der Europarat zwar die Treue wahren, aber auch gleichzeitig klarstellen, dass in Hinsicht auf das Subsidiaritätsprinzip eine europäische Kulturpolitik besser vom Europarat geregelt werden kann.<sup>246</sup> Zudem steht der Europarat in diesem Regelungsbereich in Konkurrenz zur EU, deren Handlungskompetenzen durch Art. 167 AEUV (ex-Art. 151 EGV, ehemals Art. 128 EGV) bzgl. Kultur und Kulturerbe erweitert wurden.<sup>247</sup> Ein weiterer Akteur ist die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der im Rahmen der Konfliktverhütung auch kulturschützende Funktion zukommt.<sup>248</sup>

### **b) Voraussetzung zur Umsetzung der ELK durch den Bund**

Die ELK ist ein Vertrag, der zwischen der Bundesrepublik Deutschland, den Mitgliedstaaten des Europarates und dem Europarat, der eine eigenständige völkerrechtliche Institution darstellt,<sup>249</sup> zu schließen wäre. Somit ist die ELK eine „Übereinkunft zwischen zwei oder mehr Völkerrechtssubjekten“<sup>250</sup> und folglich ein völkerrechtlicher Vertrag. Grundsätzlich ist der Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen Sache des Bundes, Art. 32 Abs. 1 GG. Der Inhalt des Vertrages betrifft die konkurrierende Gesetzgebung; es sind sowohl Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) als auch die Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Fraglich ist, ob auch das Recht des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege betroffen ist, das in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder liegt. Es wurde sich unter Bezugnahme auf Art. 32 Abs. 3 GG in Deutschland mit dem Lindauer Abkommen vom 14.11.1957 darauf verständigt, dass die Länder ihre Zustimmung zu einer

---

<sup>246</sup> *Saint André-von Arnim*, a.a.O. (FN 233), S. 62.

<sup>247</sup> Vgl. Art. 167 AEUV (ex-Art. 151 Abs. 3 EGV), der ausdrücklich eine Zusammenarbeit mit dem Europarat bestimmt, siehe insoweit: *Ress/Ukrow*, in: *Grabitz/Hilf*, Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, 2005 EGV, Rn. 68. Vgl. auch Artikel II-73 der bislang nicht in Kraft getretenen EU-Verfassung, welche sogar ein Grundrecht der Kunstfreiheit enthält („Kunst und Forschung sind frei.“)

<sup>248</sup> Vgl. Gipfelerklärung von Helsinki 2002, Kap. IX, § 5: „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit sollte so umfassend wie möglich sein und vermehrte Kontakte auf allen Ebenen fördern, unter anderem Kontakte zwischen Menschen mit gemeinsamer Herkunft, gemeinsamen kulturellen Erbe und gemeinsamer Religion.“ Abrufbar unter: [www.osce.org/documents/mcs/1992/07/4046\\_de.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1992/07/4046_de.pdf) am 20.8.2011.

<sup>249</sup> *Arndt*, Europarecht, 2004, S. 31.

<sup>250</sup> BVerfGE 90, 286/359; *Kempfen* MKS 46.



umfassenden Vertragsabschlusskompetenz des Bundes in solchen Fällen geben müssen, in denen durch völkerrechtliche Verträge Gesetzgebungskompetenzen der Länder berührt sein könne; so wurde es auch bereits zum Beitritt der UNESCO-Welterbekonvention gehandhabt.<sup>251</sup>

Ein solches Gesetz ist bisher nicht beschlossen worden. Bisher ist lediglich eine Gesetzesvorlage aus der Mitte des Bundestages gemäß Art. 76 Abs. 1 Alt. 2 GG durch Abgeordnete von der Partei DIE LINKE und ihrer Fraktion mit Unterstützung von BÜNDNIS 90/ Die GRÜNEN eingebracht und im für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zuständigen Ausschuss abgelehnt worden.<sup>252</sup> Bis *dato* wurden keine weiteren Gesetzesvorlagen eingebracht.

---

<sup>251</sup> Vgl. BVerfGE 68, 1 (88); 90, 286 (357); *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG – Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 59 Rn. 8.

<sup>252</sup> S.u. 4.b); vgl. BT-Drs. 16/10821, 10.11.2008, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/108/1610821.pdf>; BT-Drs. 16/12917, 07. 05. 2009, S. 1 und 3, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/129/1612917.pdf> am 20.8.2011.

#### **IV. Begründung der Ablehnung der Europäischen Landschaftskonvention durch die Bundesregierung**

Trotz der Tatsache, dass sich Deutschland und die Bundesregierung wesentlich an der Ausarbeitung der ELK beteiligt und auf diese Einfluss genommen haben<sup>253</sup> und trotz der Tatsache, dass in Sachverständigenkreisen erheblicher Zuspruch zur Unterzeichnung vorhanden ist,<sup>254</sup> beabsichtigt die Bundesregierung bis heute nicht die Unterzeichnung der ELK. In den Berichten der Bundesregierung über „den Stand der Unterzeichnung und Ratifikation europäischer Abkommen und Konventionen durch die Bundesrepublik Deutschland“ für den Zeitraum Juli 2003 bis Juni 2005<sup>255</sup>, Juli 2005 bis Juni 2007<sup>256</sup>, Juni 2007 bis März 2009<sup>257</sup>, März 2009 bis Februar 2012 und März 2013 bis Februar 2015<sup>258</sup> heißt es schlicht:

##### **„Nr. 176: Europäisches Landschaftsübereinkommen, 20. Oktober 2000**

„Die Zeichnung des Europäischen Landschaftsübereinkommens wird von der Bundesregierung nicht angestrebt. Aufgrund der begrenzten finanziellen und personellen Ausstattung auf der Ebene des Bundes, aber auch bei den Ländern, ist es besonders wichtig, dass auch im internationalen Bereich eine Konzentration auf Projekte erfolgt, bei denen gewährleistet ist, dass sie einen Anstoß für wesentliche Verbesserungen für den Umwelt- und Naturschutz in Deutschland und den übrigen beteiligten Staaten geben. Dies ist im Falle des Europäischen Landschaftsübereinkommens nicht zu erwarten.“<sup>259</sup>

„Naturschutz spielt in dem Übereinkommen nur eine untergeordnete Rolle, es geht hier vielmehr darum, das Recht des Menschen auf Bestimmung über die ihn umgebende Landschaft zu bekräftigen und

---

<sup>253</sup> Siehe hierzu die Ausführungen im Anhang; Erläuterungen zur Diskussion in Deutschland.

<sup>254</sup> Vgl. SRU, Umweltgutachten 2004, BT-Drs. 15/3600, Tz. 222 und 2008, Tz. 453; Initiative zur Unterzeichnung sowie Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention – Für eine Europäisierung in der Landschaftspolitik (Stand 1.8.2005);

[http://www.kulturlandschaft.org/Gesetze%20und%20Konventionen-Dateien/ELC\\_Posi.pdf](http://www.kulturlandschaft.org/Gesetze%20und%20Konventionen-Dateien/ELC_Posi.pdf) am 20.8.2011; auch Ausführungen im Anhang zum Stand der Diskussion.

<sup>255</sup> BT-Drs. 16/21, 26. 10. 2005, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/000/1600021.pdf> am 20.8.2011.

<sup>256</sup> BT-Drs. 16/5375, 11. 05. 2007, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/053/1605375.pdf> am 20.8.2011.

<sup>257</sup> BT-Drs. 16/12272, 13. 03. 2009,

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/122/1612272.pdf> am 20.8.2011.

<sup>258</sup> BT-Drs. 18/4881, 04.05.2015.

<sup>259</sup> Ebd.

Verwaltungen auf verschiedenen Ebenen (lokal, regional, national und international) zur Zusammenarbeit aufzurufen.

Zu erwarten wäre weiterhin mittelfristig ein erhöhter Verwaltungsaufwand sowie neue kostspielige Verwaltungsstrukturen im Bereich des Europarats bzw. Bindung vorhandener personeller und finanzieller Mittel, die dann anderen Projekten nicht mehr zur Verfügung stehen.<sup>260</sup>

Die Bundesregierung sieht also als oberste Priorität und ausschlaggebendes Kriterium für eine Unterzeichnung und Ratifikation der ELK den Naturschutz und hält die anderen Ziele wie auch die kulturschützenden Ziele für sekundär.<sup>261</sup> Weil der Naturschutz nur eine untergeordnete Rolle spiele, sei der Beitritt zum Abkommen obsolet. Außerdem scheut sie vor zu hohen Kosten und einem erhöhten Verwaltungsaufwand zurück.<sup>262</sup> Hintergründig liegt der Haltung der Bundesregierung die Auffassung zugrunde, dass bereits ein hinreichendes Schutzniveau für Landschaften i.S.d. ELK *de lege lata* besteht. Fraglich ist aber, ob der Beitritt nicht doch eine wesentliche Verbesserung des Umwelt- und Naturschutzes bedeuten würde, weil der Schutz historischer Kulturlandschaften verbessert würde.

---

<sup>260</sup> BT-Drs. 16/12272, 13. 03. 2009,  
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/122/1612272.pdf> am 20.8.2011.

<sup>261</sup> Auch *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, 73.

<sup>262</sup> Vgl. auch: *Schwahn*, Die Europäische Landschaftskonvention, Garten und Landschaft 2005, 17; *Hönes*, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV, 141, 145; *Bruns*, Die Europäische Landschaftskonvention. Bedarf es eines deutschen Sonderweges?, Stadt und Grün 2006, 17.

## § 2 Schutz historischer Kulturlandschaften

### I. Schutz historischer Kulturlandschaften durch die ELK

Angesichts des weiten Schutzbereichs der ELK liegt es nahe, dass auch historische Kulturlandschaften von diesem erfasst werden. Im Folgenden soll diese Annahme durch die Bestimmung der Kriterien der ELK für die Schutzfähigkeit und -würdigkeit historischer Kulturlandschaften auf ihre Richtigkeit hin überprüft werden.

#### 1. Schutzfähigkeit historischer Kulturlandschaften in der ELK

Die Novität in der ELK ist, dass ein holistischer Landschaftsbegriff<sup>263</sup> verwendet wird, der nicht mehr zwischen Kulturlandschaft und Naturlandschaft unterscheidet, obgleich die Einflüsse von Natur und Kultur beachtet werden.<sup>264</sup>

Der erste Anhaltspunkt, dass auch die ELK den Landschaftstyp schützt, der im deutschen Rechtsraum als historische Kulturlandschaft bezeichnet wird, ist bereits in den Begründungserwägungen in der Präambel der ELK zu sehen:

„[...] in dem Bewusstsein, dass die Landschaft zur Herausbildung der lokalen Kulturen beiträgt und dass sie ein Grundbestandteil des europäischen Natur- und Kulturerbes ist und somit zum Wohlergehen der Menschen und zur Festigung der europäischen Identität beiträgt.“<sup>265</sup>

Aus der Formulierung, dass Landschaft ein Grundbestandteil des europäischen Natur- und Kulturerbes sei, wird schon ersichtlich, dass die Natur- und Kulturkräfte als die Landschaft gestaltende Faktoren erkannt werden, ohne dass dadurch ein Gegensatzpaar von Natur- und Kulturlandschaft angenommen wird.<sup>266</sup> Deutlicher wird das einheitliche Landschaftsbild, noch in den Begriffsbestimmungen in Kap. I Art. 1 lit. a) der ELK, dort heißt es:

---

<sup>263</sup> Kemper, NuR 2010, 767 ff.

<sup>264</sup> Marshall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 719 ff, 720; Bruns, Die Europäische Landschaftskonvention, Stadt und Grün 2006, 17; Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, S. 127 f; Hönes, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV 2007, 141 ff, 144 f.; Andrikopoulou-Stark, Das archäologische Erbe und die Europäische Landschaftskonvention, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 165-171, 166 f.

<sup>265</sup> Präambel der ELK, Begründungserwägungen, ELK, a.a.O. (FN 27).

<sup>266</sup> Marshall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 719 ff, 720; Bruns, Die Europäische Landschaftskonvention, Stadt und Grün 2006, 17; Priore, The Council of

„Im Sinne des Übereinkommens bedeutet:

"Landschaft" ein Gebiet, wie es vom Menschen wahrgenommen wird, dessen Charakter das Ergebnis der Wirkung und Wechselwirkung von natürlichen und/oder menschlichen Faktoren ist.<sup>267</sup>

Im *explanatory report* wird weiter ausgeführt, dass dieser Definition die Idee zugrunde liegt, dass sich die Landschaft im Laufe der Geschichte entwickelt hat und ein Ergebnis der Beeinflussung durch die Naturgewalten und Menschen ist, das als ein Ganzes gesehen werden muss, das aus natürlichen und kulturellen Komponenten besteht; eine Trennung dieser Komponenten soll vermieden werden.<sup>268</sup> Aufgrund der Beschreibung der Landschaft als Produkt von u.a. menschlichem Handeln wird offensichtlich, dass das Schutzgut der ELK auch den im deutschen Rechtssystem verwandten Begriff der Kulturlandschaft inkludiert.<sup>269</sup>

Offensichtlich ist, dass ein deutlicher Akzent auf die Ganzheitlichkeit und die Dynamik des Phänomens Landschaft gelegt wird, die überall kontinuierlich durch natürliche und kulturelle, also anthropogene Faktoren verändert wird. Diese Dynamik selbst wird zum Schutzobjekt. Gleichzeitig ist die Aufhebung der Unterscheidung in natürliche und Kultur-, also durch menschliches Handeln geprägte Landschaften evident: Es gibt nur Landschaften, die unterschiedlichen Schutzes bedürfen, der aber auf Gründen des Natur- und Kulturschutzes beruhen soll.<sup>270</sup> Sämtliche Mischformen der Landschaftstypen werden mit einbezogen, wobei keine Unterscheidung in begrifflicher Form

---

Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, S. 127 f.

<sup>267</sup> "Landscape means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors;" CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41).

<sup>268</sup> CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 38.

<sup>269</sup> Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, 75; Marschall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 720; Hönes, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20.10.2000, DÖV 2006, 141, 144; ders., in: Bauerochse/Haßmann/Ickerodt (Hrsg.), Kulturlandschaft, 2007, 31 (46); Heiland, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung an die Raumplanung, 2006, S. 43-69, 64 f.

<sup>270</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, S. 126 f.

getroffen werden sollen; alles ist Landschaft und sie soll auch als Ganzes gesehen werden.<sup>271</sup>

Setzt man diese Begriffsdefinition in Verbindung mit den Ausführungen zum Geltungsbereich der ELK, so werden der räumliche wie auch inhaltliche Aspekt des Schutzgutes „Landschaft“ deutlicher. In der Begriffsbestimmung selbst ist schon bzgl. der räumlichen Bestimmung bemerkenswert, dass die Landschaft räumlich durch die Wahrnehmung der Bevölkerung, also nach perzeptiven und assoziativen Kriterien definiert wird und nicht, zumindest nicht vorrangig aufgrund der Topographie, wie es in den bisherigen Regelungen zum Landschaftsschutz üblich war.

In Art. 2 ELK wird der räumliche Aspekt dahingehend erweitert, dass das gesamte Hoheitsgebiet eines Staates als potenzielles Schutzobjekt im Sinne der ELK gesehen wird, gleich ob Küstenlandschaft oder Gebirgslandschaften, ja sogar Binnengewässer und Meeresgebiete selbst können unter Schutz gestellt werden. Da sowohl rein natürliche als auch besiedelte, also Kulturlandschaften wie Mischformen, als Schutzobjekt in Frage kommen, wird kein Unterschied zwischen natürlichen, städtischen, ländlichen und verstäderten Gebieten gemacht.<sup>272</sup> Schließlich heißt es auch in der Umsetzungsrichtlinie zur ELK, der Begriff der Landschaft „is not limited to cultural, artificial and natural elements: the landscape forms a whole whose constituent parts are considered simultaneously in their interrelations.“<sup>273</sup>

Nach Nr. 43 ff. des *explanatory report* wird dieser allumfassende Schutzanspruch besonders durch folgende Gründe gerechtfertigt:

“ [...] every landscape forms the setting for the lives of the population concerned; urban and rural landscapes interlock in complex ways; most Europeans live in towns and cities (large or small), the quality of whose landscapes greatly affects their lives; and rural landscapes occupy an important place in the European consciousness. It is also justified by the

---

<sup>271</sup> Vgl. *CoE*, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 38; *Marschall/Werk*, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 719 ff, 720; *Jeschke*, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, 181, 181.

<sup>272</sup> Vgl. Art. 2 ELK, a.a.O. (FN 27).

<sup>273</sup> *CoE*, guidelines for the implementation of the European Landscape Convention, Part 1.2, a.a.O. (FN 234).

profound changes which European landscapes, particularly peri-urban ones are now undergoing.<sup>274</sup>

Wichtig für die Schutzzfähigkeit von Kulturlandschaften neben der Erheblichkeit der subjektiven Wahrnehmung der Bevölkerung für den Umfang einer Kulturlandschaft ist, dass auch und gerade staatliche Grenzen übergreifende Kulturlandschaften als Schutzobjekte in Frage kommen. Als grenzübergreifende Kulturlandschaftsschutzmaßnahmen werden nicht nur solche zwischen benachbarten Staaten verstanden, sondern auch entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip direkt zwischen benachbarten Regionen und Kommunen. Gleiches gilt auch für solche Landschaften, die zwar innerhalb des gleichen Staates liegen, aber aufgrund politischer Kontinuität oder kommunaler Besonderheiten in den Kommunen eine unterschiedliche Landschaftspolitik unterliegen.<sup>275</sup> Gem. Art. 9 ELK sollen die Vertragsparteien zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf lokaler und regionaler Ebene ermutigen und, falls erforderlich, gemeinsame Landschaftsprogramme erarbeiten und durchführen.<sup>276</sup> Dies ist die logische Konsequenz daraus, dass der Umfang der Kulturlandschaften in der ELK durch die Wahrnehmung der betroffenen Bevölkerung definiert wird und regionale Kulturen, für die die jeweiligen Kulturlandschaften identitätsstiftend sind (vgl. Art. 5 lit. a) ELK), unabhängig von staatlichen Grenzen existieren. Außerdem entspricht der Aufruf zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dem Grundanliegen des Europarates und seiner Tätigkeit, „eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herbeizuführen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, zu wahren und zu fördern.“<sup>277</sup> In der grenzüberschreitenden Ausrichtung liegt auch ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal zu anderen Regelungsansätzen zum Kulturlandschaftsschutz, weil der Schutz durch Bundes- und Landesrecht an

---

<sup>274</sup> CoE, explanatory report, No. 43 ff., a.a.O. (FN 41).

<sup>275</sup> Appendix I No. 12 of Recommendation CM/Rec (2008) 3, Guidelines for the implementation of the ELC, a.a.O. (FN 234).

<sup>276</sup> Vgl. Art. 9 ELK, a.a.O. (FN 27), S. 296.

<sup>277</sup> Begründungserwägung, Präambel der ELK, ELK a.a.O. (FN 27), S. 294; vgl. auch Art. 1a EuRatS: „Art. 1a) EuRatS definiert die Aufgaben des Europarates als, „eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihre gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.“ In: BGBl. II, 1950, S. 263-267, S. 263; ETS Nr. 1.

den jeweils staatlichen gesetzten Grenzen endet; Ausnahme ist hier lediglich das BNatSchG, das auch bundesländerübergreifende Schutzgebiete vorsieht.<sup>278</sup>

Was nun das Attribut „historisch“ betrifft, so gibt es an vielen Stellen der ELK hinweise, dass auch und gerade die spezielle Form der historischen Kulturlandschaft geschützt werden. Auf die auf das Kulturerbe verweisende Präambel wurde bereits hingewiesen. Auch in der Begriffsbestimmung der Landschaft in Kap. I Art. 1 lit. a) ELK, in der die Landschaft als „Ergebnis der Wirkung und Wechselwirkung von natürlichen und /oder menschlichen Faktoren“ beschrieben wird, klingt die historische Komponente an. Im erläuternden Bericht wird *expressis verbis* darauf hingewiesen, dass diese Definition ausdrücken soll, dass die Landschaft ein historisches Ergebnis der Einwirkung von Mensch und Natur mit kulturellen und natürlichen Bestandteilen ist.<sup>279</sup>

An vielen weiteren Stellen der ELK, besonders aber der mit ihr verbundenen Dokumente wird der zeitliche Bezug der (historischen) Landschaft deutlicher. Neben der häufigen Erwähnung des Kulturerbe-Komitees des Europarates (CC-PAT) und der Anführung der Referenzdokumente mit archäologisch-historischen Regelungsinhalten in den Begründungserwägungen der ELK-Präambel (WEÜ, Europaratskonventionen von Granada und Valletta sowie der Empfehlung 95 (9) zum integrierten Kulturlandschaftsschutz)<sup>280</sup> heißt es bsp. in der Umsetzungsrichtlinie zur fundamentalen Rolle des Fachwissens bei Erfassung, Beschreibung und Bewertung, Teil I 1 A:

„Die Erfassung, Beschreibung und Bewertung der Landschaften stellt die einleitende Phase jeder Landschaftspolitik dar. Diese beinhaltet eine Analyse, der morphologischen, archäologischen, historischen, kulturellen und natürlichen Wesensmerkmale und ihre Beziehung untereinander sowie ihre Entwicklungsprozesse. Die Wahrnehmung von Landschaft durch die Bevölkerung sollte ebenfalls vom Aspekt sowohl der historischen Entwicklung als auch von der neuesten Bedeutung aus untersucht werden.“<sup>281</sup>

Insbesondere bei der Beschreibung der Landschaftspolitik bzgl. des Schutzes in den Umsetzungsrichtlinien wird auf die Notwendigkeit verwiesen, die

---

<sup>278</sup> Siehe unter § 5 Kap. II Nr. 4 a) aa).

<sup>279</sup> CoE, explanatory report, No. 38, a.a.O. (FN 41).

<sup>280</sup> Vgl. Präambel der ELK, a.a.O. (FN 27).

<sup>281</sup> Vgl. CoE, Recommendation CM/Rec (2008) 3, Guidelines for the implementation of the ELC, a.a.O. (FN 234).



Landschaft als Ganzes zu sehen, soziale und wirtschaftliche Aspekte und insbesondere die ökologischen, archäologischen, historischen, kulturellen, perceptiven und ökonomischen Aspekte der Landschaft zu berücksichtigen.<sup>282</sup>

Zuletzt wird auch durch Nr. 3 und 4 des ersten Anhang der Umsetzungsrichtlinien zur ELK, der Recommendation CM/Rec (2008) 3,<sup>283</sup> „Protected sites and landscapes“ deutlich, dass sowohl historische Kulturlandschaften als auch (archäologischen) Stätten geschützt werden sollen. Dort wird die Errichtung von archäologischen Parks und Reservaten sowie die Schaffung neuer Instrumente zum Schutz und Erhalt punktueller, linearer und flächiger Elemente von kulturellen und historischen Wert in ihrem Gesamtsystem gefordert, wobei die physikalischen, historischen, symbolischen, visuellen und kompositorischen Beziehungen im geschlossenen und entfernten Kontext beachtet werden sollen.<sup>284</sup>

Abschließend kann konstatiert werden, dass der Begriff der Landschaft in der ELK auch und gerade Kulturlandschaften im Sinne, wie er im deutschen Rechtsraum kursiert, umfasst, die ein historisches Ergebnis der Wechselwirkung von natürlichen und menschlichen Faktoren sind. Dem Begriff ist somit auch eine historische Komponente zu eigen, die mit den expliziten Verweisen auf die Zugehörigkeit zum Kulturerbe wie die archäologischen, historischen und kulturellen Komponenten verstärkt wird. Folglich sind auch historische Kulturlandschaften im Sinne der ELK schutzfähig.

## **2. Schutzwürdigkeit historischer Kulturlandschaft im Sinne der ELK**

Besonders hervorzuheben ist die Aufgabe des Schutzwürdigkeitskriteriums der Außergewöhnlichkeit/außergewöhnlichen Schönheit (outstanding/outstanding beauty), wie es bsp. in dem WEÜ in Form des Kriteriums des „außergewöhnlichen universellen Wertes“ in Art. 19 WEÜ oder aber auch im deutschen Recht verankert ist und typisch für die Kulturschutzrechtstradition

---

<sup>282</sup> Vgl. Part I.4 „Landscape policies“, ebd.

<sup>283</sup> CoE, Recommendation CM/Rec (2008) 3, a.a.O. (FN 234).

<sup>284</sup> Ebd.

des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts war.<sup>285</sup> Vielmehr sollen auch die alltäglichen und beeinträchtigten Landschaften ebenso unter das Schutzregime der ELK fallen, da auch diese als Lebensraum das alltägliche Leben der Bevölkerung betreffen und beeinflussen und gerade diese Gebiete von tiefgreifenden Veränderungsprozessen ergriffen sind, Art. 2 ELK i.V.m. Nr. 43ff. *explanatory report*.<sup>286</sup> Deshalb werden die Vertragsparteien auch durch Art. 5 lit. a) ELK verpflichtet,

„Landschaften als wesentlichen Bestandteil des Lebensraums der Menschen, als Ausdruck der Vielfalt ihres gemeinsamen Kultur- und Naturerbes und als Grundlage ihrer Identität rechtlich anzuerkennen“<sup>287</sup>.

In ihrer Alltäglichkeit nämlich wirke die Landschaft als Lebensraum identitätsstiftend. So heißt es bereits in den Begründungserwägungen der ELK, dass die Landschaft zur Herausbildung lokaler Kulturen beitrüge und dass sie ein grundlegendes Element des europäischen Natur- und Kulturerbes darstelle, das deshalb zum Wohlergehen der Menschen und zur Festigung der europäischen Identität beitrüge. Außerdem sei der alltägliche Lebensraum ebenfalls maßgeblich für die menschliche Lebensqualität.<sup>288</sup>

In den Richtlinien zur Umsetzung der ELK, festgesetzt in der Empfehlung R (2008) 3 des Ministerkomitees des Europarates, heißt es zur Definition der Landschaft, dem ELK-Geltungsbereich und der rechtlichen Anerkennung der Landschaft (Teil I.2 und I.3) zusammenfassend:

„[...] The concept of landscape in the convention differs from the one that may be found in certain documents, which sees in landscape an “asset” (heritage concept of landscape) and assesses it (as “cultural”, “natural” etc. landscape) by considering it as a part of physical space. This new concept expresses, on the contrary, the desire to confront, head-on and in a comprehensive way, the theme of the quality of the surroundings where people live; this is recognized as a precondition for individual and social well-being (understood in the physical, physiological, psychological and intellectual sense) and for sustainable development, as well as a resource conducive to economic activity. The concept of sustainable development is understood as fully integrating the environmental, cultural, social and economic dimensions in an

---

<sup>285</sup> *Marschall/Werk*, NuR 2007, 719 ff., 720; *Hönes*, Die Europäische Landschaftskonvention und das deutsche Denkmalrecht, in: Europäische Landschaftskonvention. Beiträge zur Landesentwicklung 60, Landschaftsverband Rheinland [Hrsg.], Köln 2007, S. 148-158, 151.

<sup>286</sup> *CoE*, explanatory report, No. 43 ff., a.a.O. (FN 41).

<sup>287</sup> *CoE*, Art. 5 lit. a ELK, a.a.O. (FN 27), S. 295.

<sup>288</sup> Vgl. Begründungserwägungen der ELK, a.a.O. (FN 27), S. 294.

overall and integrated fashion, that is, by applying them to the entire territory.”<sup>289</sup>

In dieser erweiterten Definition wird darauf hingewiesen, dass eben kein absolut objektives Kriterium wie ein „außergewöhnlich universeller Wert“ entscheidend für die Einbeziehung einer Landschaft in den Schutzbereich der ELK ist. Vielmehr wird auf den durch die unmittelbar in der Landschaft lebenden Bevölkerung individuell dem Gebiete beigemessenen Wert abgestellt.<sup>290</sup> Da es sich um den Lebensraum der Menschen handelt, muss die sensorische und emotionale Wahrnehmung eine gewichtige Rolle spielen, die ihr durch Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren auch eingeräumt werden soll.<sup>291</sup>

Zudem liefern die eben zitierten Ausführungen, insbesondere Absatz 2 des Zitats der Umsetzungsrichtlinie i.V.m. mit dem direkten Verweis unter Kap. I.6 des erläuternden Berichts<sup>292</sup> auf die Empfehlung des Ministerkomitees des

---

<sup>289</sup> CoE, guidelines for the implementation of the European Landscape Convention, Part I.2 und 1.3, a.a.O. (FN 234).

<sup>290</sup> Marschall/Werk, NuR 2007, 719 ff., 720; Hönes, Die Europäische Landschaftskonvention und das deutsche Denkmalrecht, in: Europäische Landschaftskonvention. Beiträge zur Landesentwicklung 60, Landschaftsverband Rheinland [Hrsg.], Köln 2007, S. 148-158, 151; Priore, The Council of Europe’s European Landscape Convention, in: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, Regionale und internationale Konzepte zu Bestandserfassung und Management, 2001, S. 125-130, 127.

<sup>291</sup> “The sensory (visual, auditory, olfactory, tactile, taste) and emotional perception which a population has of its environment and recognition of the latter’s diversity and special historical and cultural features are essential for the respect and safeguarding of the identity of the population itself and for individual enrichment and that of society as a whole. It implies recognition of the rights and responsibilities of populations to play an active role in the processes of acquiring knowledge, taking decisions and managing the quality of the places where they live. Public involvement in decisions to take action and in the implementation and management of such decisions over time is regarded not as a formal act but as an integral part of management, protection and planning procedures“ [CoE, guidelines for the implementation of the European Landscape Convention, Part I.2 und 1.3, a.a.O. (FN 234)].

<sup>292</sup> CoE, Explanatory report, a.a.O. (FN 41):

“In addition, the group constantly referred in its work to existing national and international legal instruments in this field. These include the UNESCO Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, the Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe, the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, the European Convention for the Protection of the Archaeological Heritage, the Committee of Ministers Recommendation 95 (9) on the integrated conservation of cultural landscape areas as part of landscape policies and Recommendation 79 (9) of the Committee of Ministers concerning the identification and evaluation card for the protection of natural landscapes, the Mediterranean Landscape Charter, the European Community regulation on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside, the European Community directive on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, the European Community directive on the assessment of

Europarates Nr. R 95 (9) einen wichtigen Hinweis zur Interpretation des Umfangs des Landschaftsbegriffs und die Ausdehnung des Schutzregimes der ELK auf historische Kulturlandschaften. So wird in der Europarat-Empfehlung Nr. R 95 (9) in der Begriffsbestimmung der Kulturlandschaft in Art. 1 von Kulturlandschaften als von bestimmten topographisch eingegrenzten Landschaftsteilen gesprochen,<sup>293</sup> ebenso wie in Art. 1 Nr. 3 des zeitlich vorangegangenen Europarat-Übereinkommens zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa<sup>294</sup>. Doch genau dies wurde in der ELK aufgegeben. Anstatt der Topographie der Landschaft wird nun auf die Wahrnehmung der Bevölkerung abgestellt.<sup>295</sup>

Dieser grundlegende Paradigmenwechsel hat auch auf die Bestimmung der Schutzwürdigkeit von Landschaften im Sinne der ELK in Gestalt von historischen Kulturlandschaften Auswirkungen. So ist aus der Begriffsbestimmung der Kulturlandschaft in Art. 1 der Europarat-Empfehlung Nr. R. 95 (9) herauszulesen, dass zwar die subjektive Wahrnehmung der lokalen, betroffenen Bevölkerung in der Beurteilung der Erhaltungswürdigkeit einer Kulturlandschaft eine Rolle spielt, die wesentlichen Entscheidungskriterien allerdings materieller Natur sind.<sup>296</sup> Hauptkriterium ist nämlich der auf verschiedenen Ebenen anerkannte gesellschaftliche und kulturelle Wert, der sich in der Gestalt der Landschaft aufgrund von Überresten menschlicher Aktivitäten und Flächennutzungen oder in Kunst und Literatur manifestiert hat.<sup>297</sup> Dies sind die zur Erhaltung notwendigen bestimmten Werte, wie sie in der Begriffsbeschreibung des Art. 1 in der Europarat-Empfehlung Nr. R 95 (9) angeführt werden.<sup>298</sup> Weiter spezifiziert werden die „bestimmten Werte“ in Art. 4 Nr. 4 lit. b) des Anhangs zur Empfehlung Nr. R 95 (9) des Europarates:

---

environmental effects, and other important national, European Community and international instruments.”

<sup>293</sup> Art. 1, „Kulturlandschaften“, Europarat-Empfehlung Nr. R (95) 9, a.a.O. (FN 138), S. 87.

<sup>294</sup> Art. 1 NR. 3, Valletta-Übereinkommen, BGBl. 2002 II Nr. 39 vom 15.10.2002, 2709 ff.

<sup>295</sup> *Marschall/Werk*, NuR 2007, 719 ff., 720; *Hönes*, Die Europäische Landschaftskonvention und das deutsche Denkmalrecht, in: Europäische Landschaftskonvention. Beiträge zur Landesentwicklung 60, Landschaftsverband Rheinland [Hrsg.], Köln 2007, S. 148-158, 151; *Hönes*, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV 2007, 141 ff, 145.

<sup>296</sup> *CoE*, Empfehlung Nr. R. (95) 9, a.a.O. (FN 138), S. 85.

<sup>297</sup> Ebd.

<sup>298</sup> Vgl. Art. 1, Anhang zur Europarat-Empfehlung Nr. R 95 (9), „Erhaltung“, ebd.

„ [Die Landschaftsbewertungsverfahren sollten:]

b) Darauf abzielen, die kulturellen, historischen, archäologischen, ästhetischen, symbolischen, ethnologischen, ökologischen, ökonomischen und sozialen Werte aufzuzeigen, die die Gesellschaft auf verschiedenen Gebietsebenen zu den Landschaft beiträgt;<sup>299</sup>

Zwar wird auch der symbolische Wert, der sich nur aus einer subjektiven Rezeption der Landschaft ergeben kann, mit in den Katalog aufgenommen, doch liegt der Schwerpunkt evidenter auf Gründen physischer Natur. Diese Gewichtung spiegelt sich auch in der Erläuterung der dreifachen kulturellen Dimension der Landschaft in der Begriffsbestimmung in Art. 1 des Anhangs der Empfehlung wieder: Denn diese dreifache Dimension wird zwar auch auf die Wahrnehmung des Gebietes durch die Bevölkerung bezogen, aber vor allem ergäbe sie sich aus dem Zeugniswert und der Originalität.<sup>300</sup> Sodass auch das subjektive Kriterium (Wahrnehmung, Überzeugungen) aufgenommen wird, doch bleibt das Hauptgewicht auf das objektiv-fachliche Kriterium gelegt.

Diese Gewichtung wurde nun in der ELK anders vorgenommen. Hauptanknüpfungspunkt für die Schutzwürdigkeit ist die Wahrnehmung der in der betroffenen Landschaft lebenden Bevölkerung, da stets die Wichtigkeit der Anerkennung und des Schutzes von Landschaft „als wesentlicher Bestandteil des Lebensraumes der Menschen, als Ausdruck der Vielfalt ihres gemeinsamen Kultur- und Naturerbes sowie als Grundstein ihrer Identität“<sup>301</sup> betont wird.<sup>302</sup>

So ist als wesentliches Merkmal und als wesentliche Novität festzuhalten, dass die ELK die generelle Schutzwürdigkeit von Landschaften und somit auch von alltäglichen Landschaften positiviert. Eben jene sollen nicht weniger geschützt werden als besonders hervorstechende Landschaften, da alle gleichermaßen Einfluss auf und Bedeutung für die Qualität der Umgebung der europäischen Bevölkerung haben. Dieser flächendeckende Umfang wird durch folgende Gründe gerechtfertigt: jede Landschaft stellt einen Lebensraum für die jeweilige Bevölkerung da; städtische und ländliche Landschaften greifen in komplexer Weise ineinander; die meisten Europäer leben in kleinen oder

---

<sup>299</sup> Art. 4 Nr. 4 lit. b), Anhang zur Europarat-Empfehlung Nr. R 95 (9), a.a.O. (FN 138).

<sup>300</sup> Vgl. Artikel 1, Anhang zur Europarat-Empfehlung Nr. R 95 (9), „Landschaft“, a.a.O. (FN 138).

<sup>301</sup> Art. 5 ELK, a.a.O. (FN 27), S. 295.

<sup>302</sup> Vgl. auch Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 76.

großen Städten, deshalb beeinflusst sie die Landschaftsqualität dieser in großem Maße; während ländliche Landschaften einen wichtigen Platz im Bewusstsein der Europäer einnehmen. Ein weiterer Rechtfertigungsgrund besteht in den tiefgreifenden Veränderungsprozessen des städtischen Umlandes.<sup>303</sup>

Doch fraglich ist, ob nicht der durch die ELK gewollte Landschaftsschutz selbst enger zu definieren ist. Denn in der Definition des Begriffs des „Landschaftsschutzes“ im Sinne des Übereinkommens, wie er in Kap. I Art. 1 lit. d) ELK definiert wird, heißt es:

„Maßnahmen zur Erhaltung und Pflege der maßgeblichen oder charakteristischen Merkmale einer Landschaft, die durch den kulturhistorischen Wert der Landschaft begründet sind, der auf ihr natürliches Erscheinungsbild und/oder die Tätigkeit des Menschen zurückzuführen ist.“<sup>304</sup>

So gelten trotz des weiten Anwendungsgebietes der ELK dennoch nur die maßgeblichen und charakteristischen Merkmale einer Landschaft als absolut schutzwürdig, die durch den kulturhistorischen Wert der Landschaft begründet werden, der auf ein natürliches Erscheinungsbild und/oder die Tätigkeit des Menschen zurückzuführen ist. Das heißt, dass zwar die Wahrnehmung der in der betroffenen Landschaft lebenden Bevölkerung, für die Bestimmung der Gebietseinheit, die als historische Kulturlandschaft zu gelten hat, entscheidend ist, was ein „neuer Aspekt“ in der Entwicklung des Kulturlandschaftsschutzes ist. Doch nur die maßgeblichen oder charakteristischen Merkmale mit kulturhistorischem Wert sind schutzwürdig. So verweist auch der erläuternde Bericht darauf, dass die konkreten Landschaftsschutzmaßnahmen auf die signifikanten natürlichen und kulturellen Merkmale zu beschränken sind.<sup>305</sup> Die zu schützenden Charakteristika müssen sich durch einen hohen Wert

---

<sup>303</sup> Vgl. CoE, explanatory report, No. 45, a.a.O. (FN 41).

<sup>304</sup> Kap. I Art. 1 lit. d) ELK, a.a.O. (FN 27), S. 295. Noch deutlicher im englischen Text: „“Landscape protection” means actions to conserve and maintain the significant or characteristic features of a landscape, justified by its heritage value derived from its natural configuration and/or from human activity.“

<sup>305</sup> “Landscape protection” consists of measures to preserve the present character and quality of a landscape which is greatly valued on account of its distinctive natural or cultural configuration. Such protection must be active and involve upkeep measures to preserve significant features of a landscape.” CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41).

auszeichnen, der auf der unterschiedlichen natürlichen und kulturellen, also anthropogenen Prägung der Landschaft beruht.<sup>306</sup>

Fraglich ist, ob die „maßgeblichen oder charakteristischen Merkmale“, die in der ELK nicht weiter definiert sind,<sup>307</sup> dem Wesen nach genauso zu definieren sind wie die „prägenden Merkmale“, auf die in § 2 Abs. 2 ROG und § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG Bezug genommen wird.<sup>308</sup>

Der Empfehlung zur Umsetzung der ELK CM/Rec (2008) 3 vom 6.2.2008 kann entnommen werden, dass die spezifischen, materiellen und immateriellen Wesensmerkmale für künftige Generationen erhalten werden sollen und sich diese Landschaftsmerkmale aus ökonomischen, sozialen, ökologischen, kulturellen und historischen Faktoren generieren, deren Ursprung häufig außerhalb der betroffenen Landschaft(steile) liegt.<sup>309</sup> In Nr. 3 und 4 des Appendix zu dieser Empfehlung wird weiter ausgeführt, dass insbesondere solche punktuellen, linearen und flächigen Elemente, die als kulturelle und historische Erbe ausmachen (Bsp. historische Zentren, Villen, gewerbliche Archäologie, historische Gärten) zu schützen sind. Hierbei sei es wesentlich, den Fokus nicht nur auf das einzelne Element, sondern auf das gesamte System zu lenken und die Beziehungen zu schützen, die den historischen Wert des Elementes prägen.<sup>310</sup> Historische Kulturlandschaften sind also als Ganzes zu schützen.

Folglich mag zwar die Formulierung der maßgeblichen und charakteristischen Merkmale dazu anregen, eine Parallele zu den Regelungen des ROG und BNatSchG mit ihrer Fokussierung auf die prägenden Merkmale zu ziehen, jedoch sind die „maßgeblichen und charakteristischen Merkmale“ der ELK weiter zu verstehen.<sup>311</sup> Ungeachtet dessen ist bei der Auslegung zu beachten, dass dem gesamten europäischen Rechtsraum der Gedanke eines

---

<sup>306</sup> Art. 1.5, Recommendation CM/Rec (2008) 3, a.a.O. (FN 234): „A landscape’s characteristics depend on economic, social, ecological, cultural and historical factors, the origin of which often lies outside the sites concerned.“

<sup>307</sup> *Janssen*, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 22, 31.

<sup>308</sup> Vgl. auch *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 76.

<sup>309</sup> *CoE*, Recommendation CM/Rec (2008) 3, Teil I Nr. 5, a.a.O. (FN 234).

<sup>310</sup> Ebd., Appendix I Nr. 3 und 4.

<sup>311</sup> Anders: *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 80.

grundrechtlichen Schutzes des Eigentums zu Eigen ist. Ausgehend von diesem ist stets zu verlangen, dass je höher das angestrebte Schutzniveau ist und damit die Einschränkungen für das (Grund-)Eigentum wegen Nutzungseinschränkungen zunehmen, umso höher ist das Rechtfertigungserfordernis der Unterschützstellung durch einen kultur-/naturhistorischen Wert des geschützten Objektes.

In jedem Fall dürfte aber unstreitig sein, dass die Merkmale stets im Kontext ihrer Umgebung zu betrachten sind, weil andernfalls der Generalität des Art. 3 ELK nicht Rechnung getragen würde.<sup>312</sup>

In den Beispielen von Instrumenten für die Umsetzung der ELK im 1. Anhang zu den Umsetzungsrichtlinien wird die Beziehung zwischen subjektiven und objektiven Entscheidungskriterien für die Denkmalwürdigkeit erläutert.<sup>313</sup> So heißt es zu den in Art. 6 ELK geschützten Landschaftsteilen:

“It is important to encourage a policy to ensure the quality of the territory as a whole by defining policies for appraising, planning, developing and managing everyday or degraded landscapes, rather than merely identifying and protecting exceptional sites. The latter category, which has long been trialed in many countries, including in respect of monuments and natural sites, has been showing signs of crisis for some time, particularly when it overrides other policies and constitutes passive protection of sites isolated from the territory as a whole; as a result, permits to carry out modifications are subject only to the opinion of specialists and professionals.

[...]

The particular features of each state should be taken into account. It seems preferable to avoid criteria of the “picturesque”, “natural beauty” or “outstanding” type, as these belong to cultural concepts specific to earlier 20th-century legislation on the protection of monuments and sites. Reasoning based on a place’s specific characteristics may be supplemented or replaced by reasoning based on particular sensitivities or risks.<sup>314</sup>

Es lässt sich folgern, dass zwar ein gesellschaftlich und kulturell anerkannter Wert für die zu schützenden Charakteristika einer historischen Kulturlandschaft notwendig ist. Liegen sie aber vor, soll das schützenswerte

---

<sup>312</sup> Auch: *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 80.

<sup>313</sup> Art. 6 ELK, a.a.O. (FN 27), S. 295.

<sup>314</sup> Art. 6, *CoE*, Guidelines for the Implementation of the ELC-Appendix I, a.a.O. (FN 234).



Charakteristikum mit seiner Umgebung, der Kulturlandschaft als Ganzes gesehen und umfassend geschützt werden. Der für die Schutzwürdigkeit erforderliche gesellschaftlich und kulturell anerkannte Wert liegt nicht in einer Bezeichnung wie etwa als „außergewöhnlich schön“, sondern beruht auf kulturellen, historischen, archäologischen, ästhetischen, symbolischen, ethnologischen, ökologischen, ökonomischen und sozialen Gründen und auf der aktuellen Wahrnehmung und Empfindung der Kulturlandschaft bzw. des Landschaftsteiles als wesentlichen Bestandteil des Lebensraums durch die Bevölkerung.

### **3. Zwischenergebnis**

Die ELK vertritt einen sehr weiten Landschaftsbegriff, der viele Landschaftsformen für schutzfähig erklärt. Durch die Formulierung in Kap. I Art. 1 lit. a) ELK in Verbindung mit den anhängigen Texten und internationalen Übereinkommen wird deutlich, dass die ELK sowohl Natur-, als auch Kulturlandschaften, auch im Sinne der historischen Kulturlandschaften als potenzielles Schutzobjekt einschließt. Dies wird auch durch die Betonung des kulturellen, archäologischen und/oder historischen Aspektes in den einschlägigen Texten und der Bezeichnung als Teil des Kulturerbes in der ELK selbst erkennbar. Die räumliche Abgeschlossenheit eines Kulturlandschaftsgebietes soll nicht durch politische Grenzen oder die Topographie bestimmt werden, sondern allein durch die Wahrnehmung der in der betroffenen Landschaft lebenden Bevölkerung.

Als Begrenzung für den weiten Geltungsbereich der ELK wurde in Kapitel I Art. 1 lit. d) ELK für den strikten Landschaftsschutz das Schutzwürdigkeitskriterium verankert, dass zu schützende Landschaftsteile als maßgebliches und charakteristisches Merkmal einen kulturhistorischen Wert aufweisen müssen, der auf ein natürliches Erscheinungsbild und/oder die Tätigkeit des Menschen zurückzuführen ist.<sup>315</sup> Dies allein sind die Landschaftsteile auf die sich der strikte Schutz beziehen soll.<sup>316</sup> Bemerkenswert ist hierbei, dass sich der kulturhistorische Wert sowohl auf natürliche als auch kulturelle Aspekte gründen kann, die komplementär und nicht alternativ zu

---

<sup>315</sup> Art. 1 lit. d) ELK, a.a.O. (FN 27), S. 294

<sup>316</sup> Vgl. *CoE*, explanatory report, No. 41, a.a.O. (FN 41).

einander stehen; der kulturelle Wert der natürlichen Aspekte begründet sich perzeptiv und assoziativ. Dies steht im Gegensatz zu dem in Deutschland bisher verfolgten Konzept.

#### **4. Schutzbereich der ELK für historische Kulturlandschaften**

Es ist grundlegend für das richtige Verständnis der ELK, die Schutzbereiche genau zu unterscheiden bzw. genau zu definieren, wie der Schutzbereich gestaltet ist.

Grundsätzlich sind bzgl. des Kulturlandschaftsschutzes zwei Schutzbereiche zu unterscheiden: [a] der Schutzbereich im weiteren Sinne und [b] der Schutzbereich im engeren Sinne.

Der Schutzbereich im weiteren Sinne [a] bezieht sich auf das Grundanliegen der ELK, den Aspekt des (Kultur-) Landschaftsschutzes grundsätzlich in der Politik und der breiten sowie speziell der in der betroffenen Landschaft lebenden Öffentlichkeit zu etablieren, sodass der (Kultur-)Landschaft ständig als schützenswertes Kulturgut (und auch Naturgut) Beachtung geschenkt wird.

Der Schutzbereich im engeren Sinne [b] bezieht sich auf den Umfang des ausgestalteten Schutzes von Kulturlandschaften bzw. Teilen dieser *in concreto*, wie er in der Begriffsdefinition in Art. 1 lit. d) der ELK anklingt. Im Folgenden wird nun zu untersuchen sein, wie genau die Intensität und der Umfang dieses Schutzbereiches aus juristischer Sicht zu deuten ist, wobei ein deutlicher Akzent auf den Schutzbereich im engeren Sinn, dem Hauptthema dieser Arbeit, gelegt werden wird.

##### **a) Schutzbereich der ELK im weiteren Sinn**

Der Schutzbereich für historische Kulturlandschaften der ELK im weiteren Sinne findet seine Basis vor allem in der Grundintention der ELK, Landschaften und somit auch Kulturlandschaften, die den Lebensraum der Menschen darstellen, ins allgemeine Bewusstsein zu rücken, zu fördern und Beachtung in Politik und Landschaftsplanung zu verschaffen.

Der Schutz der wertvollen Ressource Landschaft, die in ihrer den Alltag prägenden Funktion nicht nur wohlbefinden-, sondern auch identitätsstiftend wirkt und zur schützenswerten kulturellen und biologischen Vielfalt in Europa beiträgt, soll in einer nachhaltigen Entwicklung hin zu einem „ausgewogenen

und harmonischen Verhältnis zwischen gesellschaftlichen Bedürfnissen, wirtschaftlicher Tätigkeit und der Umwelt bestehen.<sup>317</sup>

Wie bereits aus der Definition des Geltungsbereichs in Art. 2 ELK hervorgeht, soll die ELK eben auf das gesamte Staatsgebiet und auf alle Typen der Landschaft Anwendung finden. In Art. 9 ELK wird zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf lokaler und regionaler Ebene angeregt. Insbesondere die Betonung der Wichtigkeit der alltäglichen Landschaften als wesentlichen Bestandteil des Lebensraumes<sup>318</sup> und die Negation der allein dem Pittoresken Beachtung schenkenden Landschaftswahrnehmung des 19. und frühen 20. Jahrhunderts<sup>319</sup> weisen darauf hin, dass die ELK einen umfassenden Schutz von Landschaften bezwecken will.

Die sich der ELK verpflichtenden Staaten müssen in den Bereichen der Landschaftspolitik, dem Landschaftsschutz im engeren Sinn sowie der Landschaftspflege und -planung i.S.d. Art. 1 ELK Beiträge zu nachhaltiger Entwicklung und Schutz der (Kultur-)Landschaften leisten,<sup>320</sup> indem sie sich verpflichten:

„a) Landschaften als wesentlichen Bestandteil des Lebensraumes der Menschen, als Ausdruck der Vielfalt ihres gemeinsamen Kultur- und Naturerbes und als Grundstein ihrer Identität rechtlich anzuerkennen;

b) Durch Ergreifen der in Art. 6 aufgeführten spezifischen Maßnahmen eine auf den Schutz, die Pflege und die Gestaltung der Landschaft ausgerichtete Landschaftspolitik zu erarbeiten und umzusetzen;

c) Verfahren für die Beteiligung der Öffentlichkeit, der Kommunal- und Regionalbehörden und anderer Parteien einzuführen, die ein Interesse an der Festlegung und Umsetzung der unter Buchstabe b) genannten Landschaftspolitik haben;

d) die Landschaft in ihre Regional- und Städteplanungspolitik und in ihre Kultur-, Umwelt, Agrar-, Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie in andere, sich möglicherweise unmittelbar oder mittelbar auf die Landschaft auswirkende Politikbereiche aufzunehmen.“<sup>321</sup>

Der Schutzbereich für Kulturlandschaften im weiteren Sinne besteht folglich darin, dass Kultur-, wie auch Naturlandschaften rechtliche Anerkennung in der

---

<sup>317</sup> Vgl. Präambel der ELK, a.a.O. (FN 27), S. 294.

<sup>318</sup> Vgl. Art. 5 lit. a) ELK, a.a.O. (FN 27), S. 295.

<sup>319</sup> Vgl. Part II.1 Recommendation CM/Rec (2008) 3, a.a.O. (FN 234).

<sup>320</sup> Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, 77.

<sup>321</sup> Art. 5 ELK, a.a.O. (FN 27), S. 295.

nationalen Politik finden und somit dem Fakt Rechnung getragen wird, dass eigentlich jede Politik Landschaftspolitik im Sinne des Art. 1 lit. b) ELK ist. Denn nahezu jeder nationale, regionale und lokale Politikbereich formuliert Grundsätze, Strategien oder Leitlinien, auf Grund derer spezifische Maßnahmen zumindest mit Gestaltungswirkung auf die Landschaft ergriffen werden.<sup>322</sup> Zudem sollen Maßnahmen zur Förderung der Bewusstseinsbildung, Ausbildung und Erziehung sowie der Erfassung und Bewertung von Landschaften, die Festsetzung von landschaftsbezogenen Qualitätsziel im Sinne von Art. 1 lit. c) ELK und die Umsetzung der Landschaftspolitik durch Einführung von geeigneten Instrumenten vorangebracht werden.<sup>323</sup> Ebenso umfasst der Schutzbereich im weiteren Sinne eine Demokratisierung der Landschaftsschutz, -pflege- und -planungsverfahren, indem die Öffentlichkeit ein Recht auf Beteiligung erhält.<sup>324</sup>

Der Schutzbereich im weiteren Sinne besteht also in der Trias von Landschaftsschutz, -pflege und -planung. In allen Bereichen der Landschaft wird das Verhältnis dieser drei Tätigkeitsfelder von den verschiedenen Charakteristika des Gebietes und den einvernehmlichen Zukunftsplänen für die Landschaft bestimmt. Manche Gebiete sollen somit unter striktesten Schutz gestellt werden, während andere stark beeinträchtigte Landschaften einer gänzlichen Um- und Neugestaltung bedürfen. Die meisten Landschaften benötigen jedoch eine Kombination aller drei Tätigkeitsarten, und manche benötigen einen gewissen Grad von Intervention.<sup>325</sup>

Im Streben danach, die richtige Balance von Landschaftsschutz, -pflege und -planung zu finden, sollte nicht vergessen werden, dass das Hauptziel nicht die Bestandserhaltung oder „Einfrierung“ von Landschaften an einem bestimmten Punkt ihrer langen Entwicklung ist; Landschaft ist immer Veränderungen unterworfen und wird es immer sein, durch sowohl natürliche, als auch menschliche Prozesse.<sup>326</sup> Vielmehr soll das Ziel sein, zukünftige

---

<sup>322</sup> Vgl. Art. 1 lit. b) ELK, a.a.O. (FN 27), S. 295.

<sup>323</sup> Vgl. Art. 5 lit. b) i.V.m. Art. 6 ELK, a.a.O. (FN 27), S. 295.

<sup>324</sup> Vgl. ebd.

<sup>325</sup> Vgl. *CoE*, explanatory report, No. 41, a.a.O. (FN 41).

<sup>326</sup> Part II.1, *CoE*, Recommendation CM/Rec (2008) 3, a.a.O. (FN 234).

Veränderungen in solche Bahnen zu lenken, dass die große Diversität und Qualität der Landschaften erhalten wird, wie sie geerbt wurde oder diese sogar zu erhöhen bzw. zu verbessern.<sup>327</sup>

Der Schutz von historischen Kulturlandschaften als eine Art flächenbezogener Denkmalschutz steht dieser Absage an die Bestandserhaltung im Sinne eines Einfrierens einer Landschaft auf einem bestimmten Entwicklungsniveau nicht entgegen.<sup>328</sup> Zum einen wird eingeräumt, dass bestimmte Landschaftsteile unter absoluten Schutz gestellt werden müssen. Zum anderen bedeutet der Erhalt einer Kulturlandschaft im Sinne von Denkmalschutz und -pflege gewissermaßen auch einen dynamischen Prozess von Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen, touristischer Erschließung im Sinne des „integrierenden Erhalts“ und auch wissenschaftlicher Erschließung. Außerdem wird der (Kultur-)Landschaftsschutz vom Europarat selbst als dynamische Aufgabe ausgelegt.

#### **b) Schutzbereich der ELK im engeren Sinn**

Zum Schutzbereich der ELK im engeren Sinne heißt es im Erläuternden Bericht zur ELK, Bezug nehmend auf Art. 1 ELK und in der Erkenntnis, dass Landschaftsschutz aktiv sein und Maßnahmen zur Erhaltung der signifikanten Merkmale einer Landschaft beinhalten muss<sup>329</sup>:

„41. [...] Some areas may merit the strictest protection. At the other extreme there may be areas whose landscapes are severely damaged and need entirely reshaping. Most landscapes need a combination of the three modes of action, and some of them need some degree of intervention.“<sup>330</sup>

Es sollen also unter anderem Gebiete mit einem „strikten Schutz“ möglich sein. Doch dieser strikte Schutz soll eine Ausnahme bleiben, weil im Wesentlichen die Dynamik der Entwicklung von Kulturlandschaften auch mit Hinblick auf

---

<sup>327</sup> Vgl. ebd., No. 42

<sup>328</sup> *Marschall/Werk*, NuR 2007, 719 ff., 720; *Hönes*, Die Europäische Landschaftskonvention und das deutsche Denkmalrecht, in: Europäische Landschaftskonvention. Beiträge zur Landesentwicklung 60, Landschaftsverband Rheinland [Hrsg.], Köln 2007, S. 148-158, 151; *Gunzelmann*, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 120, 124.

<sup>329</sup> Vgl. *CoE*, explanatory report, No. 40, a.a.O. (FN 41).

<sup>330</sup> *CoE*, explanatory report, No. 41, a.a.O. (FN 41).

ihre Nutzbarkeit als Ressource anzuerkennen ist und die permanente Veränderung nicht gestoppt werden soll; sofern nicht ein besonderes Schutzwürdigkeitskriterium<sup>331</sup> vorliegt, soll daher die Entwicklung nur so gelenkt werden, dass die Qualität und Diversität der Landschaft erhalten bleibt.<sup>332</sup>

Es ist evident, dass der strikte Schutz zwar die Ausnahme sein soll, und inhaltlich auf die Europarat-Empfehlung Nr. R 95 (9) zum integrierten Schutz von Kulturlandschaften und ihren Anhang Bezug genommen wird. Doch ebenso evident ist, dass die ELK solch strikten Schutz in solchen Ausnahmefällen vorsieht, in denen die „maßgeblichen oder charakteristischen Merkmale einer Landschaft, die durch den kulturhistorischen Wert der Landschaft begründet sind, der auf ihr natürliches Erscheinungsbild und/oder die Tätigkeit des Menschen zurückzuführen ist,“<sup>333</sup> bedroht sind.

Fraglich ist nun, wie der Schutzbereich im engeren Sinne der ELK konkret ausgestaltet ist. Der Schutzbereich im engeren Sinne ist grundlegend aus der Landschaftsschutzdefinition in Art. 1 lit. d) ELK in Verbindung mit Art. 1 lit. e) ELK abzuleiten, wonach die Bedeutung von „Landschaftsschutz“ in Maßnahmen zur Erhaltung und Pflege der maßgeblichen und charakteristischen Merkmale einer Landschaft, die durch den kulturhistorischen Wert der Landschaft begründet sind, der auf ihr natürliches Erscheinungsbild und/oder die Tätigkeit des Menschen zurückzuführen ist, liegt.<sup>334</sup>

Weil Landschaftsschutz in Erhaltung und Pflege der Landschaft besteht, ist auch die Begriffsdefinition der „Landschaftspflege“ in Art. 1 lit. e) ELK zu beachten. Hiernach ist „Landschaftspflege“ als Gesamtheit der unter dem Aspekt der nachhaltigen Entwicklung durchgeführten Maßnahmen zur Gewährleistung der Erhaltung einer Landschaft zu definieren, um durch gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Prozesse hervorgerufene Veränderungen zu steuern und aufeinander abzustimmen.<sup>335</sup>

---

<sup>331</sup> Siehe § 4 Teil I Nr. 2.

<sup>332</sup> *CoE*, explanatory Report, No. 42, a.a.O. (FN 41)

<sup>333</sup> Art. 1 lit. d) ELK, a.a.O. (FN 27), S. 295.

<sup>334</sup> Vgl. Art. 1 lit. d) ELK, a.a.O. (FN 27), S. 295.

<sup>335</sup> Art. 1. lit. e) ELK, a.a.O. (FN 27), S. 295.

Fraglich ist zudem, was „Erhaltung“ bedeutet. Ein Indiz für die Interpretation dieses Begriffs durch den Europarat bietet wiederum der Anhang der Empfehlung Nr. R 95 (9) zum integrierten Schutz von Kulturlandschaften. Dort heißt es in den Begriffsbestimmungen des Artikel 1 zur Erhaltung:

„Die dynamische Anwendung angemessener rechtlicher, wirtschaftlicher und operationeller Maßnahmen zum Schutz bestimmter Werte vor Zerstörung oder Verfall und zur Sicherung ihrer Zukunft.“<sup>336</sup>

Zunächst ist die Betonung der Dynamik der Schutzmaßnahmen und ihrer Anwendung auffällig; dies wird besonders wichtig durch die Tatsache, dass die Kulturlandschaft einer ständigen Entwicklung, einem ständigen dynamischen Prozess unterworfen ist. Folglich ist es nur logisch, dass auch Erhaltungsmaßnahmen eine gewisse Dynamik haben müssen, um sich an die Veränderungsprozesse anzupassen und sie gegebenenfalls zu stoppen.

Subsumiert man weiter unter diese Definition, so wird die Breite der möglichen Maßnahmen deutlich, nämlich solche rechtlicher (bsp. durch die rechtliche Unterschützstellung), wirtschaftlicher (z.B. Subventionierung jeglicher Art) und operationeller Natur (z.B. tatsächliche Schutzmaßnahmen wie etwa Umzäunung etc.); entscheidend ist, dass sie angemessen sind.

Objekt der Erhaltungsmaßnahmen sind „bestimmte Werte“ wie Natur- oder Kulturdenkmale wie bauliche Anlagen, Bodenstrukturen aber auch tradierte, in der Landschaft manifestierte Nutzungsweisen und Tier- oder Pflanzenarten. Die Werte müssen zunächst bestimmbar sein,<sup>337</sup> was derzeit mangels einheitlicher Kriterien und Bewertungsmaßstäbe noch problematisch ist; Kriterienkataloge sind jedoch im Entstehen. Wichtig ist auch der zeitliche Bezug: so soll zum einen gegenwärtig die Zerstörung und der Verfall verhindert, also eine Abwehr von Gefahren durch Instandsetzung und –haltung und zum anderen soll das zukünftige Fortbestehen des Objektes gesichert, also präventive Maßnahme unternommen werden;<sup>338</sup> hier können Parallelen zu den Begriffspaaren Landschaftsschutz und -pflege oder Denkmalschutz und -pflege gezogen werden.

Landschaftsschutz im Sinne der ELK besteht also aus Maßnahmen zum Schutz des gegenwärtigen Charakters und der gegenwärtigen Qualität einer

---

<sup>336</sup> Art. 1, Anhang zur Europarat-Empfehlung Nr. R 95 (9), „Erhaltung“, a.a.O. (FN 138).

<sup>337</sup> CoE, explanatory Report, No. 42, a.a.O. (FN 41),

<sup>338</sup> Ebd.

Landschaft, die einen besonderen Wert aufgrund ihrer natürlichen und kulturellen Prägung hat. Dies stellt eine passive Schutzform im Sinne der konservatorischen Unterschutzstellung dar. Doch auch ein solcher passiver Schutz muss aktiv durch Instandsetzungs- und -haltungsmaßnahmen ausgerichtet an einem eindeutigen Schutzkonzept betrieben werden und muss umfassende Maßnahmen enthalten, welche die wesentlichen Merkmale der Landschaft erhalten.<sup>339</sup> Der Schutz kann nicht ohne eine pflegerische Tätigkeit gesehen werden (Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kulturlandschaft durch z.B. pflegerische Bewirtschaftung, Beschneidung von Bewuchs, Sanierung von Bestandsbauten). Durch die Pflege soll abgesichert werden, dass der ordnungsgemäße Erhalt der Landschaft gewährleistet ist und dass sich die Landschaft in einem harmonischen und wechselseitigen Verhältnis zu wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen entwickeln kann. Die Pflegemethoden müssen dynamisch sein und danach streben, die Landschaftsqualität entsprechend den Erwartungen und Bedürfnissen der Öffentlichkeit zu verbessern, folglich den zu bestimmenden landschaftsbezogenen Qualitätszielen zu genügen.<sup>340</sup> Zum anderen besteht die Forderung der aktiven Schutzmaßnahmen im Sinne der Umsetzung des Landschaftsschutzes in der Planung.

Wie der strikte Schutz und vorrangig die Erhaltung von historischen Kulturlandschaften *in concreto* geschehen soll und welche Maßnahmen zu entwickeln sich die Vertragsparteien verpflichten sollen, findet sich in der Beschreibung der „Allgemeinen Maßnahmen“ der ELK. Die Vertragsparteien verpflichten sich zunächst, „Landschaften als wesentlichen Bestandteil des Lebensraumes der Menschen, als Ausdruck der Vielfalt ihres gemeinsamen Kultur- und Naturerbes und als Grundstein ihrer Identität rechtlich anzuerkennen“, Art. 5 lit. a) ELK. Dies heißt, dass neue Rechtsinstitute wie denkmalschutzrechtliche Schutzgebietsausweisungen mit eindeutig geregelten Ge- und Verboten sowie Erlaubnisvorbehalten geschaffen oder vorhandene so umgestaltet werden, dass sie Landschaften als Ausdruck ihres Kultur- und

---

<sup>339</sup> Vgl. *CoE*, explanatory report, No. 40, a.a.O. (FN 41).

<sup>340</sup> Vgl. ebd.



Naturerbes – im Falle der Kulturlandschaft wohl mit Schwerpunkt auf das Kulturerbe – zu schützen in der Lage sind.<sup>341</sup>

Doch allein die rechtliche Anerkennung der Landschaft reicht für den strikten Schutz nicht aus. Nähere Anhaltspunkte bieten die Ausführungen zu „Protected sites and landscapes“ unter Nr. 3 im ersten Anhang der Umsetzungsrichtlinien zur ELK:

„While it may be considered appropriate to introduce specific regulations for particular sites (or amend existing laws), it is necessary to reach a broad agreement on objectives, [...]“

For such places, each state should specify according to its own needs:

– general and specific protection measures and instruments: for example, a classification or a simple list, use of existing institutional instruments such as parks and reserves (cultural parks, regional parks, archaeological reserves, etc.); creation of new instruments; its own provisional protection measures;

– characteristics of listing and protection instruments: for example, description of the site and the main reasons for protecting it, with official notification to the public and private owners.

Specific, binding regulations or simple guidelines should ideally be drawn up for each protected site according to its size and features, etc.; or specific landscape plans drawn up for each protected site or for certain particular types of landscape. The rules concerning them should be made part of general landscape planning and development.<sup>342</sup>

Weiter wird unter Nr. 4 spezifiziert, dass Schutzinstrumente für punktuelle, lineare und flächige Elemente von kultureller wie historischer Bedeutung erforderlich sind, die Denkmale in ihrer umfänglichen Beziehung zur Umwelt schützen und erhalten.<sup>343</sup> Somit ist offensichtlich, dass der enge Schutzbereich der ELK eine strikten Schutz von besonders legitimierten, schützenswerten Gebieten avisiert, der durch die Errichtung von Schutzgebieten verwirklicht wird, welche die historische Kulturlandschaften als Ganzes, also auch mit ihren natürlichen Werten, zu schützen im Stande ist; dies sind z.B. Archäologische Reservate oder Kulturlandschaftspflegewerke, die mit den hinreichenden interdisziplinären Zuständigkeiten und Befugnissen ausgestattet sind, um

---

<sup>341</sup> Ebd., No. 45; *CoE*, guidelines for the implementation of the European Landscape Convention, Part I.5 und Appendix, No. 4, 5, a.a.O. (FN 234).

<sup>342</sup> Ebd.

<sup>343</sup> Vgl. Ebd., Nr. 4; siehe oben § 4 Teil 1 Nr. 1.

sämtlichen Aspekten der zu schützenden Kulturlandschaft gerecht zu werden. Mit der Errichtung von Schutzgebieten geht die Erfassung und Definition der schützenswerten Aspekte ebenso einher, wie die Festlegung von Entwicklungs- bzw. Qualitätszielen sowie die Verhängung von für diese dienliche Ge- und Verbote, Genehmigungsvorbehalte etc. Es ist auch nicht ausgeschlossen, über kleinere Teile der Landschaft dann die „Käseglocke“ umfänglicher Schutzmechanismen zu stützen, um nachteilige Veränderungen durch einen unsachgemäßen Gebrauch zu verhindern; diese „Käseglocke“ setzt aber nach der ELK eine hinreichende Beteiligung der Öffentlichkeit voraus.

## **5. Zusammenfassung**

Die ELK schützt zunächst schlicht Landschaften. Dies sind Gebiete die von der Bevölkerung als Phänomen mit einem bestimmten Charakter perceptiv wahrgenommen werden, der sich aufgrund der wechselseitigen Einwirkung von einerseits anthropogenen und damit kulturellen sowie andererseits natürlichen Kräften herausgebildet hat (Art. 1 lit a) ELK). Da der Charakter auf beiden Faktoren gleichermaßen beruht, soll nicht künstlich zwischen verschiedenen Landschaftstypen unterschieden werden. Landschaft existiert nur als Ganzes. Landschaften sind Teil des Kultur- und Naturerbes. Somit sind auch historische Kulturlandschaften schutzfähig im Sinne der ELK.

Landschaften sollen gemäß der ELK grundsätzlich geschützt werden, da der zunehmende Landverbrauch gerade freie Flächen zu einer knappen Ressource werden lässt. Deshalb sind Landschaften zu schützen, zu pflegen und in die Politik und Planung mit einzubinden. Dies gilt für alle Landschaftstypen und -qualitätsstufen. Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich, Landschaften auf ihrem gesamten Hoheitsgebiet, sowie transnational, transkommunal und transregional zu schützen und in die Politik als stets zu berücksichtigenden Faktor einzubinden. Sie können jedoch aufgrund des Vorbehalts des Art. 15 ELK auch lediglich bestimmte Landschaften und Landschaftsteile durch Erklärung unter das Schutzregime der ELK stellen oder aber - *vice versa* - bestimmte Landschaften oder Landschaftsteile durch Erklärung von dem Schutzregime der ELK ausnehmen.<sup>344</sup>

---

<sup>344</sup> Art. 15 ELK, a.a.O. (FN 27), S. 297.

Besonders schutzwürdig und damit erhaltenswert sind die maßgeblichen oder charakteristischen Merkmale einer Landschaft, die durch den kulturhistorischen Wert der Landschaft begründet werden, der auf ihr natürliches Erscheinungsbild und/oder die Tätigkeit des Menschen zurückzuführen ist, Art. 1 lit d) ELK. Ihnen soll ein strikter Schutz widerfahren, der auch die archäologischen, historischen und kulturellen Komponenten mit einschließt. Die historische Kulturlandschaft ist nun ein Ausschnitt der Landschaft, der in besonderer Weise durch die Tätigkeit des Menschen und seine Hinterlassenschaften, den Kulturdenkmälern, geprägt ist und in besonderer Weise die Beziehung von Mensch und Natur in der Vergangenheit sichtbar werden lässt. Folglich kommt ihr ein kulturhistorischer Wert i.S.d. des Art. 1 lit. d) ELK zu, sodass sie gem. der ELK erhaltungswürdig ist und ein strikter Schutz zu Teil werden soll.

Ein solch strikter Schutz umfasst einen aktiven Schutz durch Planung und Pflege, vor allem aber auch einen passiven Schutz durch spezielle Rechtsinstitute bsp. in der Form von Schutzgebietsausweisung als Archäologisches Reservat, Kulturpark, Kulturlandschaftspflegewerk etc., die bestimmte Ge- und Verbote, Genehmigungsvorbehalte u.ä. mit sich bringen. Zu beachten ist hierbei die Maßgabe, dass Natur- und Kulturerbe gleichermaßen in der Landschaft geschützt werden sollen und daher die die Schutzgebiete betreuenden Organisationseinheiten mit den hinreichenden Zuständigkeiten und Befugnissen ausgestattet sein sollen.

Die Auswahl solcher Gebiete hat nicht allein durch Experten zu erfolgen. Vielmehr soll die Öffentlichkeit umfänglich beteiligt werden, Art. 5 lit. c) ELK. Dies ergibt sich allein schon daraus, dass die räumliche Abgrenzung der Gebiete als Landschaft nicht allein aufgrund der Topographie geschieht, sondern die subjektive Wahrnehmung der Bevölkerung entscheidend ist, aufgrund derer die Grenzen und der kulturhistorische Wert der betreffenden Landschaft ermittelt werden soll. Es sollen mithin unter der Beteiligung der Öffentlichkeit nicht nur die Schutzobjekte ausgewählt, erfasst und bewertet werden, als auch die Qualitäts- und Entwicklungsziele bestimmt werden.

## II. Die Unterschutzstellung de lege lata

Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit die historischen Kulturlandschaften im in Deutschland geltendem Recht geschützt werden und ob der geltende Schutz den Vorgaben der ELK für einen strikten Schutz von Kulturlandschaften entspricht. Hierzu werden die einschlägigen internationalen, in deutsches Recht integrierte Übereinkommen sowie Bundes- und Landesgesetze untersucht.

### 1. Internationale und Europäische Übereinkommen

#### a) Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt

Mit dem „Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ der UNESCO vom 23.11.1972 (kurz: WEÜ) beginnen wohl die Diskussionen und Bemühungen um einen flächenbezogenen Denkmalschutz im Allgemeinen und dem Schutz historischer Kulturlandschaften als Teil des Kultur- und Naturerbes. Es kann sogar gesagt werden, dass nach Jahren der Diskussion das WEÜ das erste internationale Übereinkommen zur Anerkennung und zum Schutz von historischen Kulturlandschaften (von außergewöhnlichen universellen Wert) ist.<sup>345</sup> Denn bereits in der Fassung von 1972 wurde das Schutzobjekt „Stätten“ (engl.: *sites*) eingeführt, das wie folgt in Art. 1 WEÜ definiert wurde:

„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 universellen Wert sind.“<sup>346</sup>

Dieser Definition ist ergänzend die Begriffsbestimmung für das Schutzobjekt „Stätten“ der „Empfehlung betreffend den Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene“<sup>347</sup> vom 16.11.1972 zur Seite zu stellen. Nach dieser sind

---

<sup>345</sup> Rössler, UNESCO and Cultural Landscape Protection, in: Droste/Plachter/Rössler, Cultural Landscapes of Universal Value, 1995, S. 42-49.

<sup>346</sup> Art. 1 WEÜ (1972), a.a.O. (FN 132).

<sup>347</sup> Generalkonferenz der UNESCO, Empfehlung zum Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene vom 16.11.1972, abgedruckt in: Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.) Welterbe-Manual, 2006, S. 133 ff.

„Stätten“ topographische Gebiete, die das gemeinsame Werk von Natur und Mensch sind und wegen ihrer Schönheit oder ihrer archäologischen, geschichtlichen, ethnologischen oder anthropologischen Bedeutung von besonderem Wert sind.<sup>348</sup>

*Evidenter* unterliegen auch die so definierten „Stätten“ dem Schutzregime der ELK. In den im September 1992 gefassten Operational Guidelines zur WEÜ wurden dann Kulturlandschaften *expressis verbis* als Unterkategorie der „sites“ erfasst. Da bezugnehmend auf Art. 1 WEÜ festgestellt wurde, dass diese die Entwicklung der menschlichen Gesellschaft und ihrer Ansiedlung im Lauf der Zeit veranschaulichen, „unter dem Einfluss der äußeren Einschränkungen und/oder Möglichkeiten des natürlichen Lebensraums und der folgenden äußeren und inneren gesellschaftlichen, ökonomischen und kulturellen Kräfte“<sup>349</sup>. In Teil A VII der Operational Guidelines wurden dann 3 Kategorien der Kulturlandschaft definiert, die als Schutzgut in Betracht kamen:

„I: vom Menschen entworfene und gestaltete Landschaften. Hierzu gehören Garten- und Parklandschaften, die mit religiösen oder anderen monumentalen Gebäuden und Ensembles in Verbindung stehen können.

II: die organisch entwickelte Landschaft. Sie ist das Ergebnis von gesellschaftlichen, ökonomischen, administrativen und/oder religiösen Voraussetzungen, wobei die gegenwärtige Erscheinungsform aus der Wechselwirkung mit der natürlichen Umgebung entstanden ist. Solche Landschaften zeugen in ihren Formen und ihren Einzelbestandteilen von ihrer Entwicklung. Hierbei sind zwei Unterkategorien zu unterscheiden.

II.I: Relikt- (oder fossile) Landschaften sind Landschaften, in denen der Entwicklungsprozess über kurz oder lang zu einem Abschluss gekommen ist und deren charakteristischen Merkmale in ihrer materiellen Ausformung noch immer sichtbar sind.

II.II: Fortbestehende Landschaften sind Landschaften, in denen gegenwärtig traditionelle Lebensweisen bestehen und sich weiterentwickeln und gleichzeitig herausragende materielle Zeugnisse über ihre Entwicklung ablegen.

III: assoziative Kulturlandschaft. Die Aufnahme derartiger Landschaften auf die Welterbeliste ist aufgrund der religiösen, künstlerischen oder kulturellen Assoziation mit den natürlichen

---

<sup>348</sup> Ebd. S. 134; siehe auch Hönes, NuR 2008, 319, 321.

<sup>349</sup> WHC, Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. WHC, 05/2, 2 February 2005, S. 24.

Elementen möglich, auch wenn kaum oder keine materielle Zeugnisse davon vorhanden sind.<sup>350</sup>

Dank der Definitionserweiterung wurden bereits 35 Kulturlandschaften aus den verschiedensten Erdgegenden in die Welterbeliste aufgenommen (u.a. auch aus Deutschland bsp. das Dessau-Wörlitzer Gartenreich). Die Einführung dieser Erweiterung ging nicht problemlos von statten, vielmehr wurde das definitorische Konzept anfangs von regionalen Expertengruppen dahingehend überprüft, ob es auch auf sämtliche Regionen der Welt anwendbar ist und so auf keinem eurozentristischen Kultur- bzw. Kulturlandschaftsbegriff beruht.<sup>351</sup> Alle drei Kategorien werden auch von der ELK geschützt.

Konkrete Schutzbestimmungen sind in den Art. 4 bis 7 WEÜ zu finden. Danach verpflichten sich Vertragsstaaten, das in den Schutzbereich des WEÜ fallende Welterbe zu erfassen, zu schützen und für künftige Generationen zu erhalten; diese Aufgabe ist mit allen verfügbaren Mitteln und ggf. mit internationaler Hilfe umzusetzen (Art. 4 WEÜ). Insbesondere sollen sich die Vertragsstaaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Gegebenheiten deshalb bemühen,

„a) 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;

b) in seinem Hoheitsgebiet, sofern Dienststellen für den Schutz und die Erhaltung des Kultur- und Naturerbes in Bestand und Wertigkeit nicht vorhanden sind, eine oder mehrere derartige Dienststellen einzurichten, die über geeignetes Personal und die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel verfügen;

c) wissenschaftliche und technische Untersuchungen und Forschungen durchzuführen und Arbeitsmethoden zu entwickeln, die es ihm ermöglichen, die seinem Kultur- und Naturerbe drohenden Gefahren zu bekämpfen;

---

<sup>350</sup> Ebd. mit näheren Erläuterungen zum Kulturlandschaftsbegriff: *Haber*, Concept, Origin and Meaning of "Landscape", in: Droste/Plachter/Rössler, Cultural Landscapes of Universal Value, 1995, S. 38-41.

<sup>351</sup> Vgl. *Rössler*, Neue Perspektiven für den weltweiten Schutz der Interaktion des Menschen mit der Natur: Kulturlandschaften, in: Brickwedde/Weinmann (Hrsg.), Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes – Umwelt und Kulturgüter, Berlin 2004, S. 67-74, 71; *Rössler*, Cultural Landscape Protection, in: Droste/Plachter/Rössler, Cultural Landscapes of Universal Value, 1995, S. 42-49.

d) geeignete rechtliche, wissenschaftliche, technische, Verwaltungs- und Finanzmaßnahmen zu treffen, die für Erfassung, Schutz, Erhaltung in Bestand und Wertigkeit sowie Revitalisierung dieses Erbes erforderlich sind, und

e) die Errichtung oder den Ausbau nationaler oder regionaler Zentren zur Ausbildung auf dem Gebiet des Schutzes und der Erhaltung des Kultur- und Naturerbes in Bestand und Wertigkeit zu fördern und die wissenschaftliche Forschung in diesem Bereich zu unterstützen.<sup>352</sup>

Weil es sich um ein Welterbe handelt, müssen die Vertragsstaaten anerkennen, dass eine Notwendigkeit der Zusammenarbeit der internationalen Staatengemeinschaft besteht, weshalb sie sich verpflichten, Bestand und Wertigkeit an die Aufsichtsbehörde, das Zwischenstaatliche Komitee für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, näher geregelt in den Art. 8 ff. WEÜ, zu melden. Gleichzeitig sind alle vorsätzlichen Maßnahmen zu unterlassen, die das Kultur- und Naturerbe in anderen Vertragsstaaten schädigen könnte (Art. 6 WEÜ).

Zwar scheint dies auf den ersten Blick ein umfangreicher Maßnahmenkatalog zum Schutz der Kulturlandschaften im Allgemeinen und der historischen Kulturlandschaften im Besonderen zu sein, doch ist er in mancherlei Hinsicht zu relativieren:

Zum einen muss das jeweilige Schutzobjekt zunächst in die Welterbeliste durch das Komitee aufgenommen werden, was nur aufgrund des universellen Wertes nach dem Passieren erheblicher Hürden sowie jahrelanger Vorbereitungszeit geschieht.<sup>353</sup> Dies minimiert die Anzahl der zu schützenden historischen Kulturlandschaften auf ein geringes Maß. Es sind in Deutschland: das Dessau-Wörlitzer Gartenreich seit dem 2.12.2000, das obere Mittelrheintal seit dem 27.7.2002 und seit dem 2.7.2004 der Fürst-Pückler-Park Bad Muskau (und das Dresdner Elbtal 2004-2009).

Zum zweiten greift der Schutz auch nur insoweit, wie ihn der Vertragsstaat im Rahmen seiner Möglichkeiten und Gegebenheiten realisiert hat; die Problematik wird am Beispiel der Dresdner Waldschlösschenbrücke deutlich. Infolge des Baus der Waldschlösschenbrücke und der in Verbindung mit dieser

---

<sup>352</sup> Art. 5a-e WEÜ (1972), a.a.O. (FN 132), S. 70

<sup>353</sup> Vgl. hierzu: *UNESCO-Kommission* (Hrsg.), *Welterbe-Manual, Handbuch zur Umsetzung der Welterbekonvention in Deutschland, Luxemburg, Österreich und der Schweiz*, 2009, S. 68-80.

ergangenen Gerichtsentscheidungen<sup>354</sup> wurde die innerstaatliche Bindungswirkung des WEÜ diskutiert: Grundsätzlich zählt das WEÜ gem. Art. 25, 29 Abs. 2 GG zum geltenden Völkerrecht.<sup>355</sup> Dies heißt aber lediglich entsprechend Art. 4 WEÜ, dass es Sache des Vertragsstaates ist, die Aufgabe der Erfassung, Erhaltung und des Schutzes wahrzunehmen und sicherzustellen. Gemäß Art. 5 b) WEÜ genügt bereits das Bemühen um einen geeigneten rechtlichen Schutz. Dennoch ist zu beobachten, dass das Welterbekomitee zunehmend Wert auf die Gewährleistung eines tatsächlichen und rechtlichen Schutzes für die eingetragenen Welterbegüter legt.<sup>356</sup> Da aber den Vertragsstaaten ihre volle Souveränität nach Art. 6 Abs. 1 WEÜ verbleibt, stehen dem UNESCO-Welterbe-Komitee keinerlei Eingriffsmöglichkeiten zu.<sup>357</sup>

Schließlich kam die Rspr. zu dem Schluss, dass das WEÜ lediglich als ein „Verwaltungsabkommen“ gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG umgesetzt wurde.<sup>358</sup> Man kam hier seitens des Staates zum Ergebnis, dass „die innerstaatlichen Rechtsanwender (Organe und Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen) und Rechtsunterworfenen nicht verpflichtet sind, die Bestimmungen der Welterbekonvention zu beachten.“<sup>359</sup> Die Regelungen des WEÜ gelten in Deutschland nicht unmittelbar, wurden aber auch (teilweise) noch nicht in innerstaatliches Recht entsprechend der Grundsätze des Art. 59 Abs. 2 GG umgesetzt.<sup>360</sup>

---

<sup>354</sup> OVG Bautzen, Bschl. Vom 9.3.2007, DÖV 2007 S. 564 = SächsVbl. 2007, S. 137; BVerfG, Beschl. v. 29.5.2007, NVwZ 2007, S. 1176; VG Dresden, Beschl. v. 9.8.2007 [Kleine Hufeisennase], NuR 2007, S. 694

<sup>355</sup> *Kemper*, NuR 2012, 751, 756; vgl. auch kritisch *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2013, S. 31 f. m.w.N.; *Hönes*, Die Europäische Landschaftskonvention und das deutsche Denkmalrecht, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 148-158, 154.

<sup>356</sup> *Hönes*, Burgen und Schlösser, 1/2002, 2; *Genius-Devime*, Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz, 1996, S. 143.

<sup>357</sup> *Hönes* NuR 2004 Heft 1, S. 27-33, 29.

<sup>358</sup> OVG Bautzen DÖV 2007, S. 564/567; *Hönes*, DÖV 2008, S. 54; *von Bogdany/Zacharias*, Zum Status der Weltkulturerbekonvention im deutschen Rechtsraum; *Wolf*, Weltkulturvölkerrecht und nationalstaatliche Umsetzung, NuR 2008, S. 311.

<sup>359</sup> Zusammenfassend: *Hönes*, Internationaler Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Band 74, S. 104 m.w.N.

<sup>360</sup> *Wolf*, Die Waldschlösschenbrücke. Szenen über Politik und Recht vor der Kulisse von Globalität und Provinzialität, ZUR 2007, 525 ff., 526.



Am 2.5.2005 wurden die Richtlinien zur Umsetzung aktualisiert.<sup>361</sup> Dies ist vor allem deshalb bemerkenswert, als dass unter Nr. 47 Kulturlandschaften nochmals klar als Kulturgüter im Sinne des Art. 1 WEÜ bestimmt wurden. Wobei das Ausmaß einer Kulturlandschaften sich nach der Funktionalität und Fassbarkeit richtet; eine Mindestgröße wird dahingehend bestimmt, dass sie genügen muss, um die Gesamtheit der Kulturlandschaft angemessen widerspiegeln zu können.<sup>362</sup> Außerdem sollen ausreichende Pufferzonen für eine angemessene Erhaltung nach Nr. 103 der Richtlinien von 2005 eingerichtet werden, auch um Sichtachsen und andere Merkmale zu schützen.<sup>363</sup>

So ist zu resümieren, dass zwar die Aufnahme der Kulturlandschaften durch die Operativen Richtlinien zum WEÜ als Schutzgutkategorie bewirkt hat, dass diese in den Focus der Fachwelt gerückt wurden und teilweise auch Anstoß zu rechtliche Maßnahmen für den Kulturlandschaftsschutz in Vertragsstaaten bewirkt haben;<sup>364</sup> hervorragendes Beispiel hierfür sind vor allem die unten weiter ausgeführten rechtlichen Entwicklungen um den Schutz des Dessau-Wörlitzer-Gartenreichs, der in der Subsumtion der historischen Kulturlandschaft unter die Schutzkategorie des Denkmalbereiches<sup>365</sup> mit dem Verweis auf die Definition der Welterbekonvention gipfelte.<sup>366</sup> Für den Schutz aber in konkreten rechtlichen Sinne kommt der UNESCO-Welterbekonvention für die historischen Kulturlandschaften mangels Eingriffsbefugnissen des Komitees und mangels eines in der Konvention verankerten Schutzanspruchs keine relevante Bedeutung zu; die Bedeutung entfaltet sich lediglich mittelbar, weil die Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste voraussetzt, dass bereits ausreichende Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen zum Schutz ergriffen worden sind bzw. erst die Eintragung die „Pflicht“ des Staates begründet, einen ausreichenden rechtlichen wie tatsächlichen Schutz zu

---

<sup>361</sup> WHC. 05/2, a.a.O. (FN 349)

<sup>362</sup> Vgl. Dokument WHC-92/CONF.202/10Add; a.a.O. (FN 349), S. 279.

<sup>363</sup> Ebd. Nr. 103.

<sup>364</sup> Vgl. Hönes, NuR 2004, 27-33, S. 33.

<sup>365</sup> Es wurde deshalb die Kategorie des Denkmalbereichs gewählt, da das Gartenreich auch als „Sites“ in die Liste eingetragen wurde.

<sup>366</sup> Vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG ST.

schaffen (Art. 25, 52 Abs. 2 GG)<sup>367</sup>. Somit ist auf die bundes- und landesrechtlichen Regelungen im Folgenden zu verweisen.

Zudem ist die Schutzwirkung begrenzt, weil gemäß der WEÜ nur außergewöhnliche Kulturlandschaften von besonderem Wert betreffen, die den Voraussetzungen eines Welterbes genügen. Folglich kommen hierfür nur vereinzelt Landschaften in Betracht, obwohl auf nationaler und regionaler Eben das Schutzbedürfnis hinsichtlich vieler weiterer historischer Kulturlandschaften besteht.

### **b) Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa**

Das „Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa“ (Granada-Übereinkommen)<sup>368</sup> wurde am 3.10.1985 vom Europarat in Granada initiiert. Das Übereinkommen wurde von Deutschland am 17.8.1985 ratifiziert und ist gem. Art. 59 Abs. 2, 25 GG seit dem 1.12.1987 geltendes Recht geworden.<sup>369</sup> Aufgrund der alleinigen Kulturkompetenz der Länder (Art. 30, 70, 80 GG) bedurfte es jedoch der Umsetzung in die Denkmalschutzgesetze durch die Länder.<sup>370</sup>

Ziel des Übereinkommens ist es, „zukünftigen Generationen ein System kultureller Bezugspunkte zu hinterlassen, die städtische und ländliche Umwelt zu verbessern und auf diese Weise die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung von Staaten und Regionen zu fördern.“<sup>371</sup>

Der Text ist von dem WEÜ beeinflusst, sodass auch hier die Einteilung der ortsfesten Kulturgüter in Denkmäler, Ensembles und *sites* beibehalten wurde. Neu ist jedoch, dass mit der deutschen Übersetzung für *sites* die Kategorie der Denkmalzonen eingeführt wurde, die in Art. 1 Nr. 3 des Granada-Übereinkommens definiert ist als:

---

<sup>367</sup> Hönes, NuR 2004, S. 27-33, 33.

<sup>368</sup> BGBl. 1987, 624.

<sup>369</sup> Vgl. Hönes, NuR 2008, 311 ff., 312.

<sup>370</sup> Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 31 ff.; *Rojahn*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 32 Rn. 42; *Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 5. Auflage 2010, S. 112 f.; *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, Bd. IV, GG, Stand März 2014, Art. 32 Rn. 60ff.

<sup>371</sup> Präambel Abs. 8 des Granada-Übereinkommens, abgedruckt mit Kommentierung in: Denkmalschutz, Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Bd. 52, 2007, S. 146-157, 146.

„gemeinsame Werke von Mensch und Natur, bei denen es sich um teilweise bebaute Gebiete handelt, die genügend charakteristisch und geschlossen sind, um topographisch abgrenzbar zu sein, und die von herausragender geschichtlicher, archäologischer, künstlerischer, wissenschaftlicher, sozialer oder technischer Bedeutung sind.“<sup>372</sup>

Unter diese Definition können eindeutig auch historische Kulturlandschaften subsumiert werden. Da in Art. 3 Nr. 1 und konkreter noch in Art. 4 Nr. 2 des Granada-Übereinkommens explizit die Verpflichtung zu gesetzlichen Schutzmaßnahmen für das architektonische Erbe verankert wurde, meinte schon HÖNES, dass die „Bundesländer, die unter Beteiligung ihrer Landtage ihre Einverständniserklärung zu diesem Übereinkommen abgegeben hatten, [damit] eingeräumt haben, dass das Übereinkommen u.a. in Art. 3 Nr. 1 und vor allem in Art. 4 Nr. 2 Verpflichtungen zur Gesetzgebung enthält.“<sup>373</sup> Somit brauchen wir gar nicht lange darüber nachdenken, ob wir Stätten und damit historische Kulturlandschaften in Deutschland schützen wollen. Wir haben uns dazu bereits ausdrücklich verpflichtet. Eine „Rolle rückwärts“ könnte es nur geben, wenn wir dieses Übereinkommen kündigen würden, und das will bei uns niemand.<sup>374</sup> So weit ist es noch nicht, wie noch zu zeigen ist.

Aber tatsächlich wird die Verpflichtung zu rechtlichem Handeln bzgl. des Schutzes in Art. 4 des Granada-Übereinkommen recht konkret:

„Jede Vertragspartei verpflichtet sich:

- die für den rechtlichen Schutz der betreffenden Güter erforderlich werdenden geeigneten Überwachungs- und Genehmigungsverfahren durchzuführen;
- zu verhindern, dass geschützte Güter verunstaltet, dem Verfall anheimgegeben oder zerstört werden. Zu diesem Zweck verpflichtet sich jede Vertragspartei, falls dies noch nicht geschehen ist, Rechtsvorschriften einzuführen,
  - die vorsehen, dass jedes Vorhaben der Zerstörung oder Änderung von Denkmälern, die bereits geschützt sind oder für die ein Schutzverfahren eingeleitet worden ist, sowie jedes Vorhaben, das ihre Umgebung berührt, einer zuständigen Behörde vorzulegen ist;
  - die vorsehen, dass jedes Vorhaben, das ein Ensemble oder einen Teil davon oder eine Stätte berührt und dass die Zerstörung von Gebäuden, die Errichtung neuer Gebäude,

---

<sup>372</sup> Ebd., S. 146.

<sup>373</sup> Für Rheinland-Pfalz vgl. LT-Drucks. 10/2685 vom 25.09.1986.

<sup>374</sup> Hönes, Historische Kulturlandschaft und Recht, in: Die alte Stadt 2/2004, S. 117-138, 127.

- den Charakter des Ensembles oder der Stätte beeinträchtigende wesentliche Änderungen bedingt, einer zuständigen Behörde vorzulegen ist;
- die es den Behörden ermöglichen, von dem Eigentümer eines geschützten Gutes die Durchführung von Arbeiten zu verlangen oder diese Arbeiten selbst durchzuführen, wenn der Eigentümer dies unterlässt;
  - welche die Enteignung eines geschützten Gutes erlauben.<sup>375</sup>

Zu den Erhaltungsmaßnahmen gehört auch, Grabungsschutzzonen einzurichten, also „archäologische Schutzzonen [...], wo auf der Erdoberfläche oder unter Wasser keine Überreste sichtbar sind, um die von künftigen Generationen zu untersuchenden Zeugnisse der Vergangenheit zu erhalten“.<sup>376</sup> Dies legte den Grundstein für die Schaffung von flächigen Schutzobjekten wie Grabungsschutzgebiete (Art. 7 Abs. 2 S. 2 DSchG BY) oder archäologische Reservate (§ 23 DSchG SN).

Nach dem OVG Münster ist es jedoch hinsichtlich der Eintragung eines Bodendenkmals als Grabungsschutzgebiet i.S.d. § 14 DSchG NW notwendig, dass in dem für die Unterschutzstellung vorgesehenen Boden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit Bodendenkmäler verborgen sind.<sup>377</sup> Zwar wird dies bei historischen Kulturlandschaften häufig der Fall sein. Jedoch bedeutet dies auch, dass Grabungsschutzgebiete auf den Schutz von Bodendenkmalen bezogen sind und die übrigen schützenswerten Aspekte einer historischen Kulturlandschaft allenfalls zweitrangig durch eine solches geschützt werden können. Ob dies lediglich eine Problematik der denkmalschutzrechtlichen Definition des Landes Nordrhein-Westfalens ist, wird unter § 5 Teil II Nr. 4 untersucht.

Auch für die einzuführenden Erhaltungsmaßnahmen gibt es einen bestimmten Katalog, nämlich in Art. 10 des Granada-Übereinkommens:

„Jede Vertragspartei verpflichtet sich, integrierte Erhaltungsmaßnahmen zu treffen:

<sup>375</sup> Art. 4 des Granada-Übereinkommens, a.a.O. (FN 224) 146f.

<sup>376</sup> Hönes, Historische Kulturlandschaft und Recht, in: Die alte Stadt 2/2004, S. 117-138, 127.

<sup>377</sup> OVG Münster, Urt. v. 28.3.1995, NVwZ-RR 1996, S. 37/38 unter Bezug auf OVG Münster, NVwZ-RR 1993, S. 129.

die den Schutz des architektonischen Erbes als wesentliches Ziel der Raumordnung und des Städtebaus umfassen und sicherstellen, dass diese Forderung sowohl bei der Aufstellung von Bauleitplänen als auch bei den Genehmigungsverfahren für Bauarbeiten in jeder Phase berücksichtigt wird;

die Programme zur Wiederherstellung und Unterhaltung des architektonischen Erbes fördern;

welche die Erhaltung, Förderung und Aufwertung des architektonischen Erbes zu einem wesentlichen Aspekt der Kultur-, Umwelt- und Raumordnungspolitik machen;

die beim Planungsprozess im Rahmen der Raumordnung und des Städtebaus, wann immer dies möglich ist, die Erhaltung und Nutzung bestimmter Gebäude erleichtern, deren Eigenbedeutung keinen Schutz im Sinne des Artikels 3 Nummer 1 rechtfertigen würde, die aber im Hinblick auf ihre Lage in der städtischen oder ländlichen Umgebung und auf die Lebensqualität von Interesse sind;

welche die Anwendung und Entwicklung traditioneller Fertigkeiten und Werkstoffe wegen ihrer wesentlichen Bedeutung für die Zukunft des architektonischen Erbes fördern.“<sup>378</sup>

Dieser konkrete Maßnahmenkatalog kann unter dem Schlagwort „integrierte Erhaltung“ subsumiert werden, ein Ansatz, der erstmals mit diesem Übereinkommen intensiv beleuchtet wurde.<sup>379</sup> Dieser Ansatz wurde durch die Europarat-Empfehlung Nr. R (95) 9 weiter konkretisiert.

Grundsätzlich verpflichtet das Granada-Übereinkommen die Unterzeichnerstaaten zum Schutz solcher Stätten, die auch historische Kulturlandschaften sein können, wenn diese einen herausragenden Wert für die Wissenschaft etc. haben. Da jedoch das Schutzgut „historische Kulturlandschaft“ nicht *expressis verbis* genannt wird, herrschte weiterhin Unsicherheit<sup>380</sup>. Dies ist auch an der Diskussion zu erkennen, ob die geltenden Denkmalschutzrechte der Länder, die alle Instrumente für den Schutz von Stätten eingeführt haben, überhaupt historische Kulturlandschaften schützen.<sup>381</sup>

Der umfangreiche Maßnahmenkatalog beinhaltet grundsätzlich für den strikten Schutz i.S.d. ELK hinreichende Maßnahmen bis hin zur Beachtung der Stätten

---

<sup>378</sup> Art. 10 des Granada-Übereinkommens, a.a.O. (FN 224), S. 147.

<sup>379</sup> Hönes, Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes vom 16.1.1992, in: NuR (2) 2005, S. 751-757, S. 755.

<sup>380</sup> Hönes, Historische Kulturlandschaft und Recht, in: Die Alte Stadt 2/2004, S. 117-138, 127f.

<sup>381</sup> Ebd.

als Planungsbelang. Anders als in der ELK vorgesehen, ist die räumliche Abgrenzung der Landschaften bzw. Stätten gemäß dem Granada-Übereinkommen lediglich aufgrund ihrer Topographie und durch Experten zu bestimmen; auch eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung ist nicht vorgesehen. Hinzukommt, dass es im Granada-Übereinkommen um Stätten als Teil allein des Kulturerbes geht, wodurch eine erhebliche Limitierung gegenüber des Schutzbereiches der ELK vorliegt.

### c) Charta der historischen Gärten

Nur kurz soll die Charta der historischen Gärten vom 21. Mai 1981 (Charta von Florenz) genannt werden.

Nach Art. 1 der Charta wird als historischer Garten ein mit baulichen und pflanzlichen Mitteln geschaffenes Werk definiert, an dem aus historischen oder künstlerischen Gründen öffentliches Interesse besteht und als solches im Rang eines Denkmals steht.<sup>382</sup> Die Charta soll dem speziellen Umstand der historischen Gärten Rechnung tragen, dass es sich hier um ein „Bauwerk aus vergänglichem Material“ und um ein „lebendes Denkmal“ handelt. Deshalb bedürfe es eines besonderen Schutzes unter Zusammenarbeit besonders des Denkmal- und Naturschutzes sowie unter Beachtung spezieller Grundsätze.<sup>383</sup> Diese Grundsätze sind in der Charta von Venedig geregelt. Als historische Gärten im Sinne des Art. 1 können auch landschaftlich angelegte Parks gelten.<sup>384</sup> Und beide können *evidenter* als kleine historische Kulturlandschaften qualifiziert werden.

Der Verdienst der Charta ist, dass mit ihr seit 1981 völkerrechtlich anerkannt wird, dass historische Gärten als lebende Denkmale durch den Denkmalschutz zu schützen sind, „wobei das künstlerische und handwerkliche Wollen bei dem Gartenkunstwerk für die Erhaltung und Pflege entscheidend ist“<sup>385</sup>. Es handelt sich bei historischen Gärten also nicht um besondere Biotop- und

---

<sup>382</sup> Zitiert nach Hönes, Internationaler Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz, 2003, S. 181.

<sup>383</sup> Vgl. Art. 3 der Charta von Florenz.

<sup>384</sup> Vgl. Hönes, Internationaler Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz, 2003, S. 181.

<sup>385</sup> Ebd.

Flächenschutzobjekte i.S.d. Naturschutzrechtes etwa nach § 22 oder § 30 BNatSchG. In der Praxis funktioniert die Zusammenarbeit zwischen Denkmalschutz- und Naturschutzbehörden bei der Pflege von Gründenkmalern bereits recht gut, wobei das Denkmalschutzrecht als *lex specialis* angesehen wird (s.u. § 5 Kap. II Nr. 6 lit. b).

#### **d) Charta von Washington**

Der Vollständigkeit halber sei auch die Charta von Washington erwähnt, die von ICOMOS auf der VIII. Generalkonferenz 1987 verfasst wurde. Eine Bindungswirkung für Deutschland kommt ihr nicht zu. Jedoch wurde der Gedanke von der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger aufgegriffen.

Die Charta von Washington ist dem Schutz von historischen städtischen Bereichen, großen wie auch kleinen Städten, Stadtkernen oder Stadtteilen gewidmet nebst der natürlichen und anthropogenen Umwelt zum Erhalt der traditionellen städtischen Kultur. So sollen der historische Charakter der Städte sowie alle materiellen und geistigen Elemente, die den Charakter widerspiegeln insbesondere durch Politik und kommunale wie regionale Planung geschützt werden.<sup>386</sup>

#### **e) Charta von Lausanne**

Die Charta von Lausanne wurde von ICOMOS auf der IX. Generalkonferenz 1989 erarbeitet und 1990 beschlossen.<sup>387</sup> Auch ihr kommt keine Gesetzeskraft zu, wird aber von den Denkmalschutzbehörden im Rahmen der ihr zustehenden Beurteilungsspielräume beachtet.

Ziel der Charta von Lausanne ist, den Schutz und die Pflege des archäologischen Erbes für künftige Generationen zu etablieren. Denn das archäologische Erbe stelle das grundlegende Zeugnis menschlicher Tätigkeit dar, das durch die Wissenschaften im Allgemeinen und die Archäologie im

---

<sup>386</sup> Vgl. zusammenfassend Hönes, Internationaler Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz, 2003, S. 182.

<sup>387</sup> Charta von Lausanne, abgedruckt in: *DNK*, Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Bd. 52, 2007, S. 198f.

Besonderen erforscht werden muss.<sup>388</sup> Hierfür werden in der Charta Grundsätze erörtert, wie z.B. die Verpflichtung von Gesetzgebern und Behörden, Grundsätze für eine fachgemäße Inventarisierung, Ausgrabung, Prospektion und Dokumentation, Erhaltung und Erforschung etc. festzulegen. Gleichzeitig müssen ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, um eine effektive Denkmalpflege zu gewährleisten.<sup>389</sup>

Von dieser Verpflichtung sind auch historische Kulturlandschaften betroffen. Denn in Art. 1 der Charta von Lausanne wird das archäologische Erbe als der Teil des materiellen Erbes bestimmt, über den archäologische Methoden grundlegende Erkenntnisse liefern; „es umfasst alle Spuren menschlicher Existenz und besteht aus Stätten, an denen sich menschliche Tätigkeiten manifestieren, verlassene Baustrukturen, Befunde und Überreste aller Art über und unter der Erde sowie unter Wasser und den damit verbundenen beweglichen kulturellen Hinterlassenschaften.“<sup>390</sup> Gemäß Art. 2 Abs. 1 ist das archäologische Erbe als nicht erneuerbares, unwiederbringliches Kulturgut zu erkennen. Um möglichst jede Zerstörung dieses Gutes zu verhindern, muss die Bodennutzung kontrolliert und gesteuert werden. Deshalb sollen die Schutzmaßnahmen ein integrierter Bestandteil sämtlicher Planungen bzgl. der Bodennutzung sowie der Umwelt-, Bildungs- und Kulturpolitik werden (Art. 1 Abs. 2 der Charta von Lausanne). Als besondere Schutzmaßnahme sollen archäologischen Schutzzonen (Reservate) geschaffen werden, was in nahezu allen DSchGG auch geschehen ist.

#### **f) Charta der Villa Vigoni**

Die Charta der Villa Vigoni ist von der Deutschen Bischofskonferenz und der Päpstlichen Kommission für Kulturgüter der Kirche 1994 beschlossen worden und soll eben jene schützen.<sup>391</sup> Hervorzuheben ist, dass nach dieser Charta der Schutz einer bsp. klösterlich geprägte Kulturlandschaft „Aufgabe von Staat und Kirche“ ist.

---

<sup>388</sup> Vgl. Präambel der Charta von Lausanne, abgedruckt in: *Hönes*, Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Bd. 52, 2007, S. 198f.

<sup>389</sup> Art. 3 Abs. 1 der Charta von Lausanne, ebd.

<sup>390</sup> Art. 1 der Charta von Lausanne, ebd.

<sup>391</sup> Abgedruckt: *DNK*, Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Bd. 52, Bonn 2007, S. 228.



### **g) Empfehlung Nr. R (95) 9 zur integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften als Teil der Landschaftspolitik**

Die Europarat-Empfehlung Nr. R (95) 9 zur integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften als Teil der Landschaftspolitik vom 11. September 1995<sup>392</sup> stellt einen wichtigen Schritt für den Kulturlandschaftsschutz dar, auch wenn eine Empfehlung keine Bindungswirkung hat. Doch erstmals wurde allein der Kulturlandschaft eine derart große Aufmerksamkeit auf internationaler Ebene zu Teil. Zudem war sie ein wichtiger Schritt hin zur ELK.<sup>393</sup>

Im Anhang an die Empfehlung wird „Kulturlandschaft“ als bestimmte topographisch eingegrenzte Teile der Landschaft definiert, „die von verschiedenen Kombinationen menschlicher und natürlicher Kräfte geformt wurden, die die Evolution der menschlichen Gesellschaft, ihrer Ansiedlungen und ihrer Eigenschaften in Zeit und Raum verdeutlichen und die auf verschiedenen Ebenen einen gesellschaftlichen und kulturell anerkannten Wert erworben haben, da es dort physische Überreste gibt, die die vorangegangenen Flächennutzungen und Aktivitäten, Fertigkeiten oder besonderen Traditionen widerspiegeln, weil sie in der Literatur oder in Kunstwerken beschrieben sind oder weil sie Schauplatz historischer Ereignisse waren.“<sup>394</sup>

Diese Definition ist umfangreich, wurde aber in der ELK zu Teilen wieder aufgegeben. Dies mag aber auch daran liegen, dass die ELK einen weiteren Landschaftsbegriff zu Grunde legt.<sup>395</sup> Grundsätzlich kann aber festgehalten werden, dass unter die Kulturlandschaftsdefinition der Empfehlung Nr. R (95) 9 auch historische Kulturlandschaften subsumiert werden können. Schließlich sollen die Kulturlandschaften wegen ihres gesellschaftlichen und kulturellen Wertes geschützt werden, und auch weil sie historische Nutzungspuren aufweisen oder in Bezug zu wichtigen historischen Ereignissen stehen. Beachtenswert ist zudem, dass bereits hier nur noch auf einen „gesellschaftlich und kulturell anerkannten Wert“ abgestellt wird und eine Komparativform wie

---

<sup>392</sup> A.a.O. (FN 138); auch in: *Hönes*, Denkmalschutz, Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Bd. 52, 2007, S. 241-246.

<sup>393</sup> Vgl. *de Jong*, Die Landschaft als Gedächtnis, Erinnerung und Metapher, in: *Hajós*, Denkmal - Ensemble – Kulturlandschaft am Beispiel Wachau, Wien 1999, S. 88.

<sup>394</sup> Anhang abgedruckt in: *Hönes*, a.a.O. (FN 392), S. 242.

<sup>395</sup> Vgl. *Hönes*, Historische Kulturlandschaft und Recht, in: *Die alte Stadt 2/2004*, S. 117-138, S. 128f.

„herausragend“ fehlt, sodass die Schutzwürdigkeitsvoraussetzungen schon erheblich abgesenkt sind.

Einen Wendepunkt stellten die sehr konkret gefassten Erhaltungsmaßnahmen dar, die dem Denkmalschutz die Grenzen aufwiesen, indem sie auf die Kulturlandschaften als sozio-ökonomischen Raum und Mittelpunkt der kommunalen Entwicklung abstellten;<sup>396</sup> sie sind insbesondere in Art. 6 und 7 der Empfehlung Nr. R (95) 9 genannt. Ohne diese hier wiedergeben zu müssen, kann zusammenfassend festgehalten werden, dass klar wurde, dass die umfassende Aufgabe, alle möglichen Interessen bei der Erhaltung zu berücksichtigen, in Deutschland nur von der Raumordnung und Landesplanung mit den für diese Aufgabe besser geeigneten Instrumentarien bewältigt werden kann;<sup>397</sup> dem Denkmalschutz bleibt lediglich, die Schutzobjekte mit ihren Erhaltungszielen zu benennen und die Belange bei Gelegenheit wahrzunehmen.<sup>398</sup> Es ist beachtenswert, dass für die Schutzwürdigkeit dieser Empfehlung zufolge lediglich ein „gesellschaftlich anerkannter kultureller Wert“ ohne Nutzung eines Komparativ oder Superlativ genügt, sodass eine erhebliche Absenkung der gegenüber den Schutzwürdigkeitskriterien der WEÜ („universeller Wert“) und des Granada-Übereinkommen („von herausragender geschichtlicher, archäologischer [...] Bedeutung“) zu konstatieren ist.

#### **h) Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes**

Das „Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes“ (Valletta-Übereinkommen) wurde bereits am 6. Mai 1969 durch den Europarat ausgearbeitet und auf der 3. Europäischen Konferenz in Malta durch die Minister, die für Denkmalpflege zuständig sind, am 16./17.1.1992 revidiert. Die revidierte Fassung wurde dann mit dem Gesetz vom 9.10.2002<sup>399</sup> und der Zustimmung der Länder von Deutschland ratifiziert (Art. 59 Abs. 2 GG).<sup>400</sup> Somit erhielt es den Rang eines Bundesgesetzes und musste aufgrund der

---

<sup>396</sup> Ebd.

<sup>397</sup> Vgl. *Breuer*, Ensemble – ein Begriff gegenwärtiger Denkmalkunde und Hypotheken seines Ursprungs, in: Mörsch/Strobl, Die Denkmalpflege als Plage und Frage, Festgabe für A. Gebeßler, 1989, S. 38-52.

<sup>398</sup> *Hönes*, Historische Kulturlandschaft und Recht, in: Die alte Stadt 2/2004, S. 117-138, S. 128f.

<sup>399</sup> BGBl. II 2002, S. 2709; vgl. auch *Martin*, Das Übereinkommen von Malta und die Denkmalschutzgesetze, BayVBl. 2003, S. 715.

<sup>400</sup> *Martin*, Das Übereinkommen von Malta und die Denkmalschutzgesetze, BayVBl. 2003, S. 715.

Kulturhoheit der Länder (Art. 30, 70, 80 GG) und dem Grundsatz der Bundestreue in Landesrecht umgesetzt werden.<sup>401</sup>

Ziel des Valletta-Übereinkommens ist es, das archäologische Erbe vor natürlichen Gefahren, die drohende Zerstörung durch die zunehmende Zahl von groß angelegten Planungsvorhaben sowie durch heimliche und unwissenschaftliche Ausgrabungen zu bewahren.<sup>402</sup> Die unterzeichnenden Staaten verpflichten sich, geeignete wissenschaftliche und verwaltungsrechtliche Überwachungsverfahren zu schaffen und anzuerkennen, dass der Schutz des archäologischen Erbes in Städtebau, Raumordnung und in der Kulturentwicklungspolitik notwendigerweise zu verankern ist. Art. 1 Abs. 1 des Valletta-Übereinkommens definiert das Ziel, das archäologische Erbe als Quelle gemeinsamer Europäischer Erinnerung und als Instrument für historische und wissenschaftliche Studien zu schützen. Dieses ist u.a. durch folgende Maßnahmen zu erreichen: Ergänzung des Rechts, Regelungen zur Durchführung von archäologischen Tätigkeiten auf privaten und öffentlichen Gelände, die Verfügbarmachung von geeigneten Personal und Finanzmitteln zur Schaffung und Erhaltung von ausgegrabenen Stätten, Gegenständen und insbesondere archäologischer Schutzzonen sowie die Aufnahme und Beachtung des archäologischen Erbes bei Planungsvorhaben.<sup>403</sup>

Beachtenswert ist, dass in der Definition des archäologischen Erbes in Art. 1 Abs. 2 des Übereinkommens alle aus vergangenen Epochen herrührenden Überreste, Gegenstände und sonstige Spuren inkludiert sind. Konkretisiert wird dies in Art.1 Abs. 3 als Bauwerke, Gebäude, Ensembles, erschlossene Stätten, bewegliche Gegenstände, Denkmäler jeder Art samt ihrer Umgebung, an Land und unter Wasser.<sup>404</sup> Insbesondere die Wichtigkeit der Umgebung findet hier deutliche Betonung, denn sie sei von der gleichen Bedeutung wie das archäologische Element selbst. Diese Betonung der Umgebung und die

---

<sup>401</sup> Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 31 ff.; *Rojahn*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 32 Rn. 42; *Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 5. Auflage 2010, S. 112 f.; *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, Bd. IV, GG, Stand März 2014, Art. 32 Rn. 60ff.

<sup>402</sup> Abs. 9 der Präambel; abgedruckt a.a.O. (FN 399).

<sup>403</sup> *Martin*, Das Übereinkommen von Malta und die Denkmalschutzgesetze, BayVBl. 2003, S. 715; *Hönes*, NuR 751 ff., 752 f.

<sup>404</sup> Art. 1 Abs. 2 Valletta-Übereinkommen, BGBl. II, 2002, 2709 f.; auch *CoE*, explanatory report, [FN 41] ETS No. 143, zu Art. 1 und 2, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/143.htm>, abgerufen am 24.03.2014.

Inklusion des archäologischen Erbes unter Wasser zwangen viele Landesgesetzgeber zum Nachbessern ihres Denkmalbegriffes.<sup>405</sup>

Ebenfalls erheblichen landesgesetzgeberischen Handlungsbedarf verursachte die Verpflichtung zur Schaffung von Grabungsschutzgebieten durch Art. 5 Abs. 2 des Valletta-Übereinkommens, der regelte, dass „archäologische Schutzzonen auch dort, wo auf der Erdoberfläche oder unter Wasser keine Überreste sichtbar sind [zu schaffen sein], um die künftigen Generationen zu untersuchenden Zeugnisse der Vergangenheit zu erhalten.“ Diese Schutzzonen sollen aber nicht nur vorübergehend Schutz bieten oder als Vorstufe zu einer eigentlichen Unterschutzstellung eines ausgegrabenen Bodendenkmals darstellen, sondern Bodendenkmälern dauerhaft Schutz bieten.<sup>406</sup> Sie sollen als eigenes Rechtsinstitut in den Gesetzen verankert sein.<sup>407</sup> Die Ausweisung solcher Schutzgebiete soll aber nicht automatisch ein Nutzungsverbot für das Land darstellen, vielmehr sollen je nach Einzelfall zum Schutz geeignete Ge- und Verbote erlassen werden. Wie die Länder dies umgesetzt haben, ist weiter unten dargestellt.<sup>408</sup>

Als dritter wesentlicher Punkt ist die Verpflichtung zu nennen, dem archäologischen Erbe ausreichend Geltung in der Raumordnung und Städteplanung zu verschaffen, Art. 5 Abs. 1 des Valletta-Übereinkommens. Dies soll gem. Art. 5 Abs. 3 unter anderem dadurch gewährleistet werden, dass archäologische Stätten und ihre Umgebung in Umweltverträglichkeitsprüfungen beachtet werden.<sup>409</sup> Dieser Verpflichtung wurde in der Neufassung des UVPG von 2005 dann auch entsprochen, indem nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG<sup>410</sup> die Wirkungen auf „Kulturgüter und sonstige Sachgüter“ mit in die Prüfung einbezogen werden.

Weil die Schutzgutdefinition des Art. 1 Abs. 2 des Valletta-Übereinkommens sehr weit gefasst ist, können auch historische Kulturlandschaften und ihre Teile unter diese subsumiert werden. Dies ist insbesondere deshalb der Fall, weil

---

<sup>405</sup> Zusammenfassend: Hönes, Das Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16.1.1992, NuR 2005, S. 751, 752f.

<sup>406</sup> Hönes, NuR 2005, S. 751, 753.

<sup>407</sup> Martin, Das Übereinkommen von Malta und die Denkmalschutzgesetze, BayVBl. 2003, S. 715; Hönes, NuR 751 ff., 752 f.

<sup>408</sup> Siehe § 5 Teil II NR. 4.

<sup>409</sup> Rößing, Denkmalschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung, 2004.

<sup>410</sup> Neufassung des UVPG v. 25.6.2005, BGBl. I 2005, S. 1757.

auch Ensembles, Stätten und Denkmale jeglicher Art samt ihrer Umgebung in den Schutzbereich fallen. Insofern besteht eine große Schnittmenge mit dem Schutzauftrag der ELK. Unzureichend aus Sicht der ELK ist aber wiederum, dass sich hier allein auf das Kulturerbe bezogen und die Natur-Komponente außer Acht gelassen wird. Zudem ergibt sich ein grundlegender Konflikt daraus, dass das Valletta-Übereinkommen diese Schutzgüter lediglich als Gegenstand von historischen und sonstigen wissenschaftlichen Studien einordnet. Die ELK dagegen betont gerade, dass historische Kulturlandschaften Teil der Umwelt und damit des täglichen Lebens der in ihr lebenden Bevölkerung sind. Daher stellt die ELK den Anspruch, dass die Schutzkonzepte für die historischen Kulturlandschaften integrativ und dynamisch sind. Dem Verlangen des Valletta-Übereinkommens dagegen genügt ein rein konservierender Schutz, der den *status quo* des Schutzgutes erhält, damit er als Forschungsgegenstand erhalten bleibt.<sup>411</sup>

#### **i) Zusammenfassung**

Die eben dargestellten internationalen Abkommen bieten, soweit sie in deutsches Recht umgesetzt wurden, gewisse Möglichkeiten um flächenbezogenen Denkmalschutz im Allgemeinen und den Schutz von historischen Kulturlandschaften im Besonderen zu betreiben. Vorrangig zu nennen ist hier die WEÜ der UNESCO, denn seit ihrer Ergänzung durch die Umsetzungsrichtlinien von 2005 werden auch Kulturlandschaften als Teil des Kultur- und Naturerbes i.S.d. Art. 1 WEÜ *expressis verbis* anerkannt. Jedoch werden von der WEÜ nur solche Landschaften von außergewöhnlichem universellem Wert geschützt. Aufgrund dieses sehr elitären Ansatzes kann nur eine geringe Zahl der in Deutschland bestehenden historischen Kulturlandschaften überhaupt als Schutzobjekte im Sinne der ELK in Betracht kommen. Zudem kann das WEÜ kaum selber Schutz für die wenigen Objekte bieten, da in ihr lediglich auf das Recht der Vertragsstaaten verwiesen wird und keine tatsächlichen Eingriffsbefugnisse bestehen.

Konkretere Forderungen und Verpflichtungen zur Schaffung von Schutzregelungen stellt das Europarat-Übereinkommen zum Schutz des

---

<sup>411</sup> *Martin*, Das Übereinkommen von Malta und die Denkmalschutzgesetze, BayVBl. 2003, S. 715; *Hönes*, NuR 751 ff., 752 f.

architektonischen Erbes in Europa (Art. 4 des Übereinkommens). Als Schutzobjekte werden hier in Art. 1 - ähnlich wie in der WEÜ - Denkmäler, Ensembles und Stätten genannt, unter die auch zumindest Teile von historischen Kulturlandschaften subsumiert werden können. Besonders hervorzuheben ist die in Art. 1 Nr. 3 des Übereinkommens positiviert Verpflichtung, nach der die Vertragsstaaten sich verpflichten „Denkmalzonen“ zu schaffen. Denkmalzonen sind die gemeinsamen „Werke von Natur und Mensch, bei denen es sich um teilweise bebaute Gebiete handelt, die genügend charakteristisch und geschlossen sind, um topographisch abgrenzbar zu sein und die von herausragender geschichtlicher, archäologischer [...] Bedeutung sind.“. Hierunter können auch historische Kulturlandschaften subsumiert werden. Gleichsam als Vorgriff auf die ELK wird hier schon der Zusammenhang von natürlichen und anthropogenen Faktoren in der Gestaltung der Landschaft bzw. des Schutzobjektes berücksichtigt. Jedoch sind auch deutliche Differenzen zur ELK auszumachen. Am vordergründigsten ist, dass die räumliche Definition der Landschaft allein aufgrund ihrer Topographie gestützt wird und nicht wie in der ELK aufgrund der Wahrnehmung der Bevölkerung.

Wesentlichen Einfluss auf die Diskussion über den rechtlichen Schutz von historischen Kulturlandschaften hatte auch die Europarat-Empfehlung Nr. R (95) 9 zur integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften als Teil der Landschaftspolitik. Denn durch sie wurde erstmals der Ansatz des integrierten Schutzes umfassend formuliert. Außerdem wurde in ihr bereits lediglich auf einen „gesellschaftlichen und kulturellen“ Wert als Schutzwürdigkeitskriterium abgestellt, ohne eine besondere Qualität wie „herausragend“ zu fordern. Doch die Empfehlung begründete keine Rechtspositionen.

Anders ist dies bei dem Europäischen Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes des Europarates. Deutschland verpflichtete sich durch die Annahme dieses Übereinkommen, geeignete wissenschaftliche und verwaltungsrechtliche Überwachungsverfahren zu schaffen, um den Schutz des archäologischen Erbes in Städtebau, Raumordnung und in der Kulturentwicklungspolitik zu gewährleisten. Als Schutzobjekt werden in Art 1 Abs. 2 und 3 des Übereinkommens alle Überreste, Gegenstände, Ensembles, Stätten und sonstige Spuren samt ihrer Umgebung anerkannt, sodass auch

hierunter die historische Kulturlandschaft(selemente) subsumiert werden können. Jedoch deutet das Übereinkommen die Schutzobjekte in erster Linie als Gegenstand von wissenschaftlichen und historischen Studien und nicht wie die ELK als Umwelt und die Identität der Bevölkerung bildender Faktor. Dies begründet eine wesentliche Differenz in dem Leitbild des Schutzes. Denn die ELK fordert einen dynamischen, integrativen Schutz von historischen Kulturlandschaften, dem Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes genügt dagegen ein rein konservierender Schutz.

Es kann also konstatiert werden, dass zwar durch die in Deutschland geltenden internationalen Abkommen eine Basis für den Schutz von historischen Kulturlandschaften gelegt wurde. Die Anforderungen der ELK an den Schutz von historischen Kulturlandschaften können jedoch nicht durch sie abgedeckt werden. Auch die von der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger bzw. vom Unterausschuss Denkmalschutz der KMK definierten Ziele für den Schutz historischer Kulturlandschaften finden keine hinreichende Grundlage zur Umsetzung in den völkerrechtlichen Abkommen.

## **2. Bundes- und Landesrecht**

Der Terminus der historischen (gewachsenen/geprägten) Kulturlandschaft ist in mehreren, vorwiegend der i.S.d. Art. 74 GG konkurrierenden Gesetzgebung angehörenden Bundesgesetzen erwähnt, die in den landesgesetzlichen Regelungen ihre Fortwirkung finden. Im Folgenden werden nun schwerpunktmäßig die Komplexe des Verfassungsrechts, des Planungs- und Naturschutzrechts auf bundes- und landesrechtlicher Ebene sowie abschließend des Denkmalschutzrechtes auf Landesebene auf ihre Schutzwirkung für historische Kulturlandschaften untersucht. Hintergründig soll die Frage beantwortet werden, ob das in Deutschland geltende Recht einen im Sinne der ELK ausreichenden Schutz für historische Kulturlandschaften bietet.

### **a) Verfassungsrecht**

Grundsätzlich versteht sich die Bundesrepublik Deutschland als Kulturstaat, Art. 35 Abs. 1 Satz 3 EV, obgleich hierfür eine entsprechende

Staatszielbestimmung im Grundgesetz fehlt.<sup>412</sup> Konkrete Handlungsaufträge an den Gesetzgeber oder die Verwaltung lassen sich aus diesem Grundverständnis allein nicht ableiten.<sup>413</sup> Auch fehlt in der Verfassung eine Zuordnung von Denkmalschutz und Denkmalpflege zum Kulturbegriff; dies ist als Rückschritt zu Art. 150 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung zu werten.<sup>414</sup> Hieraus wird im Wesentlichen ein Verzicht des GG auf ein eigenes Kulturverfassungsrecht und mit diesem auch eine Absage an eine einschlägige Gesetzgebungskompetenz des Bundes abgeleitet.<sup>415</sup> So konnte unter anderem das Land Brandenburg seinen Spielraum in der Landesverfassung mit einer Vorschrift zum Schutz von Denkmalen und Kulturgütern in Art. 34 Abs. 2 und 3 LV BB nutzen; außerdem hat es im Rahmen seiner Länderzuständigkeit ein neues Denkmalschutzgesetz in und alte Vorschriften außer Kraft gesetzt. Die Gesetzgebungszuständigkeit ist insbesondere auch deshalb wichtig, weil ihr regelmäßig die voneinander weitgehend abhängigen Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen folgen.<sup>416</sup> Als positiv sind insbesondere die Rechtsgrundlagen für die Dotierung von Stiftungen und für die Subventionen des Bundes zu nennen.<sup>417</sup>

Auf Länderebene hingegen sind in allen Landesverfassungen Denkmalschutz und Denkmalpflege als öffentliche Aufgaben definiert. Teilweise wurde auch Denkmalschutz oder aber das kulturelle Leben als Staatszielbestimmung oder Programmsatz in die Landesverfassungen eingefügt:

Land	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
Art.	3c II	3, 83, 141	20	34	11	–	62	16

Synopse, Erwähnung von Denkmalschutz/Kulturschutz in den Landesverfassungen

<sup>412</sup> *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 81; *Mahrenholz*, Die Kultur und der Bund, DVBl. 2002, 857 ff.; *Heinz*, Kultur- Kulturbegriff – Kulturdenkmalbegriff, 1993, S. 165 ff.; *Hammer*, Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts, Tübingen 1995, S. 351; *Henneke*, Der Bedeutungswandel von Verfassungsbegriffen am Beispiel des Art. 89 Abs. 3 GG, NuR 1987, 340 ff., 341.;

<sup>413</sup> *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Kap. II Rn. 15.

<sup>414</sup> *Hensel*, AÖR 53, 1928, 321ff.

<sup>415</sup> *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Kap. II Rn. 15; *Heinz*, Kultur- Kulturbegriff – Kulturdenkmalbegriff, 1993, S. 165 ff.; *Hammer*, Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts, 1995, S. 345.

<sup>416</sup> *Hönes*, Über die Kompetenzen der Länder zur Feststellung der besonderen nationalen kulturellen Bedeutung von Kulturdenkmälern bei Subventionen, BayVBl. 2000, 169 ff.

<sup>417</sup> *Ebd.*



Land	Nds	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
Art.	6, 72	18	40	34	36	11	–	30

Deutliche Unterschiede gibt es im Konkretisierungsgrad der Formulierungen. So stellen die meisten lediglich ein Bekenntnis zu Kultur und/oder Kunst dar, wozu der Denkmalschutz erst über juristische Auslegung zugeordnet werden kann.<sup>418</sup> In wenigen Landesverfassungen sind Denkmäler *expressis verbis* in Regelungen enthalten, die das Land selbst (Art. 40 Abs. 3 LV RP, Art. 24 LV SL, Art. 11 LV SN) oder deren Kommunen (Art. 3 LV BW, Art. 24 Abs. 2 LV BB, Art. 62 LV HE, Art. 18 LV NW, Art. 36 LV ST, Art. 30 LV TH) zum Schutz dieser verpflichten. Einen Sonderfall bietet hier bzgl. der Konkretisierung die Bayerische Landesverfassung, was teilweise auf Volksentscheiden beruht:<sup>419</sup> Gemäß Art. 3 LV BY definiert sich der Freistaat als Kulturstaat, der die kulturelle Überlieferung schützt; nach Art. 83 LV BY besteht für die Gemeinden die Pflicht, ortsgeschichtliche Denkmäler und Bauten zu erhalten; Art. 141 LV BY enthält für Staat und Gemeinden die Pflicht, die Denkmäler zu schützen und zu pflegen, herabgewürdigte Denkmäler ihrer früheren Bestimmung zuzuführen und die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes ins Ausland zu verhüten. *Summa summarum* besitzt Bayern somit für Denkmalschutz und -pflege eine umfangreiche Rechtsgrundlage mit Verfassungsrang.

Als Spezialfall ist noch Art. 12 Abs. 2 S. 2 LV MV zu nennen, der den Schutz der Alleen wegen ihrer Landeskultur prägenden Bedeutung verfassungsrechtlich<sup>420</sup> normiert.

Jede dieser Normen ist als geltendes Verfassungsrecht der genannten Länder uneingeschränkt bindend für den einfachen Gesetzgeber, die Exekutive und die Rechtsprechung.<sup>421</sup> Bei Verstoß gegen diese Verfassungsgebote wird der entsprechende Hoheitsakt somit verfassungswidrig.<sup>422</sup> Sollte eine Verwaltungsbehörde also der verfassungsrechtlichen Pflicht zum

<sup>418</sup> Bsp: Art 20 LV BE oder Art. 11 LV BR: der Staat schützt das kulturelle Leben; ähnlich Art. 16 LV MV, Art 6 LV Nds.

<sup>419</sup> Hönes, BayVbl. 2000, 169 ff.

<sup>420</sup> Hönes, NuR 2003, 257, 258.

<sup>421</sup> Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, 83 f.

<sup>422</sup> Bsp. BayVerfGH vom 27.2.1976 BayVBl. 1976, 652.

Denkmalschutz nicht nachkommen, ist ein Einschreiten ihrer Aufsichtsbehörde notwendig.<sup>423</sup> Dennoch bieten diese Normen den Bürgern kein subjektives Recht auf Denkmalschutz oder konkrete Maßnahmen z. B. der Gemeinde.<sup>424</sup> Obwohl sie vielmehr als bloße Staatszielbestimmungen oder Programmsätze zu qualifizieren sind, müssen sie als wichtige Stütze für den Gesetzesvollzug gesehen werden, da sie als Richtschnur für die Anwendung und Auslegung von Gesetzen und die Bewertung der Denkmalschutzbelange gegenüber anderen Belangen dienen.<sup>425</sup>

In der Regel werden denkmalschutzrechtliche wie auch naturschutzrechtliche Unterschutzstellungen als verfassungsgemäß im Bereich der Sozialbindung des Eigentums i.S.d. Art. 14 GG angesehen;<sup>426</sup> Näheres hierzu bei den Grenzen der Unterschutzstellung nach Naturschutz- und Denkmalschutzrecht.

An der Problematik der Zuständigkeit für den Schutz von historischen Park- und Gartenanlagen, sog. Gründenkmalern, ist herausgearbeitet worden, dass gerade jene als Zeugnisse der Gartenkunst durch die Kunstgarantie des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG erfasst werden; sie müssen somit für künftige Generationen erhalten werden.<sup>427</sup> Dies war insbesondere deshalb wichtig, weil erkannt wurde, dass das Kunstwerk das zentrale Schutzobjekt des verfassungsrechtlichen Schutzes der Kunst darstellt.<sup>428</sup> In Verbindung mit dem kulturstaatlichen Auftrag zum Denkmalschutz in den Landesverfassungen kann so der Schutz gegen eine verfälschende und zerstörende Behandlung von Kunstdenkmälern durch Staat und Gesellschaft gewährleistet werden.<sup>429</sup> Durch das Schutzregime der Kunstfreiheit wird so ein rein an ästhetischen Maßstäben

---

<sup>423</sup> *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010,, Teil B Kap. II Rn. 17.

<sup>424</sup> Vgl. z. B. BayVerfGH vom 27.7.1967 BayVBl. 1976, 652; BayVerfGH vom 2.2.1976, BayVBl. 1976, 239.

<sup>425</sup> Vgl. z.B. BayVGH vom 27.3.1979, BayVBl. 1979, 616.

<sup>426</sup> BayVGH vom 15.5.1981, BayVBl. 1981, 429; BayVGH vom 17.3.1999, BayVBl. 1999, 368; BlnVGH vom 25.3.1999, VerfGH 35/97 = EzD 1.2 Nr. 2 mit Anmerkung *Martin*; auch OVG Berlin vom 3.1.1997, EzD 2.1.3 und BVerwG vom 9.10.1997, EzD 2.1.3 Nr. 3 mit Anm. *Eberl*.

<sup>427</sup> *Hönes*, NuR 2003, 257, 258.

<sup>428</sup> Ebd.

<sup>429</sup> Vgl. *Heckel*, Staat Kirche Kunst, Rechtsfragen kirchlicher Kulturdenkmäler, 1968, 76 f., 95; *ders.*, in: *Chatelain/Beseler/Ray/Heckel*, Denkmalschutz und Denkmalpflege an den Sakralbauten, 1987, S. 85, 86; *Kraft*, Der historische Garten als Kunstdenkmal, 2002, S. 66 f., 89.

ausgerichteter Denkmalschutz vermieden.<sup>430</sup> Vielmehr setzten die Denkmalschutzgesetze der Länder den staatlichen Schutzauftrag des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG um, wodurch ein klares Abgrenzungskriterium zum Naturschutz besteht.<sup>431</sup> Treffen die Belange von Naturschutz und Denkmalschutz aufeinander, ist eine Abwägung des durch das Denkmalschutzrecht verwirklichten Schutzauftrages der Kunstfreiheit gegen das Staatsziel des Naturschutzes, das in Art. 20a GG verfassungsrechtlich verankert ist, anzustellen.<sup>432</sup> In historischen Kulturlandschaften ist nun aufgrund ihrer vielschichtigen Bedeutung für Denkmal- und Naturschutz mit beiden Belangen zu rechnen, so dass stets beide verfassungsrechtlichen Schutzaufträge zu beachten und abzuwägen sind.

## **b) Raumordnungs- und -planungsrecht**

Im Folgenden wird das Raumordnungsgesetz (a) ebenso auf seine Schutzwirkung hin untersucht wie die Landesentwicklungsprogramme der Länder (b) und die kommunale Bauplanung gemäß BauGB (c); die Landesplanungsgesetze sollen dagegen außer Acht bleiben, weil ihnen keine erhebliche Relevanz für diese Arbeit und das Schutzobjekt zu kommt<sup>433</sup>.

### **aa) Raumordnungsgesetz**

Das Raumordnungsgesetz<sup>434</sup> (ROG) enthält in § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG als besonderen Grundsatz für die Raumplanung:

„Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwickeln. Historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten.“

Zunächst wird also das grundsätzliche Erhaltungsinteresse an Kulturlandschaften benannt, was man als eine Stärkung des Kulturlandschaftsschutzes im Vergleich zur Fassung von 1998 sehen kann, in

---

<sup>430</sup> Hönes, Historische Gärten: Schutz und Pflege als Rechtsfrage, 2000, S. 13 f., 37.

<sup>431</sup> Ebd.; vgl. auch Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 83 f.

<sup>432</sup> Heckel, Staat Kirche Kunst, Rechtsfragen kirchlicher Kulturdenkmäler, 1968, 76 f., 95; ders., in: Chatelain/Beseler/Ray/Heckel, Denkmalschutz und Denkmalpflege an den Sakralbauten, 1987, S. 85, 86; Kraft, Der historische Garten als Kunstdenkmal, 2002, S. 66 f., Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 83 f.

<sup>433</sup> Vgl. Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 23.

<sup>434</sup> ROG v. 22.12.2008 (BGBl. I, 2008, S. 2986).

dem (historische) Kulturlandschaften nicht erwähnt wurden. Gleichwohl wird in Satz 2 des 5. Grundsatzes dann spezifiziert, dass historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten sind. Auffällig ist, dass Kulturlandschaften im Allgemeinen zu erhalten UND zu entwickeln sind (Satz 1), was auch die typische Aufgabe der Raumplanung ausmacht, während historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften in ihren prägenden Merkmalen lediglich und gerade nur zu erhalten sind (Satz 2). Fraglich ist also, was „historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften“ so besonders macht, dass sie nicht zu entwickeln, sondern zu erhalten sind.

HÖNES et. alt. nehmen an, dass „gewachsene Kulturlandschaften“ nicht mit historischen bzw. historisch geprägten Kulturlandschaften gleichzusetzen sind und somit das „und“ alternativ aufzufassen ist.<sup>435</sup> Doch angesichts des übrigen Teils des Satzes kann es nur folgerichtig sein, dass man das „und“ zwischen „historisch geprägte“ und „gewachsene Kulturlandschaften“ vom Gesetzgeber als kumulativ ansehen muss, weil andernfalls der übrige Satzbau chiliastisch wäre, was zu kompliziert wäre. So muss vielmehr interpretiert werden, dass die zu erhaltenden prägenden Merkmale sowie die Natur- und Kulturdenkmäler auf die historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften bezogen werden müssen.<sup>436</sup> Dies findet auch Rückhalt durch die nun im BNatSchG verwendete Formulierung „historisch gewachsene Kulturlandschaft“, § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG.<sup>437</sup>

Fraglich ist dann jedoch, warum sowohl das Merkmal der historischen Prägung als auch das des Gewachsenseins angeführt werden und ob es sich hierbei nicht um eine Tautologie handelt. Schließlich ist einer gewachsenen Kulturlandschaft eine Historie und eine Prägung aus dieser immanent.

Doch der Gesetzgeber hat bewusst den Begriff der gewachsenen Kulturlandschaft gewählt,<sup>438</sup> um deutlich zu machen, dass es nicht in erster Linie (aber auch) um den Erhalt eines Kulturgutes an sich geht, sondern um die kulturelle Dimension eines bestimmten Raumes, nämlich des gewachsenen

---

<sup>435</sup> Hönes, Historische Kulturlandschaft und Recht, in: Die Alte Stadt 2/2004, S. 118-138, 130.

<sup>436</sup> Kemper, NuR 2010, 767 ff., 769.

<sup>437</sup> Vgl. hierzu auch die Diskussion unter § 3 Teil I m.w.N.

<sup>438</sup> A. A. Hönes, Gesetzeslandschaft, in: Kulturlandschaft, Heft 1-2, 2003, S. 80.

Kulturräume, welcher durch sein Gewachsensein identitätsstiftend wirkt.<sup>439</sup> Bei der gewachsenen Kulturlandschaft ist somit die zeitliche Dimension (Historie) ebenso wesentlich<sup>440</sup> wie die Identifikation der Bevölkerung mit der Landschaft.<sup>441</sup> Stellt man den Begriff der Kulturlandschaft in den weiteren raumordnungsrechtlichen Kontext, so muss man ihn in Verbindung mit den sie „prägenden Merkmalen sowie ihren Natur- und Kulturdenkmälern“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG) sehen. Naturdenkmäler sind hier im Sinne von § 28 BNatSchG zu verstehen.<sup>442</sup> Kulturdenkmäler sind im Sinne des jeweiligen Denkmalschutzgesetzes der Länder zu verstehen, wobei dies insbesondere Baudenkmäler, Gesamtanlagen, Bodenfunde sowie Grabungsschutzgebiete sind.<sup>443</sup> Beide Denkmalformen werden somit als regelmäßig in Kulturlandschaften vorhanden angenommen,<sup>444</sup> doch sind sie lediglich für die Qualifizierung als historisch geprägte Kulturlandschaft zwingend.<sup>445</sup> Für beide Denkmalformen gilt auch, dass nicht nur das jeweilige Objekt, sondern auch die nähere Umgebung in den Schutzbereich fällt.<sup>446</sup>

Fraglich ist jedoch, was unter „prägenden Merkmale“ zu verstehen ist. „Prägende Merkmale“ sind solche, die die gewachsene Kulturlandschaft als solche erkennbar machen, wobei „prägend“ im Sinne einer vom Menschen veränderten und dieserart geprägten Landschaft interpretiert wird.<sup>447</sup> Dies entspricht auch dem Verständnis des Begriffs der Kulturlandschaft, die sich in Abgrenzung zur Naturlandschaft durch menschliche Gestaltung definiert und in

---

<sup>439</sup> Janssen, Einbeziehung der Kulturlandschaft, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.) Kulturlandschaften als Herausforderung an die Raumplanung, 2006, S. 21, 24.

<sup>440</sup> Hönes, Gesetzeslandschaft, in: Kulturlandschaft, Heft 1-2, 2003, S. 80.

<sup>441</sup> Janssen, Einbeziehung der Kulturlandschaft, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.) Kulturlandschaften als Herausforderung an die Raumplanung, 2006, S. 21, 24.

<sup>442</sup> Somit sind Naturdenkmäler rechtsverbindlich geschützte Einzelschöpfungen der Natur, deren besonderer Schutz aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder wegen ihrer Seltenheit, Eigenart und Schönheit erforderlich ist. Sie können eine Fläche von bis zu 5 ha umfassen (vgl. § 28 BNatSchG).

<sup>443</sup> Runkel, in: Bielenberg u.a., Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Band 2, Berlin 2002, K § 2, Rn. 151.

<sup>444</sup> Janssen, Einbeziehung der Kulturlandschaft, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung an die Raumplanung, 2006, S. 21, 25.

<sup>445</sup> Kemper, NuR 2010, 767, 769.

<sup>446</sup> Janssen, Einbeziehung der Kulturlandschaft, in: Matthiesen, 2006, S. 26.

<sup>447</sup> Im Ergebnis auch Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 146. Vgl. auch § 3 Teil 1 Nr. 1.

diesem Sinne auch gewachsen ist.<sup>448</sup> Hinderlich ist nicht, dass auch Naturdenkmäler in der Kulturlandschaft enthalten sein können, vielmehr wird gerade der gewachsene Charakter von dem Zusammenspiel von unberührter und gestalteter Natur geprägt. Auch ist zu beachten, dass Naturdenkmäler häufig der Ausgangspunkt für die Entstehung assoziativ-historischer Kulturlandschaften sind, wie etwa am Beispiel der Externsteine im Teutoburger Wald deutlich wird.<sup>449</sup> Prägende Merkmale können somit Alleebäume, Hecken, kleinteilige Feldflur, der Wechsel von landwirtschaftlichen und als Wald genutzte Flächen, eine Wiesen- und Weidelandschaft, die besondere Agrarstruktur eines Gebietes z.B. mit Einzelhöfen oder Weihern oder eine Teichlandschaft sein.<sup>450</sup>

*Summa summarum* wird der raumordnungsrechtliche Kulturlandschaftsbegriff durch objektive und subjektive Merkmale definiert: die Kulturlandschaft bedarf obligatorisch einer zeitlichen Dimension im Sinne einer Entstehungsgeschichte, vom Menschen hervorgebrachte (persistente) Elemente und fakultativ Natur- und Kulturdenkmäler (objektive Merkmale); gleichzeitig muss die Bevölkerung sie als solche wahrnehmen (subjektive Merkmale).<sup>451</sup> Dass zwar persistente Elemente vorhanden sein müssen, nicht aber Kultur- und Naturdenkmäler, mag der Tatsache geschuldet sein, dass in einigen Ländern das jeweilige DSchG eine Eintragung in die Denkmalliste als wesentliche Voraussetzung für die Qualifizierung eines Monumentes als Denkmal vorsieht. Als ein weiteres Indiz für die Geschlossenheit der Objektbestimmung „historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaft“ kann § 2 Abs. 6 Nr. 1 BNatSchG gesehen werden, in der durch eine Angleichungsbestrebung des Gesetzgebers der Begriff „historisch gewachsene Kulturlandschaft“ eingeführt wurde.<sup>452</sup>

---

<sup>448</sup> Von der Heide 2002, ROG, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn. 10.

<sup>449</sup> Vgl. Haupt, Landschaftsarchäologie, 2012, 15.

<sup>450</sup> Runkel 2002, a.a.O. (FN 443), K § 2, Rn. 81, 150. Auch auf die prägenden Merkmale der Boddenlandschaft im Darß, der Kalkfelsen von Rügen, des Oberharz, des Thüringer Waldes und des Elbsandsteingebirges, der Marschen der Nordseeküste, der Lüneburger Heide und der Alpenregionen wird verwiesen (Von der Heide 2002, ROG a.F., § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn. 9).

<sup>451</sup> Vgl. Janssen, Einbeziehung der Kulturlandschaft, in: Matthiesen, 2006, S. 27.

<sup>452</sup> Kemper NuR 2011, 340 ff., 341f.; so auch Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 114; Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landschaftsplanungsrecht, Bd. 2, Stand März 2014, L § 2 Rn. 197; Hönes, in: Davydoy u.a. (Hrsg.), DSchG NW, 2. Aufl., 2010, § 1 Rn. 5.1; anders: Janssen, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 22, 27.

Fraglich ist weiterhin, ob in der durch die Novellierung des ROG von 2009 bedingten Kürzung des § 2 Abs. 2 Nr. 13 ROG<sup>453</sup> ein Minus bzgl. des Schutzbereiches zu sehen ist. Dies ist wohl zu verneinen, weil die „geschichtlichen und historischen Zusammenhänge“<sup>454</sup> in dem Schutz der historischen Prägung, die erst 2009 hinzugefügt wurde, und die „regionale Zusammengehörigkeit“ in dem Merkmal „gewachsen“ in Verbindung mit § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 3 ROG eine ausreichende Würdigung erfahren.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass kulturelle Belange schon lange grundlegender Gegenstand der Raumordnung sind.<sup>455</sup> Bereits in der bis 1998 gültigen Fassung des ROG war der folgende Grundsatz in § 2 Abs. 1 Nr. 11 ROG a.F. enthalten: „Die landsmannschaftliche Verbundenheit sowie die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sollen berücksichtigt werden. Auf die Erhaltung von Kultur- und Naturdenkmälern ist zu achten.“ Der Begriff der Kulturlandschaft fand erst mit der ROG-Novelle von 1998 Einzug ins ROG.<sup>456</sup>

Trotz dieser Umformulierung ist aber die kulturlandschaftsschützende Funktion relativ zu sehen, da dieser Grundsatz lediglich einer von vielen ist, der in den Abwägungs- und Ermessensentscheidungen der Planung zu beachten ist. So werden regelmäßig infrastrukturelle, wirtschaftliche und naturschützende Belange stärker gewichtet. Auf die Relativität des Kulturlandschaftsschutzes weist zunächst bereits die Spezifizierung des allgemeinen Schutzes auf den der „historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaft“ in § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG hin. Außerdem wird in demselben Grundsatz bereits in den Sätzen 3 und 4 darauf verwiesen:

---

<sup>453</sup> Weggefallen ist die Formulierung: „Die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sowie die regionale Zusammengehörigkeit sind zu wahren.“

<sup>454</sup> Die „regionale Zusammengehörigkeit“ sollte den Anspruch der Bevölkerung auf regionale Identitätswahrung stützen (§1 Abs. 2 ROG a.F.) Als Beispiel sind hier der Zuschnitt von Planungsräumen und die Ansiedlung von Behörden zu nennen, die eine identitätsstiftende Bedeutung in der Bevölkerung entwickelt haben bzw. entwickeln können (*Runkel* 2002, a.a.O. (FN 443), K § 2, Rn. 149).

<sup>455</sup> Vgl. *Janssen*, Einbeziehung der Kulturlandschaft, in: *Matthiesen*, Hrsg.), Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 22, 27.

<sup>456</sup> *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 113; *von der Heide*, Kommentar in: *Chlowea/Dallhammer/Dyong u.a.*, Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern, 4. Aufl. 2002, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn. 7.

„Die unterschiedlichen Landschaftstypen und Nutzungen der Teilräume sind mit den Zielen eines harmonischen Nebeneinanders, der Überwindung von Strukturproblemen und zur Schaffung neuer wirtschaftlicher und kultureller Konzeptionen zu gestalten und weiterzuentwickeln. Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Land- und Forstwirtschaft ihren Beitrag dazu leisten kann, die natürlichen Lebensgrundlagen in ländlichen Räumen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten.“<sup>457</sup>

Dem Grundsatz Nr. 5 und dem Berücksichtigungsgebot bzgl. der Kulturlandschaft kann dagegen bekräftigend § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 1 und 2 ROG zu Seite gestellt werden, nach dem die „prägende Vielfalt des Gesamttraums und seiner Teilräume“ zu sichern und dafür Sorge zu tragen ist, „dass Städte und ländliche Räume auch künftig ihre vielfältigen Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen können.“<sup>458</sup> Schließlich sind Kulturlandschaften von städtischen und ländlichen Räumen geprägt<sup>459</sup> und haben unter anderem die besonders in Zeiten der Globalisierung wesentliche Aufgabe der Identitätsstiftung.<sup>460</sup> Die Vielfalt und Vielzahl der unterschiedlichen Landschaften im Staatsgebiet ist eine der grundlegenden Prämissen der Raumordnung.<sup>461</sup> Der Erhalt von Kulturlandschaften korrespondiert somit insbesondere mit dem Aspekt einer nachhaltigen Raumentwicklung und der Stärkung der prägenden Vielfalt der Teilräume.<sup>462</sup> Dies entspricht dem kulturellen Aspekt, der im Leitbild der Nachhaltigkeit angelegt ist, besonders aus der räumlichen Sicht.

Zu beantworten ist nun, inwiefern der 5. (und 2.) Grundsatz des § 2 Abs. 2 ROG dem Kulturlandschaftsschutz dient. Die Grundsätze der Raumordnung sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen.<sup>463</sup> Sie sind unmittelbar geltendes Recht und bedürfen somit nicht der Umsetzung

---

<sup>457</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 3 und 4 ROG.

<sup>458</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 1 und 2 ROG.

<sup>459</sup> Janssen, Einbeziehung der Kulturlandschaft, in: Matthiesen, Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 23.

<sup>460</sup> Vgl. von der Heide, Kommentar in: Chlowea/Dallhammer/Dyong u.a., Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern, 4. Aufl. 2002, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn. 9.

<sup>461</sup> BT-Drs. 13/6392, S. 79.

<sup>462</sup> Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Band 2, 2002, K § 2, Rn. 150.

<sup>463</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG.



in Landesrecht,<sup>464</sup> zudem aber ist das gesamte ROG konkurrierende Rechtssetzung i.S.d. Art. 74 Abs.1 Nr. 13 GG, sodass die Länder nachträglich abweichende Regelungen treffen dürfen, wovon jedoch noch kein beachtenswerter Gebrauch gemacht wurde.<sup>465</sup> Entsprechend § 2 Abs. 1 ROG sind die Grundsätze und somit der Schutz der (historischen) Kulturlandschaften im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung durch Festlegungen in den Raumordnungsplänen inhaltlich umzusetzen.<sup>466</sup> Normadressat sind die öffentlichen Planungsträger sowie unter bestimmten Voraussetzungen auch Private. Die Raumordnung ist die zusammenfassende, übergeordnete, überörtliche und überfachliche Gesamtplanung,<sup>467</sup> wobei Überörtlichkeit als oberhalb der örtlichen Ebene, also der Bauleitplanung zu verstehen ist;<sup>468</sup> die überfachliche Planung beschränkt sich auf allgemeine Ziele und Erfordernisse.<sup>469</sup> Bei der Fachplanung ist auf die materiell einschlägigen, spezielleren Kompetenznormen abzustellen. Begründet das Grundgesetz keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, so haben die Länder diese Kompetenz inne. Ein wesentlicher Bereich diesbezüglich ist die Länderkulturhoheit<sup>470</sup> und diesbezüglich besonders das Denkmalschutzrecht.<sup>471</sup> Folglich darf der Bund nur allgemeine Regelungen bezüglich der kulturellen Aspekte und damit auch zu historischen Kulturlandschaften im Rahmen des Raumordnungsrechts treffen, sofern dies für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraumes der Bundesrepublik und seiner Teilräume notwendig ist.<sup>472</sup> Die Länder dürfen abweichende Regelungen treffen, was besonders für die Regional- und Kommunalplanung wichtig ist.

---

<sup>464</sup> *von der Heide*, Kommentar in: Chlowea/Dallhammer/Dyong u.a., Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern, 4. Aufl., Stuttgart 2002, § 2 Rn. 5; *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Band 2, 2002, K § 2, Rn. 150.

<sup>465</sup> *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 23.

<sup>466</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 ROG.

<sup>467</sup> *Hoppe*, in: Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 1996, § 71 Rn. 24. Nettesheim, in: Maunz/Dürig, GG – Kommentar, Stand März 2013, Bd. 4 Art. 75, Rn. 115.

<sup>468</sup> Vgl. *Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 1999, Art. 75, Rn. 33; *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 108; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG – Kommentar, 13. Aufl. 2014, § 75 Rn. 13.

<sup>469</sup> Vgl. ebd., Rn. 34.

<sup>470</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 70, Rn. 11.

<sup>471</sup> BVerfG, BVerfGE 78, 205 (209).

<sup>472</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 ROG.

Weil der Kulturlandschaftsschutz nur einen Grundsatz der Raumordnung darstellt, ist er als öffentlicher Belang in Abwägungs- und Ermessungsentscheidungen zu berücksichtigen, aber nicht zwingend umzusetzen.<sup>473</sup> Gem. § 10 Abs. 1 S. 1 ROG ist deshalb die für diesen Belang zuständige öffentliche Stelle bei einer Berührung des Belangs zu unterrichten und zu hören. Fraglich ist, wer der zuständige Träger des öffentlichen Belangs „Kulturlandschaftsschutz“ bzw. für „Schutz von historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften“ ist. Dies wird zu späteren Zeitpunkt geklärt werden müssen; in Betracht kommen sowohl die Behörden des Natur- als auch des Denkmalschutzes.

Durch die Träger des öffentlichen Belangs „Kulturlandschaftsschutz“ soll nicht nur ein passiver Schutz im Sinne der Konservierung von Kulturlandschaften ausgeübt werden, sondern auch ein aktiver Schutz im Sinne der planerischen Gestaltung, sodass der fortlaufende Prozess in der Landschaft zu begleiten und die Landschaft dem gesellschaftlichen Wandel anzupassen ist.<sup>474</sup>

Zusammenfassend kann Prof. Dr. Klaus *FEHN* zitiert werden:

„Schutz, Pflege und substanzerhaltende Entwicklung der historischen Kulturlandschaft im weitesten Sinne gehören sicherlich zu den Zielen von Raumordnung und Landesplanung. Diese Ziele können derzeit nicht nur ungenügend erreicht werden, weil das präzise Wissen um die Werte der Kulturlandschaft meist fehlt, die Verankerung in den raumplanerischen Ebenen von der Kommune über die Länder bis hin zum Bund nicht ausreicht, Ausführungsbestimmungen nur selten vorliegen und die Öffentlichkeit nicht genügend sensibilisiert ist.“<sup>475</sup>

## **bb) Landesentwicklungsprogramme und -pläne**

Weil die ursprüngliche Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes bzgl. der Raumordnung im Rahmen der Föderalismus-Reform zu einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Sinne des Art. 74 GG umgewandelt wurde, erhalten die Landesentwicklungs- sowie die Regionalplanung und mit ihr die

---

<sup>473</sup> *von der Heide*, Kommentar in: Chlowea/Dallhammer/Dyong u.a., Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern, 4. Aufl. 2002, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn. 9.

<sup>474</sup> Vgl. *Bartelsberger*, Rechtstheorie der Kulturlandschaft, in: Wall/Germann, Bürgerliche Freiheit und Christliche Verantwortung, 2003, S. 1029-1046, 1032.

<sup>475</sup> Zit. nach: *Wille*, Kulturlandschaften und räumliche Planung, in: Küster (Hrsg.), Kulturlandschaften, Analyse und Planung, 2008, S. 33-66, 48.

länderrechtlichen Regelungen immer größere Bedeutung für die Raumplanung bzw. -gestaltung und damit auch für den aktiven Kulturlandschaftsschutz.<sup>476</sup> So kann eine Relevanz dieser im Rahmen der Regionalplanung bei Gebieten von besonderer Bedeutung oder bei Vorranggebieten für Natur und Landschaft, Naturschutzgebieten, -parks etc. oder im Bereich der ökologischen Sonderflächen, der Rekultivierung oder auch der Erhaltung bisheriger Nutzungen auftreten.<sup>477</sup> Die Landesentwicklungspläne oder -programme geben den Rahmen von abwägungserheblichen Belangen für Regional- und Kommunalplanung vor, die von den Behörden zu beachten sind.<sup>478</sup> Weil es sich bei den Festsetzungen im Wesentlichen um Abwägungsbelange handelt, können sie auch im Rahmen der Abwägung überwunden werden,<sup>479</sup> sodass der Schutz durch eine Benennung der historischen Kulturlandschaften in den Landesentwicklungsprogrammen als beachtenswerter Abwägungsbelang nur relativer Natur ist. Besondere Wichtigkeit kommt der historischen Kulturlandschaft hier als Stifterin regionaler Identitäten zu.

Anhand von drei Beispielen von Landesentwicklungsprogrammen bzw. -plänen (Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein) soll nun exemplarisch die Behandlung des Schutzes der historischen Kulturlandschaft in den landes-raumordnungsrechtlichen Regelungen aufgezeigt werden:

### **(1) Baden-Württemberg**

Im Landesentwicklungsplan (LEP) von 2002 wird im Kapitel „Leitbild der räumlichen Entwicklung“<sup>480</sup> der Begriff Landschaft/Kulturlandschaft in verschiedenen Kontexten genannt: In dem Grundsatz 1.4 „Standortaktivität der Städte und Gemeinden“ steht die Forderung, „Kulturdenkmale als prägende Elemente der Lebensumwelt und Kulturlandschaft zu erhalten und innerörtliche Freiräume zu bewahren“. In Grundsatz 1.9 „natürliche Lebensgrundlage, Naturgüter“ heißt es dann, es bestehe die Absicht „die

---

<sup>476</sup> Huck, *Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften*, 2012, S. 328 f.

<sup>477</sup> Ebd.

<sup>478</sup> *Walgern*, in: *Landschaftsverband Rheinland* (Hrsg.), *Politik und Denkmalpflege*, 2000, S. 86 ff., 86; *Gailing/Kühn/Vetter*, *IzR* 2008, 261 ff., 263.

<sup>479</sup> *Koch/Hendler*, *Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht*, 5. Aufl. 2009, § 5 Rn. 108; *Gailing/Kühn/Vetter*, *IzR* 2008, 261 ff., 263.

<sup>480</sup> Siehe: *Landesentwicklungsplan (LEP) BaWü, 2002*, <http://www2.landtag-bw.de/dokumente/lep-2002.pdf>, S. 13ff. am 20.8.2011 unter den jeweiligen Grundsätzen.

Landschaft in ihrer Vielfalt und Eigenart zu schützen und weiterzuentwickeln“. Unter dem Punkt „Land- und Forstwirtschaft“, Grundsatz 1.10 wird festgestellt, dass zur „Sicherung der Ernährungs- und Rohstoffbasis, zur Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft und zur Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen [...] die Land- und Forstwirtschaft [...] (leistungsfähig) zu erhalten“ ist.<sup>481</sup>

Noch in dem Anhörungsentwurf des Landesentwicklungsplanes kam der Begriff der Kulturlandschaft lediglich ein Mal im Kapitel „Leitbild“ unter Grundsatz 1.9 vor:

„Natur und Landschaft sind in ihrer Vielfalt und Eigenart zu schützen. [...] Zur Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur Sicherung der Ernährung- und Rohstoffbasis sind Land- und Forstwirtschaft zu erhalten und zu stärken.“<sup>482</sup>

Eine adverbiale Verwendung des Kulturlandschaftsbegriffes findet sich in Grundsatz 1.4, in dem das Ziel bestimmt wird, „landschaftliche [...] und kulturelle Entwicklungspotential der Teilräume sind zu stärken.“<sup>483</sup>

Insgesamt sind von dem Entscheidungsentwurf hin zur rechtskräftigen Fassung einige Verschiebungen entsprechend der politischen Prozesse bei Grundsätzen und Zielen zu beobachten.<sup>484</sup> So soll nach Kapitel 5 des Entwurfes, der sich mit Freiraumsicherung und –nutzung beschäftigt, die standortgemäße landwirtschaftliche Nutzung in überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräumen dazu dienen, die Gestalt und Existenz von Kulturlandschaften dauerhaft zu sichern (5.1.2.3, G). In der rechtskräftigen LEP-Fassung wurde dann dieser Grundsatz in die Zielkategorie verschoben: „In den überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräumen sind eine standortgemäße landwirtschaftliche Nutzung und eine naturnahe Forstwirtschaft als wesentlicher Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaft und wegen ihrer ökologischen Wirkungen zu sichern“ (5.1.2.3, Z).

Grundsätzlich ist zu vermerken, dass stets nur von „Kulturlandschaften“ gesprochen wird und das für den raumordnungsrechtlichen Kulturlandschaftsbegriff eigentlich prägende Attribut „gewachsen“ völlig

---

<sup>481</sup> Vgl. Ebd., Grundsatz 1.9 und 1.10.

<sup>482</sup> Siehe Ebd., Grundsatz 1.9.

<sup>483</sup> Ebd., Grundsatz 1.4.

<sup>484</sup> Wille, Kulturlandschaften und räumliche Planung, in: Küster, Kulturlandschaften, 2008, S. 33-66, S. 58.

ausbleibt. Weil aber Natur und Landschaft in ihrer Vielfalt und Eigenart zu schützen sind, kann hieraus auch eine Schutzwirkung für historische Kulturlandschaften abgeleitet werden.

## **(2) Bayern**

Auch im Entwurf des LEP Bayerns (Gesamtfortschreibung)<sup>485</sup> wurde der Begriff der „gewachsenen Kulturlandschaft“ nicht verwendet. Stattdessen wird festgehalten, dass eine Ausweisung von Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft noch nicht mit den eigenen Instrumentarien der Naturschutzverwaltung ausreichend gesichert werden kann. Deshalb sollen sie mit Hilfe der Landesentwicklung aufgrund ihrer Naturausstattung und ihrer Bedeutung entwickelt und erhalten werden.<sup>486</sup>

In dem Kapitel „Sicherung und Entwicklung der Landschaft“ wird das Ziel, der Sicherung der Landschaft durch landschaftliche Vorbehaltsgebiete formuliert.<sup>487</sup> Es sollen in den Regionalplänen folgende Gebiete ausgewiesen werden:

- Flächen, in denen Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ein besonderes Gewicht zukommt (soweit diese Flächen nicht naturschutzrechtlich gesichert sind),
- Landschaften und Landschaftsteile mit wertvoller Naturausstattung oder mit besonderer Bedeutung für die Erhaltung,
- vorwiegend landwirtschaftlich genutzte Räume und zusammenhängende Waldgebiete, ökologisch wertvolle Seen- und Flusslandschaften.<sup>488</sup>

Im Grundsatz 2.1.2 zum Gebietsschutz ist dann zu finden, dass es von besonderer Bedeutung ist, „in geeigneten Landschaften durch die Sicherung von Gebieten die Voraussetzungen für UNESCO-Biosphärenreservate zu schaffen. Die Erhaltung von historischen Kulturlandschaften und –landschaftsteilen von besonders charakteristischer Eigenart ist

---

<sup>485</sup> LEP BY 2006, <http://www.landentwicklung.bayern.de/iploads/media/s014.pdf> am 24.3.2014.

<sup>486</sup> Ebd.

<sup>487</sup> LEP BY 2006, a.a.O. (FN 485), Grundsatz 2.1, Ziel.

<sup>488</sup> Ebd.

anzustreben.<sup>489</sup> Außerdem genießen auch ursprüngliche Lebensräume für Pflanzen und Tiere, mit besonderem ökologischem Gefüge oder wegen ihrer Vielfalt, Eigenart und Schönheit Gebietsschutz.<sup>490</sup> Unter dem Punkt „Landschaftliches Leitbild“ (B I 2.2.1) wird das Ziel formuliert, Natur und Landschaft, aufbauend auf natürlichen und kulturhistorischen Gegebenheiten und unter besonderer Berücksichtigung von naturräumlichen Potentialen zu erhalten und zu entwickeln.<sup>491</sup> Beachtenswert ist, dass bloß eine Absichtsbekundung niedergelegt wurde und das Schutzwürdigkeitskriterium der „besonderen charakteristischen Eigenart“ die Schutzwirkung weiter schmälert.

Zu beachten ist auch der herausragende Landschaftsbereich „Erholungslandschaft Alpen“, für den spezifischen Regelungen über den „Alpenplan“ bestehen. U.a. werden über diesen zum LEP Bayerns (BV 1.8.2.1) gehörenden Sonderplan Raumordnung in den drei Zonen A, B und C geregelt. Grundsätzlich kann aber festgehalten werden, dass „Kulturlandschaften in erster Linie in Verbindung mit Natur, Landwirtschaft und Tourismus gesehen werden. Die Kulturlandschaft ist anderen Funktionen neben- bzw. untergeordnet, und ihr wird kaum Eigenwert zugewiesen.“<sup>492</sup>

### **(3) Schleswig-Holstein**

Im LEP von Schleswig-Holstein aus dem Jahr 2010<sup>493</sup> heißt es in der Begründung zu den Grundsätzen und Zielen der Planung des ländlichen Raumes (1.4 B 7), dass die ländlichen Räume sowohl die natürliche Lebensgrundlage als auch ein Beitrag zum Klimaschutz sind und als Kulturlandschaft maßgeblich durch die Land- und Forstwirtschaft geprägt werden. Deshalb müsse dies nachhaltig, vielfältig strukturiert und multifunktional sein.<sup>494</sup>

*Expressis verbis* heißt es dann zum Thema Kultur (4.7 LEP S-H 2010):

---

<sup>489</sup> Ebd., Grundsatz 2.1.2.

<sup>490</sup> Ebd., Grundsatz 2.2.1.

<sup>491</sup> Ebd.

<sup>492</sup> Wille, Kulturlandschaften und räumliche Planung, in: Küster, Kulturlandschaften, 2008, S.

64.

<sup>493</sup> Land Schleswig-Holstein, LEP 2010, [http://www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/944150/publicationFile/Brosch\\_LEP.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/944150/publicationFile/Brosch_LEP.pdf) am 24.3.2014.

<sup>494</sup> Vgl. LEP S-H 2010, 1.4 B 7, a.a.O. (FN 494); ähnlich 3.9 1 G und B 1-4, ebd.

„Die historischen Kulturlandschaften sollen geschützt und ihre ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Funktionen dauerhaft erhalten werden. Gleichzeitig sollen ihre individuellen Entwicklungspotenziale kreativ ausgeschöpft werden. Insbesondere durch bessere Vermarktung für den Tourismus soll das kulturelle Potenzial des Landes stärker für die wirtschaftliche Entwicklung genutzt werden.“<sup>495</sup>

Als Begründung hierfür wird angeführt, dass „die einzigartige räumliche Verbindung von Kultur und Landschaft, wie sie zum Beispiel in den historischen Kulturlandschaften an der Nordseeküste, aber auch im Herzogtum Lauenburg und anderen Regionen zu finden ist,“<sup>496</sup> einen besonderen Wert bilden. Dieser soll nun auch für den expandierenden Markt der Kulturwirtschaft und des Kulturtourismus intensiver genutzt werden und muss hierfür erhalten werden.<sup>497</sup> Dies ist ein guter Ansatz für einen integrierten Schutz von historischen Kulturlandschaften, sodass diese Formulierung als vorbildlich gewertet werden kann.

Weiter wird zum Thema „Natur und Umwelt“ (5.2 G 3 LEP S-H 2010) ausgeführt:

„Die naturraumtypischen Landschaften sowie die Kulturlandschaften/historischen Kulturlandschaften sollen in ihrer Vielfalt, Eigenheit und Schönheit sowie in ihrem Erholungswert geschützt und zur Regeneration und Stabilisierung des Naturhaushalts sowie zur Stärkung der Identität und Wirtschaftskraft entwickelt werden. Zur Erhaltung der Kulturlandschaften/historischen Kulturlandschaften soll neben Maßnahmen zur Strukturierung auch die standortgerechte landwirtschaftliche Nutzung dienen. Die kulturhistorischen und landschaftlichen Besonderheiten der Küstenräume sollen als Identität stiftende Merkmale für die maritime Landschaft erhalten werden.“<sup>498</sup>

Diese Erwägung steht ganz in Einklang mit der ELK und auch die Begründung hierzu folgt der ELK. Auch in ihr wird die Notwendigkeit des Schutzes von Natur und Landschaft im Allgemeinen und der historischen Kulturlandschaft als Trägerin von kultureller und biologischer Vielfalt und als identitätsstiftendes Element insbesondere betont. Dieser Schutz soll gemäß dem Konzept des integrierten Schutzes erfolgen. So sollen bsp. „Maßnahmen

---

<sup>495</sup> LEP S-H 2010, 4.7 G 4, a.a.O. (FN 494).

<sup>496</sup> Ebd., 4.7. B 4.

<sup>497</sup> Vgl. ebd.

<sup>498</sup> LEP S-H 2010, 5.7 G 3, a.a.O. (FN 494).

zur Strukturierung der Landschaft, eine standortgerechte Landwirtschaft (zum Beispiel Vermeidung von Grünlandumbruch, Erhalt der kleinstrukturellen Vielfalt durch Erhalt des Knicknetzes einschließlich fachgerechter Pflege) sowie Maßnahmen zur Sanierung der Landschaft (Landschaftsbild)<sup>499</sup> ergriffen werden. Sodann wird nochmals betont:

„Zum Erhalt und zur Entwicklung von Kulturlandschaften zählt auch die Bewahrung und Entwicklung von historischen Kulturlandschaften, wie zum Beispiel der Landschaft prägenden Knicklandschaft in Schleswig-Holstein.“<sup>500</sup>

*Summa summarum* hat Schleswig-Holstein in seinem Landesentwicklungsplan des Jahres 2010 die Forderungen der ELK vorbildlich umgesetzt und auch hinreichend konkrete Formulierungen verwendet. Im Gegensatz zu Bayern und Baden-Württemberg verschafft aber Schleswig-Holstein den historischen Kulturlandschaften nicht nur aus naturschutzrechtlichen, sondern auch aus kulturschutzrechtlichen Gründen Beachtung und Schutz.

#### **(4) Zusammenfassung**

Es kann festgehalten werden, dass die Landesentwicklungspläne sehr wohl Kulturlandschaften und auch historische Kulturlandschaften beachten und ihnen einen gewissen aktiven Schutz einräumen, der dann im Wege der Abwägung in Regional- und Kommunalplanung zu berücksichtigen sind.<sup>501</sup> Man kann sogar festhalten, dass bestimmte Qualitätsziele oder Entwicklungsleitbilder in den Plänen anvisiert werden, wie sie die ELK fordert. Aber man muss ebenso konstatieren, dass historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften „als Kategorie oder Planungsgegenstand bisher mehr von qualitativem Charakter und mit den derzeitigen angewandten Methoden und gesetzlichen Vorgaben nicht planungsquantifizierbar [sind].“<sup>502</sup> Daher ist es derzeit kaum möglich, im Regionalplan das Anliegen des Schutzes dieser Landschaften umzusetzen, zumal von Seiten der Gesetzgeber in den Ländern

---

<sup>499</sup> Ebd., 5.7.B 1-4.

<sup>500</sup> Ebd.

<sup>501</sup> *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2 Stand März 2014, K § 7 Rn. 40.

<sup>502</sup> *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften 2012, S. 203 f.; *Wille*, Kulturlandschaften und räumliche Planung, in: Küster, Kulturlandschaften 2008, S. 64.



kaum konkrete Ansprache erfolgt.“<sup>503</sup> Schließlich können in Regionalpläne lediglich eindeutig definierte Inhalte aufgenommen werden, die nur während des Planungsprozesses selbst unter ausreichendem Engagement - und auch dann nur geringe - Spielräume bieten.<sup>504</sup> Dieses Problem erkennend soll sogar in Schleswig-Holstein die Regionalplanung kommunalisiert werden.<sup>505</sup> Ob dies auch Vorteile für den Schutz historischer Kulturlandschaften hätte, wird im Folgenden untersucht.

### cc) Kommunale Raumordnung und -planung

Seit jeher haben auch die kommunal Planungsträger mit Flächennutzungs- und Bebauungsplänen aufgrund des Subsidiaritätsprinzips eine erhebliche Rolle in der Raumplanung und somit auch für den aktiven Kulturlandschaftsschutz gespielt.<sup>506</sup> Bei der Aufstellung beider Pläne sind die Grundsätze des ROG, sowie ihre Konkretisierung in den Landes- und Regionalentwicklungsplänen sowie die Grundsätze des BauGB zu beachten.<sup>507</sup>

Teilweise wird in den Kommunen die Landschaft als Identitätspotential entdeckt und als ein wichtiger, sog. weicher Standortfaktor<sup>508</sup> wahrgenommen. Auf diesen wird teilweise bewusst zurückgegriffen, indem er als Belebungsfaktor instrumentiert wird. Dies darf aber nicht davon ablenken, „dass die Fehlentwicklungen allzu häufig von Interessen herrühren, die aufgrund kurzfristiger, meist vermeintlicher ökonomischer Vorteile von den Kommunalverwaltungen zu Ungunsten von Kulturlandschaft getroffen werden.“<sup>509</sup> Trotzdem haben einige Kommunen in ihren Stadtentwicklungskonzepten die stadtreionalen Identitäten beachtet und sie im

---

<sup>503</sup> Ebd., 5.6f.

<sup>504</sup> Vgl. ebd.

<sup>505</sup> Land Schleswig-Holstein, Wesentliche Neuerungen beim LEP 2010, [http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Landesplanung/Raumordnungsplaene/Lep/Lep\\_node.html#doc944110bodyText2](http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Landesplanung/Raumordnungsplaene/Lep/Lep_node.html#doc944110bodyText2).

<sup>506</sup> *Walgern*, in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), *Politik und Denkmalpflege*, 2000, S. 86 ff., 86; *Gailing/Kühn/Vetter*, *IzR* 2008, 261 ff., 263.

<sup>507</sup> Ebd.

<sup>508</sup> So heißt es bsp. bei *Wille*, *Kulturlandschaften und räumliche Planung*, in: Küster, *Kulturlandschaften*, 2008, S. 58: „Die Qualität des öffentlichen Raumes entscheidet über die Zukunftsfähigkeit im aufkommenden Wettbewerb um Einwohner einer Stadt, nämlich dann, wenn die Menschen sie attraktiv, anziehend, Identität stiftend und sicher finden und sich vor Ort Heimatgefühle, überschaubare angenehme Wohn- und Bewegungsfelder entwickeln. Letztlich können durch Stadtmarketing neue Richtungen gegeben werden.“

<sup>509</sup> Ebd., S. 57.

Sinne einer historischen Kulturlandschaft bsp. von Stadt, Suburbia und Landschaft bis hin zu regionalen Ansätzen verbessert.<sup>510</sup> So hat z.B. Stuttgart die Parklandschaft als Instrument verwendet und Natur- und Kulturdenkmäler bewusst in die Planung mit einbezogen, um im neuen Stadtlandschaftskonzept die Eigenart und Qualität der einzelnen Stadtteilräume zu verbessern; so sollte ein „grünes Netz“ für die Einbindung der einzelnen Landschaftsräume sorgen.<sup>511</sup>

Hier kann insgesamt das Fazit gezogen werden, dass die herkömmlichen Planungsinstrumente wie Bauleit- und Flächennutzungsplan schrittweise durch prozessuale Instrumente wie dem Flächenmanagement oder der Leitbildaufstellung ergänzt werden.<sup>512</sup> Dies schafft auch zunehmend Raum für die Beachtung der (historischen) Kulturlandschaft. Denn diese prozessualen Planungsinstrumente haben das Potenzial, die verschiedenen Belange der Struktur- und Wirtschaftspolitik sowie der nachhaltigen und dynamischen Entwicklung von Natur und Landschaft Rechnung zu tragen.<sup>513</sup> Dies ist eine hervorragende Möglichkeit für umfassende Entwicklungskonzepte des Schutzes von historischen Kulturlandschaften, auch wenn solche Leitbilder nicht rechtsverbindlich sind.

Im Baugesetzbuch (BauGB) wird zwar der Terminus der historischen Kulturlandschaft nicht *expressis verbis* verwendet, doch gibt es einige Regelungen, die den Inhalt von historischen Kulturlandschaften insbesondere im Rahmen der Bauleitplanung und Flächennutzungsplanung Beachtung oder Schutz gewähren.

Bereits in der Ziel- bzw. Grundsatzbeschreibung unter § 1 Abs. 5 BauGB heißt es:

„Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten.“

---

<sup>510</sup> Vgl. ebd.

<sup>511</sup> Siehe *Vallée*, Regionales Management für die Flächenentwicklung in der Region Stuttgart – Perspektiven der Innenentwicklung, in: Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg – Aufgaben und Chancen für die Regionen, Arbeitsmaterial 216, Hannover 2006.

<sup>512</sup> *Wille*, Kulturlandschaften und räumliche Planung, in: *Küster* 2008, S. 57f.

<sup>513</sup> Ebd.

Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.“

Zusammenfassend kann der Kulturlandschaftsschutz durchaus unter die Begriffe einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, der Verantwortung für künftige Generationen, spätestens aber der baukulturellen Erhaltungs- und Entwicklungsaufgabe der städtebaulichen Gestalt und des Orts- und Landschaftsbildes subsumiert werden.<sup>514</sup>

So sind grundsätzlich bei der Aufstellung von Bauleitplänen gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB „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“<sup>515</sup> ebenso zu berücksichtigen, wie gemäß § 1 Nr. 7 „die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege“, wie die Auswirkungen auf die Landschaft und „umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter“.<sup>516</sup>

Neben dieser grundsätzlichen Beachtungspflicht gilt es unter dem Gesichtspunkt der holistischen Kategorie des Umweltschutzes nach § 1a Abs. 3 S. 1 BauGB voraussichtlich erhebliche Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes zu vermeiden oder auszugleichen.<sup>517</sup> Doch die hauptsächliche Schutzwirkung wird wohl über die Beteiligungspflicht der in ihren Belangen betroffenen Behörden an der Planung gemäß § 4 BauGB indiziert,<sup>518</sup> gleichwohl ob nun für den Schutz von (historischen oder gewachsenen) Kulturlandschaften die Naturschutz- oder Denkmalschutzbehörden zuständig sind.

Die so gesammelten und zu beachtenden Kulturlandschaftsaspekte sind auch als Inhalt des den Bebauungsplan vorbereitenden Flächennutzungsplans (§ 5

---

<sup>514</sup> Vgl. *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Kap. D VII Rn. 225r.

<sup>515</sup> § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB

<sup>516</sup> § 1 Nr. 7 lit a) und b) BauGB.

<sup>517</sup> Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB – Kommentar, 11. Aufl. 2009, § 1a Abs. 3 S. 1 Rn. 35.

<sup>518</sup> *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltrecht, 2012, S. 185.

Abs. 2 Nr. 10 BauGB) und des Bebauungsplans (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB) als „Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft“ darzustellen.<sup>519</sup> Außerdem sind auch Planungen und sonstige Nutzungsregelungen, die nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgesetzt sind, sowie nach Landesrecht denkmalgeschützte Mehrheiten von baulichen Anlagen, die nachrichtlich übernommen werden sollen, gemäß § 5 Abs. 4 BauGB im Flächennutzungsplan zu vermerken. Ähnliches gilt nach § 8 Abs. 6 BauGB für den Bebauungsplan:

„Nach anderen gesetzlichen Vorschriften getroffene Festsetzungen sowie Denkmäler nach Landesrecht sollen in den Bebauungsplan nachrichtlich übernommen werden, soweit sie zu seinem Verständnis oder für die städtebauliche Beurteilung von Baugesuchen notwendig oder zweckmäßig sind.“

D.h., dass hier insbesondere fachplanerisch festgesetzte Schutzgebiete für Kulturlandschaften oder, sollten historische Kulturlandschaften als Denkmäler im Sinne des Landesrechtes anerkannt werden können, als Schutzkategorie Beachtung finden.

Im Rahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes können die Gemeinden zusätzlich über Erhaltungssatzungen nach den §§ 172-174 BauGB dazu beitragen, den Erhalt von Gebieten mit einer besonderen städtebaulichen Eigenart bsp. aufgrund von Baudenkmalern oder historischen Garten- und Parkanlagen zu gewährleisten.<sup>520</sup> Denn eine solche Erhaltungssatzung begründet die Genehmigungspflicht für den Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung von Bauwerken. Außerdem ist es auch möglich, über die Bauleitplanung und durch Baunutzungsverordnungen wegen besonderen städtebaulichen Gründen Festsetzungen zu treffen, die Bestimmungen über die Zulässigkeit von baulichen Anlagen und deren Nutzung enthalten.<sup>521</sup>

#### **dd) Zusammenfassung**

Auch wenn in § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG als Grundsatz kodifiziert wurde, dass historische und gewachsene Kulturlandschaften in ihren prägenden Merkmalen

---

<sup>519</sup> Ebd., 185ff.

<sup>520</sup> Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltrecht, 2012, S. 187.

<sup>521</sup> Vgl. §§ 7-9 BauGB; § 1 Abs. 5, § 1 Abs. 9, § 16 BauNVO.

und mit ihren Kultur- und Naturdenkmalen zu erhalten sind, so ist die Relevanz für die Praxis doch (noch) fraglich. Denn in der Regel werden, da dieser Grundsatz lediglich zu beachten ist, in der Abwägung wohl doch eher wirtschaftliche Belange über die kulturellen obsiegen. Zudem sind die historischen Kulturlandschaften lediglich in ihren prägenden Merkmalen zu entwickeln und zu erhalten. Folglich besteht erheblicher Gestaltungsspielraum, der wohl nur in kleinen Teilen mit dem von der ELK geforderten strikten Schutz vereinbar ist. Denn die ELK betrachtet die Landschaft als Ganzes und differenziert nicht in wesentliche und unwesentliche Bestandteile. Dennoch ist festzuhalten, dass - zunächst rein formal - historische Kulturlandschaften in der Planung zu beachten sind, was nicht in jedem Staat der Fall ist. Ob diese jedoch der Forderung der ELK genügt, dass Landschaft generell wesentlicher Bestandteil der Planungs- und Entwicklungspolitik werden soll, ist wohl eher eine Frage der Praxis.

Ähnlich ist die Situation bzgl. der Landesentwicklungsprogramme bzw. -pläne zu beurteilen. Zunehmend findet der Belang des Schutzes historischer Kulturlandschaften auch Beachtung in den Landesentwicklungsprogrammen. Als vorbildlich kann hier der von Schleswig-Holstein von 2010 gelten, indem umfassende Leitbilder formuliert wurden. Dies ist bundesweit noch ein Einzelfall. Im Übrigen bleibt auch hier der Erfolg eine Frage der Praxis. In Schleswig-Holstein gelingt dies hinsichtlich der historischen Kulturlandschaft „Wattenmeer“ recht gut. Doch letztlich müssen auch die Leitbilder, die den Schutz von historischen Kulturlandschaften zwar zum Ziel haben, aber denen keine rechtliche Verbindlichkeit zukommen, in der Abwägung gegen die anderen Leitbilder und Belange bestehen. Jedenfalls kann die Planung weder auf Bundes- noch auch Landesebene hier einen strikten Schutz von historischen Kulturlandschaften bieten.

Anderes kann jedoch auf der kommunalen Ebene gelten. Denn zunächst haben die Gemeinden die Träger des Kultur- und Umweltschutzes, der insbesondere den Schutz von Landschaftsbildern beinhaltet, bei ihrer Planung zu beteiligen (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 und 7 BauGB). Zusätzlich müssen die so gesammelten Aspekte des Kulturlandschaftsschutzes in Flächennutzungs- und

Bebauungsplänen vermerkt werden (§ 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB bzw. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB). Insbesondere müssen denkmalgeschützte Mehrheiten von baulichen Anlagen in die Pläne aufgenommen werden (§ 5 Abs. 4 BauGB bzw. § 8 Abs. 6 BauGB). Da die Gemeinde eine relative kleine Verwaltungseinheit ist, bestehen hier auch große Chancen, über Öffentlichkeitsarbeit und -beteiligung die Identifikation mit der Landschaft zu fördern und den identitätsbildenden Faktor und damit die Schutzbedürftigkeit von historischen Kulturlandschaften ins Bewusstsein zu bringen, sodass aus der Gemeinde selbst heraus der Wunsch nach Schutz entsteht.

Auch Flächennutzungs- und Bebauungspläne sind wesentlich von der Abwägung der Belange abhängig, sodass auch hier ein erhebliches Risiko des Unterliegens des Schutzbelangs bzgl. historischer Kulturlandschaftselemente unter andere Belange besteht. Einen strikten Schutz von zumindest Teilen von historischen Kulturlandschaften können die Gemeinden durch Erhaltungssatzungen gem. §§ 172-174 BauGB bieten. Denn durch eine solche Erhaltungssatzung können erhebliche Benutzungs- und Änderungsverbote erlassen werden.

*Summa summarum* ist zwar rechtlich vorgesehen, dass historische Kulturlandschaften in der Planung als erhaltenswert zu beachten sind. Die Praxis in der Planungspolitik aber lässt erhebliche Zweifel an einem tatsächlichen Problembewusstsein für den Kulturlandschaftsschutz aufkommen bzw. stellen die Belange des Kulturlandschaftsschutzes nur einen von vielen in der anzustellende Abwägung dar und können daher überwunden stets werden; eine Ausnahme bildet der Erlass von Erhaltungssatzungen gemäß §§ 172 ff. BauGB, die einen konkreten, auch passiven Schutz generieren können, wenn gleich er in der Regel auf bestimmte Stadtareale begrenzt bleibt. Somit kann der Schluss gezogen werden, dass der von der ELK bezweckte Schutz von historischen Kulturlandschaften im Bereich des Raumordnungs- und Planungsrechts nur teilweise im *status quo* gewährleistet ist. Für einen strikten Schutz i.S.d. ELK bedarf es in jedem Fall solcher Unterschutzstellungen wie sie im Natur- und Denkmalschutzrecht vorgesehen sind.

### **c) Bundesnaturschutzgesetz**

Allein schon aufgrund des Titels „Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege“ ist zu vermuten, dass der Schutz historischer Kulturlandschaften durch das Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz abgedeckt wird. Tatsächlich bestehen aber zahlreiche Probleme bei der Schutzwirkung des BNatSchG für historische Kulturlandschaften. Unfraglich kommt der Landschaftsrahmenplanung i.S.d. §§ 8-12 BNatSchG als wichtiger Fachplanung besondere Bedeutung zu.<sup>522</sup> Im Folgenden soll nun untersucht werden, ob das Schutzobjekt „historische Kulturlandschaft“ in den Schutzbereich des BNatSchG fällt und in welchen Formen es geschützt werden kann. Abschließend soll beurteilt werden, ob der „strikte Schutz“, den die ELK für die historische Kulturlandschaften vorsieht, über das BNatSchG und die entsprechenden Ländergesetze umgesetzt werden kann; es werden nur relevante landesrechtliche Abweichungen genannt.

#### **aa) Schutzobjekt: Natur und Landschaft**

Das BNatSchG nennt als Schutzobjekt in der Zielbestimmung des § 1 Abs. 1 BNatSchG zunächst lediglich „Natur und Landschaft“. Natur und Landschaft werden ähnlich wie Naturschutz und Landschaftspflege (Bsp. § 2 Abs. 6 BNatSchG) als einheitliche und umfassende Sammelbegriffe verwendet, sodass auch in der Rechtsanwendung nicht unterschieden werden muss.<sup>523</sup> Eine genauere Definition für den Begriff der Landschaft fehlt im Gesetz. Dem Gesetz kann entnommen werden, dass „Natur und Landschaft“ als Einheit behandelt werden. So sind sie gemeinsam „auf Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich [...] so zu schützen“<sup>524</sup>, dass „die biologische Vielfalt (Nr. 1), die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter (Nr. 2), die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von

---

<sup>522</sup> Vgl. *Erbguth*, Konzeptionelle und rechtliche Konsequenzen des Gebots nachhaltiger Raumentwicklung, DÖV 1998, 673; *Mitschang*, Die Bedeutung der Landschaftsplanung für die Landes-, Regional- und Bauleitplanung, UPR 1994, 366.

<sup>523</sup> Vgl. *Kolodziejcok*, in: *Kolodziejcok/Recken*, Naturschutz und Landschaftspflege, Stand Sept. 2010, § 1 Rn. 2; *Gassner*, Recht der Landschaft, 1997, S. 67; *Fischer—Hüftle*, NuR 2003, 380, 381.

<sup>524</sup> § 1 Abs. 1 BNatSchG.

Natur und Landschaft (Nr. 3) auf Dauer gesichert sind. Der Schutz umfasst auch die Pflege, die Entwicklung und, soweit erforderlich, die Wiederherstellung von Natur und Landschaft (allgemeiner Grundsatz).“<sup>525</sup>

In der Gesetzesbegründung wird explizit darauf verwiesen:

„Der bereits im geltenden Recht enthaltene Kanon der Handlungsformen des Naturschutzes und der Landschaftspflege wird in Form einer Legaldefinition gefasst, in der der Begriff des Schutzes als Oberbegriff dient. Auf diese Weise wird für das gesamte Gesetz klargestellt, dass dort, wo die Begriffe „Schutz“ oder „schützen“ Verwendung finden, immer zugleich auch die Pflege, die Entwicklung und, soweit erforderlich, die Wiederherstellung von Natur und Landschaft mit gemeint sind. Entsprechendes gilt für die Verwendung der Begriffe „Erhaltung“ und „erhalten“.“<sup>526</sup>

Hieraus ist ersichtlich, dass der Naturschutz im Sinne des BNatSchG nicht auf einzelne, besonders schutzwürdige Gebiete beschränkt ist, sondern grundsätzlich räumlich umfassend, sowohl im Außenbereich, als auch im besiedelten Bereich zu verstehen ist.<sup>527</sup>

Obwohl das BNatSchG zunächst einen recht offenen Landschaftsbegriff zu verwenden scheint, so wird in der näheren Ausführung zum Schutzziel der Eigenart, Vielfalt und Schönheit (Nr. 3) in § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG die Grundidee der Teilung in Naturlandschaften und Kulturlandschaften deutlich; gleichzeitig wird in diesem Abschnitt *expressis verbis* das Schutzobjekt der historischen (gewachsenen) Kulturlandschaft genannt.

„(4) Zur dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft sind insbesondere

1. Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften, auch mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern, vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren.“<sup>528</sup>

Seit der im März 2010 in Kraft getretenen Novellierung des BNatSchG wird in dem Grundsatz des § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG der Begriff der „historisch

---

<sup>525</sup> § 1 Abs. 1 BNatSchG.

<sup>526</sup> BR-Drs. 278/09 vom 2.4.2009, S. 159.

<sup>527</sup> Vgl. Kolodziejcok, in: Kolodziejcok/Recken, Naturschutz und Landschaftspflege, Stand Sept. 2010, § 1 Rn. 5; Gassner, Recht der Landschaft, 1997, S. 67; Fischer—Hüftle, NuR 2003, 380, 381.

<sup>528</sup> § 1 Abs. 4 BNatSchG.



gewachsenen Kulturlandschaften“ verwendet. Dieser Terminus erinnert stark an den in § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG verwendeten Begriff der „historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaft“. Es sind bezüglich dieser Änderung keinerlei Angaben in der Gesetzesbegründung<sup>529</sup> oder dem Änderungsgesetz zu finden; fest steht lediglich, dass es im § 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG a.F. lediglich hieß:

„Historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile von besonderer Eigenart, einschließlich solcher von besonderer Bedeutung für die Eigenart oder Schönheit geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler, sind zu erhalten.“<sup>530</sup>

Mangels Legaldefinition des Schutzgutes „historische gewachsene Kulturlandschaft“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der auslegungsbedürftig ist.<sup>531</sup> Weil es zu der Begriffsänderung keine offizielle Begründung gibt, sind andere Auslegungsquellen hinzuzuziehen, z.B. das ROG. Denn es ist anzunehmen, dass mit dem Einfügen des Adjektivs „gewachsen“ eine Annäherung an den gesetzlich positivierten raumordnungsrechtlichen Kulturlandschaftsbegriff beabsichtigt wurde.<sup>532</sup> Dies ist daraus zu schließen, dass es sich bei § 1 Abs. 4 Nr. 2 BNatSchG um die Konkretisierung des allgemeinen, durch die Länder gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG unveränderbaren Grundsatzes des § 1 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG handelt,<sup>533</sup> der besonders den Bereich der naturschutzrechtlichen Fachplanung betrifft. Es scheint konsequent, deshalb den raumplanerischen Begriff der „gewachsenen Kulturlandschaft“ zu verwenden. Inkonsequent dagegen ist, nicht die komplette „Formel“ der „historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaft“ zu übernehmen und statt dessen mit der „historisch gewachsenen Kulturlandschaft“ eine Mischform des raumordnungsrechtlichen und des von der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger verwendeten Begriffs

---

<sup>529</sup> BR-Drs. 278/09 vom 3.4.2009; 594/09 vom 19.6.2009 und BT-Drs. 16/13298 vom 4.6.2009; 16/13430 vom 17.6.2009.

<sup>530</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG a.F., gültig bis 28. Februar 2010.

<sup>531</sup> Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, S. 57.

<sup>532</sup> Kemper, NuR 2011, 340 ff., 343; im Ergebnis auch Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 114, m.w.N.; siehe auch § 3 Teil 1 Nr. 1.

<sup>533</sup> Vgl. BR-Drs. 278/09 vom 2.4.2009, S. 158 f.

der „historischen Kulturlandschaft“<sup>534</sup> zu verwenden. Dies bringt eine erhebliche Begriffsverwirrung mit sich, zumal die Neuformulierung des § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG „mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern“ einen deutlichen Hinweis auf die Denkmalschutzgesetze der Länder enthält. Dennoch darf angenommen werden, dass nach wie vor eine Landschaft bzw. ihre Teile als „historisch“ gelten, wenn sie Zeugen bestimmter geschichtlicher Ereignisse, Epochen oder Entwicklungen sind.<sup>535</sup>

Zu dieser Begriffsverwirrung hinzu kommt die Nennung in § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG von Naturlandschaften einerseits und historischen Kulturlandschaften andererseits, wodurch eine Bestätigung des veralteten Systems der Teilung der Landschaft in Kultur- und Naturlandschaften<sup>536</sup> und des entgegengesetzten Kurses zum offenen Landschaftsbegriff der ELK gesetzt wurde; dies bedeutet einen Schritt zurück in der Rechtsgeschichte. Es ist bedauerlich, dass nicht dem holistischen Landschaftsbegriff,<sup>537</sup> der ja dem BNatSchG eigentlich auch zu Grunde liegt, gefolgt wurde.<sup>538</sup>

Dennoch ist zu konstatieren, dass § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG bzgl. der Zusammengehörigkeit von Natur- und historisch gewachsenen Kulturlandschaften mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern ebenso wie der Schutzauftrag für diese eindeutiger formuliert ist als § 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG a.F. Insofern kam die Neuformulierung dem Ziel der Gesetzesänderung, nämlich der Vereinfachung und Vereinheitlichung und damit besseren Verständlichkeit des Naturschutzrechtes<sup>539</sup> nach.

Fraglich bleibt, warum der Vollständigkeit halber nicht auch die Naturdenkmäler genannt wurden. Dies könnte aus kompetenzrechtlichen Gründen geschehen sein, um klar den denkmalschutzrechtlichen vom naturschutzrechtlichen Bereich abzugrenzen.<sup>540</sup>

---

<sup>534</sup> Vgl. 23. Sitzung Unterausschuss Denkmalpflege der KMK am 19./20.5.2003 in Görlitz, TOP 13; bestätigt ohne Änderungen durch die 224. Sitzung des Kulturausschusses der KMK am 25./26.9.2003, Nr. 20; DSI 3/2002, S. 93.

<sup>535</sup> Gassner, in: Gassner/Bendomer-Kahlo u.a., Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2003, § 2 Rn. 96.

<sup>536</sup> Vgl. Kemper, NuR 2011, S. 340 ff.

<sup>537</sup> Kemper, NuR 2010, 767 ff., 768; ders., NuR 2011, 340 ff., 341.

<sup>538</sup> Fischer-Hüftle, NuR 2003, 380 ff. 381.

<sup>539</sup> Vgl. BR-Drs 278/09 vom 2.4.2009, S. 125.

<sup>540</sup> Kemper, NuR 2011, 340 ff., 343.

Jedenfalls kann festgehalten werden, dass eine Annäherung an den raumordnungsrechtlichen Kulturlandschaftsbegriff für die naturschutzrechtliche Fachplanung gewollt ist und insofern auf die nähere Definition des Begriffs der „historisch gewachsenen Kulturlandschaft“ auf die Ausführungen zum Begriff der „historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaft“ des ROG verwiesen werden kann.

Neues ergibt sich aus der Neuformulierung aber auch für die Schutzwürdigkeit und -fähigkeit von historisch geprägten Kulturlandschaften:

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 14 a.F. mussten die historischen Kulturlandschaften und -landschaftsteile selbst von besonderer Eigenart sein, oder eine besondere Bedeutung für die Eigenart oder Schönheit geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler haben.<sup>541</sup> Das Alleinstellungsmerkmal der „besonderen Eigenart“ ist eine Steigerungsform der bloßen Eigenart und soll einen Ausnahmetatbestand unterstreichen; die Eigenart die besonders, also unverwechselbar und ohne weiteres zu identifizieren sein muss, soll wirklich unverändert erhalten bleiben.<sup>542</sup> Kompetenzrechtliche Probleme bereitete vor allem die Bezugnahme auf die Eigenart und Schönheit geschützter und schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler.<sup>543</sup> So hieß es bereits in der amtlichen Begründung zur Änderung des § 2 Abs. 1 Nr. 13 des BNatSchG von 1980:

„In Nr. 14 (Erhaltung der Kulturlandschaften) wird der im bisherigen § 2 Abs. 1 Nr. 13<sup>544</sup> angesprochene Aspekt des Erhalts der Umgebung geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler in den Kontext des Erhalts historischer Kulturlandschaften und –landschaftsteile von besonderer Eigenart einbezogen. Diese Verknüpfung rechtfertigt sich nicht nur aus dem in vielen Fällen maßgeblichen Zusammenhang zwischen den vorgenannten Elementen, sondern ist insbesondere auch aus kompetenzrechtlichen Gründen geboten. Es wird klargestellt, dass der Umgebungsschutz der genannten Denkmäler nicht im allgemeinen – und damit in die Kompetenz des Denkmalschutzrechts der Länder fallenden – Sinne,

---

<sup>541</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG a.F.

<sup>542</sup> Vgl. *Kolodziejczok* u.a. 2002, Kap. 1105, Rn. 152; *Janssen* 2006, S. 28f.

<sup>543</sup> Vgl. *Fischer-Hüftle*, NuR 2007, 78 ff., 81; *Hönes*, Zum Recht der historischen Kulturlandschaft, DÖV 2010, S. 11 ff., 13.

<sup>544</sup> Dieser lautete: „Historische Kulturlandschaften und –landschaftsteile von besonders charakteristischer Eigenart sind zu erhalten. Dies gilt auch für die Umgebung geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler, sofern dies für die Erhaltung der Eigenart oder Schönheit des Denkmal erforderlich ist.“

sondern nur insoweit von Grundsätzen des BNatSchG umfasst ist, als es gleichzeitig auch um den Schutz der für den Naturschutz wichtigen Fläche geht.<sup>545</sup>

So hatte der Gesetzgeber die Konsequenz aus deutlich gewordenen Kompetenzüberschneidungen von Naturschutz/Landschaftspflege und Denkmalschutz gezogen und eine Lösung dieser versucht,<sup>546</sup> der Lösungsversuch scheiterte. Deshalb wurde nun die kompetenzrechtliche Frage komplett umgangen, indem weiter verallgemeinert formuliert wurde, dass „Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften, auch mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern<sup>547</sup>“<sup>548</sup> zu bewahren seien. Damit ist evident, dass lediglich die Kompetenz der konkurrierenden Gesetzgebung für die Regelung des Naturschutzes und der Landschaftspflege aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG in Anspruch genommen wurde und nicht die in der Kulturhoheit der Länder liegende Denkmalschutzkompetenz; der Schutz von historisch gewachsenen Kulturlandschaften ist der Sache nach lediglich Umgebungsschutz von Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern, die durch die Landesdenkmalschutzbehörden zu benennen und schützen sind.

Gleichzeitig ist evident, dass der Kulturlandschaftsschutz lediglich und allein der „dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft“<sup>549</sup> zu dienen hat. D.h. die historische gewachsene Kulturlandschaft wird streng genommen nicht mehr um ihrer eigenen besonderen Eigenart wegen geschützt, sondern nur, wenn sie wesentlich für die dauerhafte Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie den Erholungswert des Gesamttraumes „Natur und Landschaft“ dienlich

---

<sup>545</sup> BT-Drs. 14/6378 vom 20.6.2001, S. 37.

<sup>546</sup> *Louis*, BNatSchG, 1998, § 2 Rn. 32; *Gassner*, BNatSchG, 2003, § 2 Rn. 58; *Meßerschmidt*, *BNatSchR*, 2011, § 1 Rn. 111.

<sup>547</sup> Alle drei Kategorien sind nicht Einzelschöpfungen der Natur, sondern entweder von Menschenhand geschaffen (Baudenkmal) oder aus anderen Gründen dem Denkmalschutzrecht unterstellt (Bodendenkmal). Bei dem Letzteren handelt es sich einerseits um mit dem Boden verwachsene Überreste und Spuren früherer Bautätigkeit (Hügelgräber, Steindenkmäler, Burgwälle, Landwehre usw.), andererseits um im Boden verborgene Zeugnisse tierischen und pflanzlichen Lebens aus der erdgeschichtlichen Zeit und andere in Erde oder Wasser verborgene bewegliche und unbewegliche Sachen, Überreste und Spuren. Das Kulturdenkmal bildet den Oberbegriff für beide und weitere Denkmalarten. Die Denkmaleigenschaft ergibt sich jeweils aus dem künstlerischen, wissenschaftlichen oder heimatkundlichen Erhaltungsinteresse (*Meßerschmidt*, *BNatSchR*, 2011, § 1 Rn. 114).

<sup>548</sup> § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG.

<sup>549</sup> § 1 Abs. 4 S. 1 BNatSchG.

ist. Dies bedeutet eine wesentliche Verlagerung des Schutzinteresses weg von dem denkmalschutzrechtlichen Erhaltungsgedanken hin zum naturschutzrechtlichen im Sinne der Kategorien Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie Erholungswert, also hin zum optisch-ästhetischen Landschaftsschutz, der zum Denkmalschutz allenfalls gelegentlich parallel läuft<sup>550</sup>. Dies bedeutet an sich einen Rückschritt bzgl. des Schutzes von historischen Kulturlandschaften und des Verhältnisses zum Denkmalschutz und enthält insofern Konfliktpotenzial.

Maßgeblich ist hierbei die Begriffstrias Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Begriff des Erholungswertes von Landschaft und Natur i.S.d. § 1 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG, die auf Dauer gesichert werden sollen. Die Begriffe Vielfalt, Eigenart und Schönheit charakterisieren im Naturschutzrecht besonders Landschaftsbilder, die wiederum maßgeblich den Erholungswert der Natur und Landschaft bestimmen. Sie sind Ausdruck eines optisch-ästhetischen Landschaftsschutzverständnisses.<sup>551</sup> Auch wenn der Gesetzeswortlaut die Zielkriterien auf Natur und Landschaft bezieht, weisen sie doch überwiegend eine spezifische Affinität zum Schutz des Landschaftsbildes auf, wie es auch in § 14 Abs. 1 BNatSchG angesprochen wird,<sup>552</sup> welches unzweifelhaft das wichtigste Anliegen von § 1 Nr. 3 BNatSchG ist. Sie stehen insofern in der Traditionslinie des Heimatschutzes und besitzen in § 5 RNatSchG ihr Vorbild.<sup>553</sup> Dennoch darf der Begriff nicht auf „Landschaft“ verengt werden, weil der Gesetzeswortlaut eindeutig für die Anwendung für Natur und Landschaft spricht.<sup>554</sup>

### **(1) Vielfalt**

Bzgl. des Landschaftsbildes meint Vielfalt die landschafts- bzw. naturraumtypische Gestaltvielfalt, die eine Vielzahl von Nutzungsformen und Strukturelementen umfasst.<sup>555</sup> Sie ist durch objektiv darstellbare Strukturen und Parameter beschreibbar und teilweise auch messbar. Die Vielfalt ergibt

---

<sup>550</sup> Vgl. *Gassner*, NuR 1989, 61ff.

<sup>551</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht 2004, § 11, Rn. 33.

<sup>552</sup> Vgl. *Fischer-Hüftle*, Naturschutzrecht-Rechtsprechung für die Praxis, Kap. 1220.

<sup>553</sup> A. und J. *Schumacher*, in: *Schumacher/Fischer-Hüftle*, BNatSchG, 2003, 76, § 1 Rn. 43.

<sup>554</sup> *Kolodziejczok*, in: *Kolodziejczok/Recken*, Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 2, Stand Sept. 2010, § 1 Rn. 22; *Schumacher*, in: *Schumacher/Fischer-Hüftle*, BNatSchG, 2003, 73, § 1 Rn. 28.

<sup>555</sup> *Louis*, BNatSchG, 1998, § 1 Rn. 15.

sich aus den Strukturen und Elementen, die für einen bestimmten Ausschnitt aus Natur und Landschaft nach Art und Ausprägung landschaftsbildrelevant und naturraumtypisch sind.<sup>556</sup> Eine vielfältige Landschaft besitzt einen hohen Erholungswert, da ein abwechslungsreiches, vielgestaltiges Erscheinungsbild der Landschaft als anregend und angenehm empfunden wird,<sup>557</sup> bzgl. des Naturhaushaltes bedeutet Vielfalt von Natur und Landschaft ebenfalls die biologische Vielfalt (Biodiversität).<sup>558</sup>

## (2) Eigenart

Unter Eigenart wird der Charakter der Landschaft<sup>559</sup>, d.h. die Summe des optisch-ästhetischen Eindrucks und der charakteristischen Nutzungsweise einer Landschaft verstanden.<sup>560</sup> Maßgeblich für den Landschaftscharakter sind die konkreten natürlichen Gegebenheiten und die regional spezifischen Nutzungsmuster und Kulturformen.<sup>561</sup> Eigenart muss nicht mit Schönheit einhergehen, vielmehr können auch karge, eintönige Landschaften ihre Eigenart haben.<sup>562</sup>

Eigenart ist ein umfassender, wertneutraler Begriff, der sowohl auf vom Menschen kaum beeinflusste Naturlandschaften, als auch auf die durch angepasste Formen der Landnutzung geprägte Kulturlandschaften anwendbar ist.<sup>563</sup> Beispiele von Landschaften mit hoher Eigenart sind: Dünen, Wildflusslandschaften in den Alpen. Grundsätzlich ist die Eigenart ein wichtiges Beurteilungskriterium für die Eingriffsintensität landschaftsfremder Projekte.<sup>564</sup>

Die Eigenart von Natur und Landschaft beschränkt sich nicht auf den Aspekt der landschaftlichen Eigenart, sondern kann sich auch auf einzelne Elemente beziehen. Dem wird auch in § 28 BNatSchG Rechnung getragen, wodurch Einzelschöpfungen der Natur auch auf Grund ihrer Eigenart als Naturdenkmal

---

<sup>556</sup> Breuer 1993, Grundsatz für Operationalisierung des Landschaftsbildes in der Eingriffsreglung und im Naturschutzhandeln insgesamt. NNA-Bericht 6, Heft 1, 9-24.

<sup>557</sup> Fischer-Hüftle, NuL 1997, 239, 242.

<sup>558</sup> Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2003, § 1 Rn. 45.

<sup>559</sup> Gassner, BNatSchG, 2003, § 1 Rn. 59.

<sup>560</sup> Carlsen/Fischer-Hüftle, NuR 1993, 311, 312.

<sup>561</sup> Hoppenstedt/Schmidt, Naturschutz und Landschaftsplanung, 2002, 237, 238.

<sup>562</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 1 Rn. 58.

<sup>563</sup> Fischer-Hüftle, NuL 1997, 239, 243.

<sup>564</sup> Vgl. Nachw. zur Rspr. in Erl. zu § 18 und Gassner, BNatSchG, 2003, § 1 Rn. 59.

ausgewiesen werden können. Dies können z.B. geologische Erscheinungen oder Einzelbäume sein, die nicht unbedingt landschaftsbildprägend sein müssen.<sup>565</sup>

### **(3) Schönheit**

Der subjektive Begriff Schönheit des Landschaftsbildes schöpft aus der harmonischen Wirkung der Gesamtheit und der einzelnen Teile von Natur und Landschaft auf den Betrachter.<sup>566</sup> Als schön empfunden werden aber auch einzelne Landschaftsteile, wenn sie sich durch eine herausragende Eigenschaft von der Umgebung abheben (Bsp. Wasserfälle, Schluchten etc.). Schönheit kann sich auch an geschichtlich-kulturellen Symbolträgern in der Landschaft (z.B. Lorelyfelsen) ergeben.<sup>567</sup>

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass – nicht zuletzt mit Blick auf die Geschichte des Naturschutzes – schöne Landschaftsteile schützenswert sind und dass sich darüber, was intuitiv als schön empfunden wird, ein Konsens erreichen lässt.<sup>568</sup> Das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege kann auf die Verwendung derartiger unbestimmter Rechtsbegriffe, die (auch) eine Wertung nach optisch-ästhetischen Maßstäben verlangen, nicht verzichten.<sup>569</sup> Als Maßstab gilt das Empfinden des gebildeten, für die Gedanken des Natur- und Landschaftsschutzes aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters; sowohl der besonders empfindsame als auch der den Gedanken des Natur- und Landschaftsschutzes ablehnende Betrachter müssen unberücksichtigt bleiben.<sup>570</sup> Dieser Blickwinkel ermöglicht es den Gerichten zugleich, die Rechtsanwendung durch die Exekutive an den gesetzlichen Begriffen zu messen.<sup>571</sup> Dass die Notwendigkeit der Auslegung einer Rechtsnorm dieser nicht die gebotene Bestimmtheit nimmt, ist ebenfalls bereits in der Rechtsprechung des BVerfG geklärt.<sup>572</sup>

---

<sup>565</sup> Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2003, § 1 Rn. 48.

<sup>566</sup> Gassner, Zum Recht des Landschaftsbildes, NuR 1989, S. 61 ff., 63.

<sup>567</sup> Vgl. Gassner, Das Recht der Landschaft, 1995, S. 39f.

<sup>568</sup> Fischer-Hüftle, NuL 1997, 239, 244.

<sup>569</sup> BVerwG, Urt. v. 11. 5. 1993 – 7 NB 8.92 – NuR 1994, 83.

<sup>570</sup> BVerwG, Urt. v. 12.7.1956 – I C 91,54 – BVerwGE 4, 47.

<sup>571</sup> BVerwG, Urt. v. 11.5.1993 – 7 NB 8.92 – NuR 1994, 83 = BNatSchG/ES BNatSchG § 18 Nr.

22.

<sup>572</sup> BVerfG, Beschl. V. 18.5.1988 – 2 BvR 579/84 – BVerfGE 78, 205, 212; Beschl. V. 12.6.1990 – 1 BvR 355/86 – BVerfGE 82, 209, 224f.

Zu beachten hierbei ist, dass das Empfinden von Landschaftsschönheit nicht starr ist, sondern einem kulturellen Wandel unterliegt.<sup>573</sup> So werden alte Industrielandschaften, die noch vor einigen Jahrzehnten als hässlich galten, heute u.U. nicht nur als wegen ihrer Eigenart, sondern auch wegen ihrer Schönheit bemerkenswerte Kulturlandschaften empfunden. Nach wie vor gelten jedoch insbesondere naturnahe oder romantische Landschaften als Inbegriff des Schönen.<sup>574</sup> Dieser Aspekt ist aber gemäß der ELK in seiner Bedeutung für den Kulturlandschaftsschutz zu mindern

#### **(4) Erholungswert**

Gemäß der Legaldefinition in § 7 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG ist Erholung „natur- und landschaftsverträglich ausgestaltetes Natur- und Freizeiterleben einschließlich natur- und landschaftsverträglicher sportlicher Betätigung in der freien Landschaft, soweit dadurch die sonstigen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht beeinträchtigt werden.“<sup>575</sup> Natur und Landschaft dienen der Erholung des Menschen durch Naturgenuss; dieser wird im Wesentlichen über optische Eindrücke vermittelt und spricht die menschliche Psyche an.<sup>576</sup> Es gehört zu den wesentlichen Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die außerhalb geschlossener Ortschaften liegenden Flächen und besonders die durch förmliche Festsetzungen geschützten Gebiete der erholungssuchenden Allgemeinheit offen zu halten.<sup>577</sup> Zum Zweck der Erholung räumt § 56 BNatSchG ein Betretungsrecht in der freien Landschaft ein. Dabei sind aber nur „extensive“, d.h. die Landschaft nicht belastende Formen der Erholung zuzulassen.<sup>578</sup> § 7 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG konkretisiert, dass zur Erholung auch natur- und landschaftsverträgliche Betätigungen in der freien Natur angehören. Sie dürfen aber weder eine Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes hervorrufen, noch dürfen sie der Verwirklichung der Ziele

---

<sup>573</sup> Vgl. *Louis*, BNatSchG, 1998, § 1 Rn. 17 m.w.N.

<sup>574</sup> *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 1 Rn. 58.

<sup>575</sup> § 7 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG.

<sup>576</sup> BVerfG, Beschl. v. 11.5.1993 – 7 NB 8.92 – NuR 1994, 83.

<sup>577</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 26. 2.1988 – 1 C 41/86 – NuR 1989, 40.

<sup>578</sup> VGH Mannheim Urt. v. 27.2.1995 – 5 S 1281/94 – NuR 1995, 462.



und Grundsätze zuwiderlaufen. Die Ausübung mehr oder weniger naturschädigender Erholungsaktivitäten ist grundsätzlich nicht zu gestatten.<sup>579</sup>

Es ist aber gleichzeitig evident, dass der Erholungswert den Zielen des Denkmalschutzes eher entgegensteht, wenn nicht eine beiden Anliegen zufriedenstellende Nutzungsgestaltung erarbeitet werden kann. Schließlich werden die freien Flächen und damit auch die Erholungslandschaft wegen der zunehmenden Ausbreitung von Verkehrs- und Siedlungsflächen stetig knapper. Somit werden die sich minimierenden Freiflächen eher für die Freizeitnutzung als für den strikten Schutz historischer Kulturlandschaften herangezogen. Dies kann Konflikte mit dem Arten- und Biotopschutz ebenso hervorrufen, wie mit den Interessen des Denkmalschutzes, wenn für sie die Freizeitnutzung Gefahren für den Bestand des Schutzgutes bedeuten.<sup>580</sup>

Somit ist zu befürchten, dass umfassende Kulturschutzzonen zwar einen gewissen Erholungswert aufweisen würden, doch bringen die Freizeitaktivitäten die Gefahr von Schädigung und Beraubung der archäologischen Stätten mit sich.

## **(5) Zusammenfassung**

Zusammenfassend zu der Begriffstriaus aus § 1 Abs. 1 und Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG heißt es in der Gesetzesbegründung:

„Sie spiegeln die drei basalen Zieldimensionen des Naturschutzes und der Landschaftspflege wider, nämlich die Diversitätssicherung, die Sicherung der materiell-physischen Funktionen und die Sicherung der immateriellen Funktionen im Zusammenhang mit dem Wahrnehmen und Erleben von Natur und Landschaft.“<sup>581</sup>

Liest man dieses Zitat, so steht der strikte Schutz historischer Kulturlandschaften scheinbar in vollem Einklang mit der Leittrias des BNatSchG. Es ist aber deutlich geworden, dass ein optisch-ästhetischer Ansatz für den (Kultur-)Landschaftsschutz, der auf die Anfänge des Natur- und Landschaftsschutzes im 18./19. Jahrhundert zurückgeht,<sup>582</sup> häufig Konflikte

---

<sup>579</sup> *Louis*, BNatSchG, § 1 Rn. 20; OVG Münster, Urt. v. 5.9.1985 – 7 A 2523/84.

<sup>580</sup> Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, § 11, Rn. 2.

<sup>581</sup> BR-Drs. 278/09 vom 2.4.2009, S. 158f.

<sup>582</sup> Vgl. *Heiland*, Zwischen Wandel und Bewahrung, zwischen Sein und Sollen: Kulturlandschaft als Thema und Schutzgut in Naturschutz und Landschaftsplanung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.),

mit dem Denkmalschutz mit sich bringen wird, der vorrangig an dem Schutz der Originalität der historischen Kulturlandschaften interessiert ist.<sup>583</sup> Neben der ästhetischen Schutzbegründung ist auch die Erholungsfunktion als Schutzgrund für historische Kulturlandschaften problematisch. Doch kann der Schutzgrund der Eigenart und Vielfalt voll für die historischen Kulturlandschaften in Beschlag genommen werden. Jedoch bleibt die Begründungserwägung der ELK außer Acht, die sich auf die Bedeutung charakteristischer Landschaftsbilder für die Identität und kulturellen Orientierung der Bevölkerung bezieht.<sup>584</sup>

Die Eingriffe, vor denen Naturlandschaften und historische Kulturlandschaften geschützt werden sollen, sind gemäß § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG Verunstaltung, Zersiedelung und sonstige Beeinträchtigungen, was selbstverständlich auch die Zerstörung als wesentliches „plus“ mit einbezieht. *Summa summarum* ist zu konstatieren, wurde früher noch von einer Flankierung des Denkmalschutzes von Seiten des Naturschutzes gesprochen<sup>585</sup>, so gab es nun durch die Neuformulierung des Grundsatzes eine Akzentverschiebung im Kulturlandschaftsschutz dahingehend, dass darauf abzustellen ist, ob die betreffende Landschaft aufgrund der Ausstrahlung des Denkmals auf seine Umgebung schutzwürdig ist.<sup>586</sup> Die Einbeziehung der Denkmalschutzbehörden kann nicht ausbleiben, damit im konkreten Einzelfall entschieden werden kann, ob Denkmal- oder Naturschutzrecht angewendet werden muss. Dies kommt dem Ansatz der ELK nur teilweise entgegen, nach dem die Landschaft sowohl aus natürlichen als auch kulturellen Aspekten besteht und auch wegen dieser in Gänze geschützt werden soll.

## **bb) Grundsätze und Ziele des BNatSchG**

---

Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven, 2006, S. 43-70, S. 51.

<sup>583</sup> Vgl. *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltrecht, 2012, 25 ff.

<sup>584</sup> Vgl. *Henkel*, Kann die überlieferte Kulturlandschaft ein Leitbild für die Planung sein?, in: Ber. Z. dt. Landeskunde, Bd. 71, H. 1 1997, S. 27-37; *Küster*, Welche Natur wollen wir schützen?, in: Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Welche Natur schützen wir? Denkanstöße, Heft 1, Januar 2004, S. 52-65; *Succow*, Zur Zukunft der mitteleuropäischen Kulturlandschaft, in: Petermanns Geographische Mitteilungen, 145, 2001/1, S. 50-53.

<sup>585</sup> *Gassner*, BNatSchG, 2003, § 2 Rn. 58; ähnlich *Louis*, BNatSchG, 1998, § 2 Rn. 32

<sup>586</sup> *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 1 Rn. 114.

Auch den Grundsätzen aus § 1 Abs. 5 und 6 BNatSchG kann eine gewisse Relevanz für den Schutz historischer Kulturlandschaften zugemessen werden. Denn sie qualifizieren großflächige, weitgehend unzerschnittene Landschaftsräume als Ganzes vor weiterer Zerschneidung als schützenswert.<sup>587</sup> Zum anderen sollen „Freiräume im besiedelten und siedlungsnahen Bereich einschließlich ihrer Bestandteile, wie Parkanlagen, großflächige Grünanlagen und Grünzüge, Wälder und Waldränder, Bäume und Gehölzstrukturen, Fluss- und Bachläufe mit ihren Uferzonen und Auenbereichen, stehende Gewässer, Naturerfahrungsräume sowie gartenbau- und landwirtschaftlich genutzte Flächen“ erhalten und sogar neu geschaffen<sup>588</sup> werden. Es kann also schon hier konstatiert werden, dass auch die historische Kulturlandschaft unter den Begriff „Freiräume“ subsumiert werden kann.

Weil der Schutz der historischen Kulturlandschaft in § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG als Grundsatz formuliert ist, steuert er die Anwendung und Auslegung der folgenden Normen des BNatSchG.<sup>589</sup> Für die Einbeziehung der früher unter § 2 BNatSchG gefassten Grundsätze gibt der Gesetzgeber die folgende Begründung:

„Die Vorschrift löst die rahmenrechtliche Zielbestimmung des § 1 BNatSchG g. F. ab und formt sie zu einer unmittelbar geltenden Vorschrift um. Zugleich nimmt sie – inhaltlich weiter entwickelt und systematisch stringenter gefasst – den bisherigen Grundsätze-katalog des § 2 BNatSchG g. F. auf. Dies ist nicht nur erforderlich, um den Unterschied zu den verfassungsrechtlich verankerten allgemeinen Grundsätzen des Naturschutzes zu verdeutlichen. Es ist auch folgerichtig, da auch bislang die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Konkretisierungen der Ziele verstanden wurden, Ziele und Grundsätze im Sinne der §§ 1 und 2 BNatSchG g. F. sich also in ihrem Rechtscharakter nicht unterschieden. Wie bei jeder gesetzlichen Zielbestimmung steht auch bei § 1 die Zielverwirklichung unter einem internen und externen Abwägungsvorbehalt und wird durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt (vgl. § 2 Absatz 3).“<sup>590</sup>

Zum einen kommt also den Zielen und Grundsätzen des § 1 BNatSchG eine gewisse bindende Wirkung für die Ländergesetze zu. Zum anderen haben die naturschutzrechtlichen Ziele und Grundsätze gemäß §§ 8, 9 Abs. 1 BNatSchG eine wesentlich lenkende Funktion der Landschaftsplanung, der

---

<sup>587</sup> Vgl. § 1 Abs. 5 S. 1 BNatSchG.

<sup>588</sup> Vgl. § 1 Abs. 6 S. 1 BNatSchG.

<sup>589</sup> Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht 2004, § 11 Rn. 35.

<sup>590</sup> BR-Drs. 278/09 vom 2.4.2009, S. 158.

Landschaftsrahmenpläne und Landschaftsprogramme gemäß §§ 8-12 BNatSchG, die im Verein mit den Landesnaturschutzgesetzen als zentrales Planungsinstrument auf der Ebene der Region bzw. des Landkreises zur Konkretisierung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege anzusehen sind.<sup>591</sup>

### cc) Landschaftsplanung, § 8 ff. BNatSchG

Auch die Landschaftsplanung gem. §§ 8 ff. BNatSchG kann als Fachplanung ein wesentliches Schutzinstrument für den aktiven Schutz von historischen Kulturlandschaften sein. Die Landschaftsplanung ist dreistufig, nämlich in Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne aufgebaut und dient dazu, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege planerisch darzustellen, zu begründen und so die Ziele und Grundsätze des BNatSchG zu konkretisieren.<sup>592</sup> Für alle gilt das Entwicklungsprinzip aus der jeweils höheren Planungsebene. Organisatorisch und verfahrenstechnisch wird die Landschaftsplanung durch die Länder geregelt.

Die Landschaftsplanung, die nach § 16 Abs. 2 S. 3 BNatSchG flächendeckend zu erfolgen hat, dient grundsätzlich der Verwirklichung von vier Aufgaben (§ 14 BNatSchG):

- Natur, Landschaft und ihre Nutzung im *status quo* zu erfassen und zu beschreiben (Bestandsanalyse),
- Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege qualitativ wie quantitativ zu konkretisieren (Zielkonkretisierung),
- das Entwicklungspotenzial des *status quo* unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze einzuschätzen (Zustandsbewertung),

---

<sup>591</sup> Vgl. von Dressler/Hoppenstedt/Langer, Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung und ihre Integration in die Regionalplanung, BfN-Schriftenreihe Angewandte Landschaftsökologie, 2000, S. 21; Janssen, Rechtsfragen zur Einbeziehung der Kulturlandschaft in die Raumordnung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 22-31, 27f.

<sup>592</sup> Gassner, NuR 1996, 380 ff, 381; Gassner u.a., BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2003, § 8 Rn. 1ff.; A. und J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 8 Rn. 4 ff.

- Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele, wie auch Schutz-, Pflege und Entwicklungsmaßnahmen sowie den Aufbau des NATURA 2000-Netzes zu entwickeln (Anforderungs- und Maßnahmenkatalog).<sup>593</sup>

Somit stellt sie zum einen eine naturschutzspezifische Fachplanung dar, zum anderen aber auch eine querschnittsbezogene Raumplanung. Sie kann eine zentrale Informations- und Bewertungsgrundlage für UVP gerechte Planungen liefern.<sup>594</sup>

Bei der Aufstellung der Landschaftsplanung sind stets die Ziele der Raumordnung zu beachten und ihre Grundsätze, wie der Schutz von historisch gewachsenen Kulturlandschaften, zu berücksichtigen, §§ 15 Abs. 1 S. 2, 16 Abs. 1 S. 3 BNatSchG.<sup>595</sup> Für die Länder besteht zudem die Pflicht zur Beachtung des Rücksichtnahme- und Kooperationsgebotes bzgl. der Landschaftsplanung der jeweiligen Nachbarländer.<sup>596</sup>

aa) Landschaftsprogramme, § 15 Abs. 1 Alt. 1 BNatSchG, sind für den gesamten Bereich eines Bundeslandes zu erstellen und beinhalten alle überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen, die zur Realisierung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege des Landes unternommen werden und vorgesehen sind. Einige Länder verzichten auf Landschaftsprogramme, da die naturschutzrechtlichen Belange schon durch die Landesplanung berücksichtigt werden.<sup>597</sup>

bb) In Landschaftsrahmenplänen, § 15 Abs. 1 Alt. 2 BNatSchG, werden die überörtlichen naturschutzrechtlichen Erfordernisse und Maßnahmen nur für einzelne Teile des jeweiligen Bundeslandes dargestellt. Sie dienen der Konkretisierung der Ziele der Landschaftsprogramme<sup>598</sup>. Teilweise werden über sie einzelne landschaftsökologische Fakten ausgewiesen. Außerdem

---

<sup>593</sup> Gassner u.a., BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2003, § 14 Rn. 15 ff.; A. und J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 14 Rn. 26 ff.

<sup>594</sup> SRU, Sondergutachten 2002, Tz. 268.

<sup>595</sup> Vgl. auch Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 164.

<sup>596</sup> Meßerschmidt u.a., BNatSchG – Kommentar, Stand März 2014, § 15 Rn. 67.

<sup>597</sup> De Witt/Dreier, Naturschutz, 2010, Rn. 122 ff.

<sup>598</sup> Ebd., Rn. 145 ff.

werden aus fachlicher Sicht die Naturschutz- und Landschaftspflegeerfordernisse und –maßnahmen dargestellt, sogar ohne Berücksichtigung etwaig entgegenstehender Raumnutzungsansprüche. Diese finden erst, dann aber zwingend Beachtung, wenn die Landschaftsrahmenpläne in die raumordnerischen Regionalpläne eingearbeitet werden.

cc) Auf lediglich örtlicher, also kommunaler Ebene sind Landschaftspläne gem. § 16 Abs. 1 BNatSchG zu erstellen, die die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege flächendeckend darstellen<sup>599</sup>. Sie müssen immer wieder aktualisiert werden, wenn wesentliche Veränderungen der Landschaft geplant werden und zu erwarten sind.

Auch auf dieser Ebene sind die Ziele der Raumordnung zwingend zu beachten, während die Grundsätze lediglich zu berücksichtigen sind.<sup>600</sup> Je nach landesrechtlicher Regulierung<sup>601</sup> sind die Darstellungen des Landschaftsplans in Flächennutzungspläne und Bauleitpläne aufzunehmen, § 16 Abs. 2 S. 2 BNatSchG.<sup>602</sup>

Nachdem in § 1a BauGB das Verhältnis zwischen Bauleitplanung und naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung neugeregelt wurde, werden wohl künftig häufiger die in den Landschaftsplänen gemachten Vorgaben in die Bauleitpläne einbezogen werden, um eine umweltorientierte Planung auf Gemeindeebene zu gewährleisten.<sup>603</sup> Ist dies der Fall, sind die Erfordernisse und Maßnahmen auf der Ebene der Bebauungspläne als Grünordnungspläne darzustellen.<sup>604</sup>

Die naturschutzrechtliche Fachplanung kann also ein effektives Instrument für den aktiven Schutz von historischen Kulturlandschaften sein, doch nur, wenn der Belang bzw. der Grundsatz zum Schutz von historischen gewachsenen Kulturlandschaften beachtet wird und zu entsprechenden Planbestimmungen führt. Jedoch kann die Fachplanung nicht zu einem strikten Schutz, wie er von

---

<sup>599</sup> Hofherr, UPR, 1987, 88 ff.; Mitschang, UPR 1994, 366 (373).

<sup>600</sup> Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 164.

<sup>601</sup> Zu Unterschieden im Landesrecht: Voßkuhle, in: Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 305 Rn. 120.

<sup>602</sup> De Witt/Dreier, Naturschutz, 2010, Rn. 166 ff., 176 ff.

<sup>603</sup> Voßkuhle, in: Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 306 Rn. 124.

<sup>604</sup> Ebd.

der ELK gefordert wird, führen, weil dies eine Ausweisung als Schutzgebiet mit klar definierten Ge- und Verboten erfordert. Ob dies über die naturschutzrechtlichen Regelungen möglich ist, wird im Folgenden untersucht.

#### **dd) Erklärung zum geschützten Teil von Natur und Landschaft, § 20 Abs. 2 BNatSchG**

Historisch gewachsene Kulturlandschaften könnten gemäß § 20 Abs. 2 BNatSchG als Teile von Natur und Landschaft Objekt eines Schutzgebietes im Sinne der §§ 22 bis 29 BNatSchG sein. Die Schutzgebietsausweisung ergeht als Erklärung im Sinne eines Rechtsaktes,<sup>605</sup> die den Schutzgegenstand, den Schutzzweck, die zu seiner Erreichung notwendigen Gebote und Verbote sowie die gegebenenfalls erforderlichen Erhaltungs- oder Schutzmaßnahmen enthalten muss;<sup>606</sup> es kann auch ein notwendiger Umgebungsschutz einbezogen werden, § 22 Abs. 1 S. 1 BNatSchG. Im Falle Schleswig-Holsteins können die Erklärungen von Naturschutzgebieten gemäß § 12 Abs. 1 LNatSchG S-H auch mit der Erklärung zu Landschaftsschutzgebieten verbunden werden.

Der Sinn der Unterschutzstellung besteht darin, den Belangen von Natur und Landschaft einen Schutz vor der Zurücksetzung - i.d.R. hinter wirtschaftlichen und sozialen Belangen<sup>607</sup> - im Rahmen planerischer Abwägungen zu gewährleisten.<sup>608</sup> Der Vorteil besteht darin, dass der verordnungsrechtlich fixierte Schutz von Landschaftsflächen auch in der planerischen Abwägung strikt zu beachten ist.<sup>609</sup> So kann bsp. in Bebauungsplänen ein Widerspruch zu einer solchen Schutzgebietsverordnung aufgrund des Verstoßes gegen höherrangiges Recht, das das BNatSchG in diesem Fall darstellt, zur Nichtigkeit des Bebauungsplanes führen, § 6 Abs. 2 i.V.m. § 10 Abs. 2. S. 2

---

<sup>605</sup> Je nach landesgesetzlichen Regelungen kann dies in Form eines Verwaltungsaktes oder Verordnung (Bsp. § 12 Abs. 3 LNatSchG SH) oder auch in Form einer Satzung (Bsp. § 12 Abs. 4 LNatSchG SH) geschehen.

<sup>606</sup> *Graafen*, Das rechtliche Instrumentarium der Landschafts- und Kulturlandschaftspflege, in: Schenk/Fehn/Denecke, Kulturlandschaftspflege, 1997, 459 ff, 465.

<sup>607</sup> Vgl. *SRU*, Sondergutachten 2002, Tz. 127 ff., 326; *Schrader*, NuR 2003, 80 (81); ZUR Sonderheft 2002.

<sup>608</sup> *Gassner*, NuR 1996, 380 ff, 386; *Kloepfer*, Umweltecht 2004, § 11 Rn. 121.

<sup>609</sup> BVerwG, NuR 1998, 605; *John*, Wirtschaft und Verwaltung 2000, 35 (44f.).

BauGB. Ein solch strikter Schutz würde wohl am ehesten dem von der ELK geforderten<sup>610</sup> strikten Schutz von historischen Kulturlandschaften entsprechen.

Zudem kommt hinzu, dass durch die 4. BNatSchG-Novelle die Errichtung von Schutzgebieten mit abgestuften Schutzzonen (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) und Umgebungsschutz (§ 22 Abs. 2 S. 2 BNatSchG) möglich ist. D.h. „durch die Einbeziehung der Umgebung der zu schützenden Teile von Natur und Landschaft in die Schutzerklärung können Pufferzonen geschaffen werden, durch die nachteilige und den besonderen Charakter des Schutzgebietes entwertende Einwirkungen, z. B. Emissionen oder die Veränderung der Wasserverhältnisse in einem Feuchtgebiet, im erforderlichen Rahmen fern gehalten werden können.“<sup>611</sup> Ein Umgebungsschutz war bislang nur bei Naturdenkmälern in § 17 Abs. 1 S. 2 BNatSchG a.F. vorgesehen.<sup>612</sup> Die Zonierung von flächenhaften Schutzgebieten mit einem dem jeweiligen Schutzzweck entsprechenden abgestuften Schutz ist bei neueren Nationalparks, Naturparks und Biosphärenreservaten bereits gängige Praxis.<sup>613</sup> Außerdem ist es nicht nur möglich, Landschaftsteile wegen ihres ökologisch bedeutsamen *status quo* auszuweisen, sondern aufgrund des im Gesetz aufgenommenen Gedankens des ökologischen Prozessschutzes in § 24 Abs. 2 BNatSchG a.F. auch wegen ihres Entwicklungspotenzials. All dies kommt dem Prinzip der integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften im Sinne der Empfehlung Nr. R (95) 9 des Europarates entgegen, die in die ELK Eingang gefunden hat.

Grundsätzlich besteht für die zuständigen Naturschutzbehörden ein Auswahlermessen für die als Schutzgebiet geeignete Flächen i.S.d. § 20 Abs. 1 BNatSchG. Dies kann jedoch durch die naturschutzfachliche Zuordnung einer Fläche zu einer der europäischen Schutzkategorie des Biotopverbundes „Natura 2000“ reduziert werden.<sup>614</sup>

---

<sup>610</sup> Vgl. CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 41.

<sup>611</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 22 Rn. 48; De Witt/Dreier, Naturschutz, 2010, Rn. 166 ff., 176 ff.

<sup>612</sup> Gassner/Bendmir-Kahlo/Räntsch, 2. Aufl., 2003, § 17 Rn. 13.

<sup>613</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 123.

<sup>614</sup> Ebd., Rn. 125.



Im Folgenden werden die einzelnen Schutzgebietskategorien auf ihre Tauglichkeit zum im Sinne der ELK strikten Schutz von historischen Kulturlandschaften geprüft.

### **(1) Naturschutzgebiete, § 23 BNatSchG**

Naturschutzgebiete im Sinne des § 23 BNatSchG sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit (Vollnaturschutzgebiete) oder in einzelnen Teilen (Teilnaturschutzgebiete) gewährt wird.<sup>615</sup> Historisch gewachsene Kulturlandschaften können unter „Natur und Landschaft“ subsumiert werden.<sup>616</sup> Vollnaturschutzgebiete sind Gebiete, die gänzlich frei von menschlichen Einwirkungen bleiben sollen;<sup>617</sup> in Teilnaturschutzgebieten dagegen ist eine anthropogene Betätigung im Rahmen des Schutzzweckes möglich und unter Umständen (zur Pflege) sogar geboten.<sup>618</sup> Sofern der Schutzzweck dies erlaubt, kann auch der Allgemeinheit, der Idee von Erholungsgebieten folgend, der Zutritt zu Naturschutzgebieten ermöglicht werden, § 23 Abs. 2 S. 2 BNatSchG.<sup>619</sup> Ein grundsätzlich absolutes Veränderungsverbot in den Vollnaturschutzgebieten im Sinne des besonderen Schutzes des § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG bedeutet, dass dieses Verbot nicht lediglich innerhalb des Schutzgebietes, sondern vielmehr auch für von außerhalb in das Schutzgebiet hineinwirkende Handlungen gilt, die es nachhaltig stören, verändern, beschädigen oder zerstören.<sup>620</sup> Somit kommt die Kategorie auch hinsichtlich des Freihaltungsgebotes anthropogener Einflüsse lediglich für Naturlandschaften in Betracht.

---

<sup>615</sup> Sie machen ca. 2,6 % der bundesdeutschen Gesamtfläche aus (SRU, Sondergutachten 2002, Tz. 3).

<sup>616</sup> *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaft, 2012, S. 122; *Hönes*, DSI 2006, 98ff; *A. und J. Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle (Hrsg.) BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 1 Rn. 139; *Kemper*, NuR 2011, 340 ff., 341.

<sup>617</sup> *Appel*, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG – Kommentar, 2011, §23 Rn. 35; *SRU*, Sondergutachten, 2002, Tz. 3.

<sup>618</sup> *Ebersbach*, Rechtliche Aspekte des Landverbrauchs am ökologisch falschen Platz, 1985, S. 46.

<sup>619</sup> *Appel*, in Frenz/Müggenborg, BNatSchG – Kommentar, 2011, § 23 Rn. 46; *A. und J. Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG – Kommentar, 1. Aufl. 2003, § 23 Rn. 52.

<sup>620</sup> Vgl. VGH München, NVwZ-RR 1995, 648; Maaß, ZUR 2000, 308 (309).

Doch dieses absolute Verbot ist relativ zu sehen. Denn, wie der überraschende Befund zeigt, auch diese unter den strengsten Schutz gestellten Gebiete werden teilweise derart genutzt, dass der Schutzzweck erheblich gefährdet oder sogar negiert wird; dazu zählen Erholungsverkehr, Jagd, Fischerei, aber auch etwa Straßenbauten.<sup>621</sup> Deshalb muss hinsichtlich zahlreicher Naturschutzgebiete, ein „schleichender Funktionsverlust“ festgestellt werden<sup>622</sup> Diese Relativität des vordergründig absoluten Verbotes geht vor allem auf die landesgesetzlichen Regelungen für Naturschutzgebiete zurück, nach denen auch schutzgebietswidrige Handlungen genehmigungsfähig sind, sofern die Schutzgebietsverordnung einen entsprechenden Genehmigungsvorbehalt einräumt.<sup>623</sup> Auch wird von der Möglichkeit des Zutrittsverbotes zu Naturschutzgebieten für die Öffentlichkeit, die *evidenter* von § 23 Abs. 2 S. 2 BNatSchG als Regelfall angesehen wird, wenig Gebrauch gemacht;<sup>624</sup> dies ist wohl dem erheblichen Aufwand geschuldet. Andererseits ist in Schleswig-Holstein gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 1 LNatSchG S-H ohne besondere Zulassung das Betreten von Naturschutzgebieten nur auf Wegen und speziell ausgewiesenen Flächen erlaubt. Außerdem haben mögliche Einwirkungen von außen, wie sie bsp. in landwirtschaftlich intensiv genutzten Flächen wegen der Dünger- und Pestizid-Belastung vorkommen, eine besondere Bedeutung. Deswegen ist teilweise die gleichzeitige Ausweisung von an Naturschutzgebieten angrenzenden Flächen als Pufferzonen erforderlich<sup>625</sup>. In Schleswig-Holstein können dagegen gemäß § 13 Abs. 2 LNatSchG SH dem Schutzzweck entgegenlaufende Einwirkungen von dem Naturschutzgebiet unmittelbar benachbarten Flächen direkt verboten werden.

Die Schutzgebietskategorie der Teilnaturschutzgebiete im Sinne der Norm dagegen wäre möglicherweise eine taugliche Schutzgebietsform für historische Kulturlandschaften, weil in ihr Pflegemaßnahmen sowie dem Schutzzweck entsprechende Nutzungen der Fläche möglich sind, wie es die Europarats-

---

<sup>621</sup> SRU, Sondergutachten 2002, Tz. 13; Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 128; SRU, Umweltgutachten 1978, Rn. 1238; Maaß/Schütte, in: Koch, § 7 Rn. 93.

<sup>622</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 128; SRU, Umweltgutachten 1978, Rn. 1238; Maaß/Schütte, in: Koch, § 7 Rn. 93; Soell, in: Breuer/Kloepfer/Marburger/Schroeder (Hrsg.), Jahrbuch der Umwelt und des Technikrechts 1992 (UTR Bd. 20), 1993, 133, 139ff.

<sup>623</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 4.6.1002 – 5 S 1111/92, NuR 1993, 139.

<sup>624</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 128.

<sup>625</sup> Vgl. BVerwG, NuR 1996, 600; OVG Koblenz, NuR 1996, 629.

Empfehlung R (95) 9 zur integrierten Erhaltung von Kulturlandschaften und die ELK fordern. Gleichzeitig aber wäre auch eine Nutzungseinschränkung im Sinne eines von der ELK geforderten strikten Schutzes möglich.

Historisch gewachsene Kulturlandschaften sind zwar taugliche Schutzobjekte des § 24 BNatSchG, fraglich ist jedoch, ob auch die Schutzgründe vorliegen können. Zwar können sich in historisch gewachsenen Kulturlandschaften auch Lebensstätten, Biotope und Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten befinden, was beispielsweise auch für das Schutzgut „traditionelle Kulturlandschaft“ i.S.d. WEÜ typisch wäre, sodass eine Unterschutzstellung aus ökologisch-funktionalen Gründen gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG in Betracht käme.<sup>626</sup> Doch ist die Frage, welche Gründe eine Unterschutzstellung im Sinne des § 24 BNatSchG der historisch gewachsenen Kulturlandschaft um ihrer selbst, ihrer kulturhistorischen Bedeutung willen rechtfertigen würden. Hierfür kommen die wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründe und § 24 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG oder aber nach Nr. 3 der Norm wegen Seltenheit, besonderer Eigenart oder hervorragender Schönheit in Betracht.

(1) Die Kategorie der wissenschaftlichen Gründe im Sinne der Norm ist – nicht nur weil alle Wissenschaftsdisziplinen einbezogen sind - wohl das umfassendste Merkmal für Natur- und Kulturdenkmalschutz und ist als solche von zentraler Bedeutung.<sup>627</sup> Allein durch die Titulierung der Wissenschaftlichkeit der Gründe, wird Abstand von der Subjektivität als Merkmal genommen. Gleichzeitig soll ausgedrückt werden, dass den Gründen eine kompetente und rational geführte Argumentation zu Grunde liegt und die Gründe der Mehrung menschlicher Erkenntnisse beitragen.<sup>628</sup> Naturschutz und Landschaftspflege müssen zwar nicht konkreter Gegenstand der Forschung, doch aber Bezugspunkt der Bedeutung des Forschungsgegenstandes sein (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG).<sup>629</sup> Die Geschichte und mit ihr die Archäologie

---

<sup>626</sup> Vgl. Heiland, Zwischen Wandel und Bewahrung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung an die Raumplanung, 2006, S. 52.

<sup>627</sup> Hönes, Kultur- und Naturdenkmalpflege, NuR 1986, 225, 231.

<sup>628</sup> Vgl. Hönes, Naturdenkmäler und Nationale Naturmonumente, NuR 2009, 741, 745.

<sup>629</sup> A. und J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2003, § 23, Rn. 26; Appel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG – Kommentar, § 23 Rn. 25.

kann als die vierte Dimension eines Monumentes und damit des Kultur- wie des Naturdenkmals bezeichnet werden,<sup>630</sup> somit ist der Historie und Prähistorie als Wissenschaft trotz der ausdrücklichen Nennung der naturgeschichtlichen Gründe bereits bei den wissenschaftlichen Gründen Beachtung zu schenken. Aufgrund der Notwendigkeit der klar zu treffenden Formulierung des Schutzzwecks wegen der mit dieser verbundenen rechtlichen Konsequenzen<sup>631</sup> ist es wohl unabdingbar, die jeweiligen Vertreter der Wissenschaften zur Formulierung des Schutzgrundes hinzuzuziehen. Für historisch gewachsene Kulturlandschaften würden dies in der Geographie, aufgrund der Verbindung zu Natur-, Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern sowie mit Grün- und Gartendenkmälern vor allem aber auch Vertreter der Archäologie, von Denkmalschutz und -pflege sowie insbesondere die Vertreter der Gartendenkmalpflege und Kunstgeschichte sein.

(2) Die Kategorie der naturgeschichtlichen Gründe im Sinne des § 23 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG geht auf die ehemalige Kategorie der geschichtlichen Bedeutung in § 3 RNatSchG zurück.<sup>632</sup> Diese konnte wegen der kompetenzrechtlichen Probleme 1976 nicht in das BNatSchG übernommen werden.<sup>633</sup> Alternativ wurden daher die naturgeschichtlichen Gründe eingeführt. Naturgeschichte meint hier vor allem die Geschichte der Erde und des Lebens und damit der Natur;<sup>634</sup> darunter fallen aber auch historische Zeugnisse der unbelebten Natur, wie sie etwa in Geotopen vorkommen und unbeschadet dessen, dass sie auch als erdgeschichtliche Denkmäler unter das Schutzregime von Landesdenkmalschutzgesetzen gestellt werden können.<sup>635</sup> Um das Merkmal der naturgeschichtlichen Gründe zu erfüllen, muss also die zu schützende Landschaft einen Beitrag zur Naturgeschichte als Zeugnis bzw. Erkenntnisgewinne zur Naturgeschichte leisten können (§ 24 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG). Ob dies bei historisch gewachsenen Kulturlandschaften als zutreffend zu werten ist, ist eine Frage der Argumentation. Weil ein

---

<sup>630</sup> Hönes, Denkmalschutz in Rheinland-Pfalz, 2005, Erl. 3.4.2.

<sup>631</sup> OVG Schleswig, Urt. v. 13. 6. 2002 – 1 K 3/01 – *Fischer-Hüftle*,

Naturschutz, Rechtsprechung für die Praxis, Kennzahl 4105.20 Nr. 5 = NuR 2003, 380.

<sup>632</sup> *Schmidt-Räntsch*, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Räntsch, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2003, § 23 Rn. 15.

<sup>633</sup> Ebd.

<sup>634</sup> Vgl. Hönes NuR 2009, 741, 745.

<sup>635</sup> Hönes, Zur Bedrohung erdgeschichtlicher Denkmäler, Rheinische Heimatpflege, 1987, 20 f.

Wesensmerkmal der historisch gewachsenen Kulturlandschaften die Sichtbarkeit der Gestaltungswirkung des Menschen ist, könnte man argumentieren, dass an ihr im besonderen Maße die Geschichte der Anpassung der Natur an den Menschen und *vice versa* aus verschiedenen Epochen abgelesen werden kann. Andererseits könnte man argumentieren, dass es gerade um die geschichtliche Entwicklung der unberührten Natur gehen solle. Letztlich ist diese Frage aber hier nicht von Belang, da ja der Schutz von historisch gewachsenen Kulturlandschaften auch durch wissenschaftliche und auch landeskundliche Gründe herbeigeführt werden kann.

(3) Als landeskundliche Gründe werden nämlich solche bezeichnet, die einen besonderen Bezug zu Geographie oder Geschichte des Landes oder Landesteils aufweisen bzw. in besonderer Weise Zeugnis von geschichtlichen oder geographischen Charakteristika geben;<sup>636</sup> sie müssen der Erforschung und Kenntnis eines bestimmten Raumes oder Gebietes in der Gesamtheit seiner gestaltenden Faktoren und somit der Erforschung der natürlichen Gegebenheiten und der historischen Entwicklungen, der Geo- und Sozialfaktoren dienen; das Thema der Landeskunde ist eng verbunden mit dem der historischen Geographie und der Landesgeschichte.<sup>637</sup> Besonders kommen Gebiete in Betracht, die den Umgang früherer Generationen mit Natur und Landschaft widerspiegeln, wie z.B. Weinberge und Heidelandschaften.<sup>638</sup> Aus diesen Ausführungen und unter Beachtung aller Aspekte der Landeskunde wird ersichtlich, dass dieses Merkmal hervorragend dafür geeignet ist, den Schutz von historisch gewachsenen Kulturlandschaften mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern (§ 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG) zu gewährleisten. Auch aus kompetenzrechtlichen Gründen wird deshalb von Teilen der Literatur gefordert, dass nicht alle Aspekte der Landeskunde eine Ausweisung als Naturschutzgebiet erlauben.<sup>639</sup>

---

<sup>636</sup> Meßerschmidt, *BNatSchR*, 2011, § 23 Rn. 48.

<sup>637</sup> Hönes NuR 2009, 741, 746; Meyers Enzyklopädisches Lexikon, 1975, Bd. 14, „Landeskunde“.

<sup>638</sup> Meßerschmidt, *BNatSchR*, 2011, § 23 Rn. 48; vgl. auch *Louis*, *BNatSchG*, 1998, § 13 Rn. 8; *Schmidt-Räntsch*, in: Gassner/Bendomier-Kahlo, *BNatSchG*, 2003, § 23 Rn. 16.

<sup>639</sup> So *Schmidt-Räntsch*, in: Gassner/Bendomier-Kahlo, *BNatSchG*, 2003, § 23 Rn. 17 m.w.N.; *A. und J. Schumacher*, in: *Schumacher/Fischer-Hüftle*, *BNatSchG – Kommentar*, 2. Aufl. 2011, § 23 Rn. 27.

In einigen Landesnaturschutzgesetzen (vgl. § 21 Abs. 1 NatSchG BW, § 19 Abs. 1 Nr. 2 NatSchG BE) kann eine Ausweisung auch aus kulturellen bzw. kulturgeschichtlichen Gründen erfolgen; diese Schutzgründe sind ähnlich dem der kulturhistorischen Bedeutung bei Nationalen Naturmonumenten und Landschaftsschutzgebieten zu definieren (siehe § 5 Kap. II Nr. 4 lit d) bb)). Dennoch ist zu konstatieren, dass die Schutzkategorie „Naturschutzgebiet“ dadurch die Konturen zu verlieren droht.<sup>640</sup>

(4) Unter § 23 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG wird das Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege aufgegriffen, die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur und Landschaft dauerhaft zu sichern.<sup>641</sup> Infolgedessen werden die Seltenheit, besondere Eigenart und herausragende Schönheit als alternative Schutzgründe genannt; zu ihrer grundlegenden Bedeutung kann auf Ausführungen zu den Schutzziele des Naturschutzrechts verwiesen werden.

Seltenheit meint keine Singularität im engeren Sinne, vielmehr genügt es, wenn das Gebiet als solches, hinsichtlich einzelner Elemente oder der Faktorenkombination eine Qualität aufweist, die sonst in Deutschland oder dem jeweiligen Land kaum vorkommt.<sup>642</sup> Dem steht auch nicht entgegen, dass eine solche Landschaft bzw. ein solches Landschaftselement häufiger in anderen Ländern existieren sollte; ebenfalls unerheblich ist, ob die Seltenheit natürlicher oder anthropogener Einwirkung entstammt.<sup>643</sup> Letztlich ist es auch nicht notwendig, dass sich die Seltenheit auf das Vorkommen seltener Tier- und Pflanzenarten oder Biotoptypen, in außergewöhnlicher morphologischer oder geologischer Gestalt manifestiert; es genügt, wenn sich die Seltenheit in der Kombination der Faktoren von *per se* nicht rarer Elemente ergibt.<sup>644</sup> Als Beispiele für seltene Landschaftstypen gelten besonders Hochmoore.<sup>645</sup>

Besonders hervorzuheben sind die Steigerungen von Eigenart durch das Adjektiv „besonders“ und von dem Merkmal Schönheit durch die Attribuierung „herausragend“. Die Steigerungen sind dem Wesensmerkmal der

---

<sup>640</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 23 Rn. 53.

<sup>641</sup> § 1 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG.

<sup>642</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 23 Rn. 50; Louis, BNatSchG, 1998, § 13 Rn. 9; Schmidt-Räntsch, in: Gassner/Bendomer-Kahlo, BNatSchG, 2003, § 23 Rn. 18.

<sup>643</sup> Kolodziejczok/Recken, NLI, Kz. 1171, § 23 Rn. 28.

<sup>644</sup> Schink, Naturschutz und Landschaftspflegerecht NW, Tz. 586 m.w.N.

<sup>645</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 6.11.2002 – (KN 231/01 – NVwZ -RR 2003, 267.

besonderen Großräumigkeit der Naturschutzgebiete geschuldet. Da es sich bei Naturschutzgebieten um besonders große unter Schutz gestellte Flächen handelt, reicht eine einfache Eigenart bzw. Schönheit als Schutzgrund nicht aus. Vielmehr wird eine besondere Eigenart oder hervorragende Schönheit als Schutzwürdigkeitskriterium gefordert.

Das Tatbestandsmerkmal der besonderen Eigenart ist mit Blick auf die einfache Form des § 1 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG als gegeben anzusehen, wenn „Natur und Landschaft in einem Landschaftsraum durch Einzigartigkeit und Eigenständigkeit charakterisiert sind, ohne dass es dabei auf absolute Seltenheit ankommt.“<sup>646</sup> Die ob der Eigenart wesensimmanente Besonderheit als pleonastisch anzusehende Forderung der Besonderheit der Eigenart<sup>647</sup> ist wohl so zu verstehen, dass sich das betreffende Gebiet von anderen vergleichbaren aufgrund einer starken Individualität unterscheidet.<sup>648</sup>

Das Merkmal der hervorragenden Schönheit liegt vor, wenn ästhetische Merkmale in der Landschaft vorhanden sind, „die das Gebiet deutlich über andere schöne Teile von Natur und Landschaft stellen“<sup>649</sup>. Die Basis für diese Bestimmung liegt in dem zentralen Schutzgrund der „einfachen“ Schönheit des § 1 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG, der schon in § 4 RNatSchG enthalten war, um eine Unterschutzstellung auch aufgrund rein landschaftsästhetischer Gründe zu ermöglichen.<sup>650</sup> Trotz einer der Schönheit eigentlich immanenten Subjektivität soll das Merkmal nicht in der Subjektivität des jeweiligen Entscheidungsträgers liegen, vielmehr soll auf das Schönheitsempfinden des fiktiven gebildeten, für den Gedanken des Natur- und Landschaftsschutzes aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters abgestellt werden.<sup>651</sup>

(5) *Summa summarum* ist die Schutzgebietskategorie des Naturschutzgebietes gut geeignet, um dem Anliegen nachzukommen, historische (gewachsene) Kulturlandschaften mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern zu schützen.

---

<sup>646</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 23 Rn. 50; ähnlich Louis, BNatSchG, 1998, § 1 Rn. 15; Schmidt-Räntsch, in: Gassner/Bendomier-Kahlo, BNatSchG, 2003, § 23 Rn. 19.

<sup>647</sup> Lorz/Müller/Stöckel, Naturschutzrecht, 2003, § 23 Rn. 10.

<sup>648</sup> Louis, BNatSchG, 1998, § 13 Rn. 9.

<sup>649</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 23, Rn. 52; ähnlich Schmidt-Räntsch, in: Gassner/Bendomier-Kahlo, BNatSchG, 2003, § 23 Rn. 30.

<sup>650</sup> Kolodziejczok/Recken, NJL, Kz. 1171, § 23 Rn. 30.

<sup>651</sup> BVerwG, Urt. v. 27.9.1990 – 4 C 44.97 – NuR 1991, 124 ff., 127.

Denn als Naturschutzgebiet schutzwürdige Bereiche müssen nicht im Wesentlichen unberührte Natur aufweisen, vielmehr genügt eine vorhandene Naturnähe der Kulturlandschaft.<sup>652</sup>

Fraglich bleibt jedoch das Verhältnis von landwirtschaftlicher Nutzung und Schutzwürdigkeit des Naturschutzgebietes. Denn auf der einen Seite vertritt die Rspr., dass die Schutzwürdigkeit fehle, „wenn der Kernbereich des Naturschutzgebietes durch landwirtschaftliche Nutzung geprägt ist und nur in kleineren Bereichen als naturnah anzusehen ist.“<sup>653</sup> Andererseits soll eine jahrzehntelange intensive landwirtschaftliche Nutzung und Entwässerung einer Hochmoorfläche deren Schutzwürdigkeit nicht entgegenstehen.<sup>654,655</sup> So sind wohl die Umstände des Einzelfalles entscheidend, wobei aber durch das Aufheben des Entwicklungs- und Wiederherstellungszwecks (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) ermöglicht wird, intensiv genutzte und degenerierte Flächen, die umfangreicher Renaturierungsmaßnahmen bedürfen, als Schutzgebiete auszuweisen.<sup>656</sup> Gleichwohl scheinen Renaturierungsmaßnahmen dem Schutz historischer (gewachsener) Kulturlandschaften inhaltlich zuwider zu laufen, da hier gerade der Zustand als Folge intensiver Nutzung geschützt werden soll. Doch kann hier die Landwirtschaft eingeschränkt werden bzw. kann auch eine landwirtschaftliche Nutzung als Gefahr die Schutzbedürftigkeit begründen: so wurde im Falle eines Hochmoores etwa die Schutzbedürftigkeit aufgrund des Einsatzes von Düngemittel und Entwässerungsmaßnahmen begründet.<sup>657</sup> *In toto* muss aber das Gebiet als Ganzes in der Gesamtbetrachtung als Naturschutzgebiet schutzwürdig sein.<sup>658</sup>

Insbesondere die Konkretisierung des Schutzes, nämlich gemäß § 24 Abs. 2 BNatSchG Schutz vor Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Bestandteile kommen dem Untersuchungsgegenstand eines strikten Schutzes von historischen Kulturlandschaften entgegen. Als Schutzgründe können gemäß § 24 Abs. 1 Nr.

---

<sup>652</sup> *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 23 Rn. 57.

<sup>653</sup> VGH München, Beschl. v. 15.5.1997 – 9 N 94.2711.

<sup>654</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 6.11.2002 – 8 KN 231/01 – NVwZ-RR 2003, 267.

<sup>655</sup> *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 23 Rn. 57.

<sup>656</sup> Vgl. ebd.

<sup>657</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 6.11.2002 – 8 KN 231/01 – NVwZ-RR 2003, 267.

<sup>658</sup> OVG Münster, Urt. v. 21.8.1972 – VII A 1291/70 – NuR 1981, 184.



1 BNatSchG wissenschaftliche und landeskundliche sowie gemäß Nr. 2 der Norm die Seltenheit und besondere Eigenart, gelegentlich wohl auch herausragende Schönheit von historischen Kulturlandschaften im Ganzen oder einzelner Bestandteile dieser dienen.

## **(2) Nationale Naturmonumente, § 24 Abs. 4 BNatSchG**

Bevor die eigentlich in diesem Abschnitt zu behandelnde Schutzgebietskategorie der Nationalen Naturmonumente auf die Tauglichkeit zum Schutz von historischen Kulturlandschaften hin untersucht wird [(2)], soll eine kurze Begründung für die offensichtliche Untauglichkeit der Institution der Nationalparke im Sinne des § 23 Abs. 1 BNatSchG gegeben werden [(1)]:

(1) Nationalparke sind rechtsverbindlich festgesetzte, einheitlich und wie Naturschutzgebiete zu schützende Gebiete, die (Nr. 1) großräumig, weitgehend unzerschnitten und von besonderer Eigenart sind, (Nr. 2) in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets die Voraussetzungen eines Naturschutzgebiets erfüllen und (Nr. 3) sich in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden oder geeignet sind, sich in einen Zustand zu entwickeln oder in einen Zustand entwickelt zu werden, der einen möglichst ungestörten Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik gewährleistet.<sup>659</sup> Allein die Zustandsbeschreibung der Freiheit von anthropogenen Einflüssen macht schon deutlich, dass Kulturlandschaften im Allgemeinen und historische Kulturlandschaften im Besonderen nicht als Schutzgegenstand für Nationalparke in Frage kommen. Dieser erste Anschein wird dann auch durch die Zielbestimmung von Nationalparks in § 24 Abs. 2 BNatSchG bestätigt:

„Nationalparke haben zum Ziel, in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets den möglichst ungestörten Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik zu gewährleisten. Soweit es der Schutzzweck erlaubt, sollen Nationalparke auch der wissenschaftlichen Umweltbeobachtung, der naturkundlichen Bildung und dem Naturerlebnis der Bevölkerung dienen.“<sup>660</sup>

---

<sup>659</sup> Vgl. § 24 Abs. 1 und 3 BNatSchG.

<sup>660</sup> § 24 Abs. 2 BNatSchG.

Zunächst sind historische Kulturlandschaften gerade durch ihre anthropogene Nutzung geprägt und definiert.<sup>661</sup> Gerade diese Nutzungsspuren sollen erhalten bleiben. Deshalb bedürfen historische Kulturlandschaften stets der Pflege, sodass kein ungestörter Ablauf der Naturvorgänge i.S.d. Norm geben sein kann.<sup>662</sup> Außerdem bedürfen historische Kulturlandschaften bestimmter Nutzungen (bsp. Weidewirtschaft), damit die traditionellen Nutzungsstrukturen erhalten und sichtbar bleiben. Ein Schutz als Nationalpark kommt somit für historische Kulturlandschaften nicht in Betracht.

(2) Mit dem Inkrafttreten des neuen BNatSchG am 1. März 2010 wurde die neue Schutzgebietskategorie der „Nationalen Naturmonumente“ eingeführt, die in § 24 Abs. 4 BNatSchG wie folgt geregelt ist:

„Nationale Naturmonumente sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, die

1. aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen, kulturhistorischen oder landeskundlichen Gründen und

2. wegen ihrer Seltenheit, Eigenart oder Schönheit

von herausragender Bedeutung sind. Nationale Naturmonumente sind wie Naturschutzgebiete zu schützen.“<sup>663</sup>

Die Schutzgebietskategorie wurde eingeführt, um national bedeutsamen Schöpfungen der Natur einen herausgehobenen Schutz angedeihen zu lassen, die einerseits 5 ha überschreiten und deswegen nicht mehr als Naturdenkmal zu schützen sind,<sup>664</sup> andererseits aber auch nicht das Kriterium der Großräumigkeit wie Naturschutzgebiete aufweisen. Dieser Schutz soll so beschaffen sein, dass er auch international Anerkennung und Beachtung findet<sup>665</sup>. Vorlage für diesen Schutzgebietstypus war laut Gesetzesbegründung die Kategorie III der Internationalen Naturschutzunion (IUCN).<sup>666</sup> Dabei handelt es sich „um Gebiete, die eine oder mehrere besondere/herausragende

---

<sup>661</sup> Hönes, Kultur- und Naturdenkmalpflege NuR 1986, 225, 231; Gunzelmann, Geschichtliche Überlieferung im Raum, in: Matthiesen, Kulturlandschaft als Herausforderung, 2006, S. 120 ff, 123.

<sup>662</sup> Hönes, Naturdenkmale und Nationale Monumente, NuR 2009, 741, 745.

<sup>663</sup> § 24 Abs. 4 BNatSchG.

<sup>664</sup> Vgl. § 28 Abs. 1 BNatSchG; A. Schumacher/J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 24 Rn. 73.

<sup>665</sup> BT-Drs 16/13430, S. 22.

<sup>666</sup> A. und J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 24 Rn. 73.

natürliche oder gemischt natürlich-kulturelle Erscheinungen enthalten, die außerordentlich oder einzigartig sind und wegen der ihnen eigenen Seltenheit, ästhetischen Qualität oder kulturellen bzw. geistig-seelischen Bedeutung schützenswert sind.<sup>667</sup> Als Beispiele werden Wasserfälle, Dünen, Höhlen oder andere geologisch-geomorphologische Erscheinungen angeführt. Voraussetzung ist, dass sie für die Bevölkerung identitätsstiftende Bedeutung haben.<sup>668</sup> Ebenfalls in den Schutzbereich fallen vom Menschen geschaffene oder gestaltete Erscheinungen als Schutzgut.<sup>669</sup>

Im Übrigen sind Nationale Naturmonumente gemäß § 24 Abs. 4 S. 2 BNatSchG wie Naturschutzgebiete zu schützen. Demnach sollen alle Handlungen verboten werden, die geeignet sind, das Monument oder seine Bestandteile zu zerstören, zu beschädigen oder zu verändern; soweit der Schutzzweck es erlaubt, ist aufgrund des hohen Besucherwertes der Allgemeinheit Zugang zu gewähren.<sup>670</sup>

Ebenso wie die Schutzgebietskategorie der Naturschutzgebiete hat auch die der Nationalen Monumente eine erhebliche Bedeutung für die Unterschutzstellung von historisch gewachsenen Kulturlandschaften. Zwar werden diese nicht *expressis verbis* genannt, doch die Schutzgründe in Nr. 1 und Nr. 2 des § 24 Abs. 4 BNatSchG fallen ähnlich aus wie die Schutzgründe des § 23 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 BNatSchG für Naturschutzgebiete. Sie sind durchaus hinreichend, um historische Kulturlandschaften als Nationale Naturmonumente unter Schutz zu stellen.

Von besonderer Wichtigkeit ist neben den zu § 23 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG identischen wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen und landeskundlichen Gründen die Einführung der kulturhistorischen Gründe in § 24 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG.<sup>671</sup> In ihrer Gesamtheit könnten die Schutzgründe des § 24 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG auch unter dem Oberbegriff „geschichtliche Gründe“ zusammengefasst werden, wie sie bereits 1935 im § 3 RNatSchG geregelt und

---

<sup>667</sup> Ebd. BT-Drs. 16/13430, S. 22.

<sup>668</sup> *Appel*, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG – Kommentar, 2011, § 24 Rn. 44 f.; *Hönes*, Naturdenkmale und Nationale Naturmonumente, NuR 2009, 741, 745.

<sup>669</sup> Vgl. BT-Drs. 16/13430, S. 22.

<sup>670</sup> Ebd.

<sup>671</sup> *A. und J. Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, NatSchG- Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 24 Rn. 84 ff.; *Appel*, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG – Kommentar, 2011, Rn. § 24 Rn. 43f.

in einigen Landesgesetzen wie bei den Naturdenkmälern (Art. 9 Abs. 1 NatSchG BY) beibehalten wurden.<sup>672</sup> Obwohl die historischen Gründe bereits in der bis zum 28.2.2010 gültigen Fassung des BNatSchG als Schutzgrund für die Landschaftsschutzgebiete gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG existierte, ist nicht eindeutig geklärt, was unter diesen zu verstehen ist. Insbesondere weil die Trennung von Natur (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) und Kultur (Art. 30, 70, 83 GG) nochmals durch die Neuformulierung des Grundsatzes in § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG in das BNatSchG eingeführt bzw. bestätigt wurde, indem diese Trennung sinngemäß auf Naturlandschaften und (historische gewachsene) Kulturlandschaften übertragen wurde.<sup>673</sup> Hinsichtlich dessen und trotz des weiten Verständnisses des Naturschutzes ist fraglich, ob die Einführung und das Erfordernis der kulturhistorischen Gründe noch im Rahmen der kompetenzrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes liegen.<sup>674</sup> Über die Beweggründe zur Einführung dieses Schutzgrundes gibt auch die Gesetzesbegründung keinen Aufschluss.<sup>675</sup> So bleibt Raum zur Spekulation:

„Vielleicht wurden die kulturgeschichtlichen Gründe nur zur Abgrenzung zu den naturgeschichtlichen Gründen genannt, so dass eigentlich geschichtliche Gründe gemeint sind. Vielleicht wollte man aber im Gegensatz zur politischen Geschichte einen Zweig der Geschichtswissenschaft hervorheben, der über die Geschichte der politischen Ereignisse hinausgeht und die kulturellen Aspekte der Geschichte stärker betont.“<sup>676</sup>

Zur Erfüllung des Merkmals der historischen Gründe muss das Naturmonument Zeugnis von der ihm eigentümlichen Kultur ablegen.<sup>677</sup> Obwohl die Bezeichnung als Naturmonument die Abgrenzung zum Kulturdenkmalschutz unterstreichen soll, werden Überschneidungen von Naturschutz und Denkmalschutz nicht ausbleiben, wie es schon bei dem Schutz

---

<sup>672</sup> Hönes, NuR 2009 741/745.

<sup>673</sup> Vgl. Fischer-Hüftle, Zur Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet „Natur und Landschaft“ nach der Föderalismusreform, NR 2007, 78ff.

<sup>674</sup> Hönes, Rechtliche Aspekte zum europäischen und deutschen Kulturlandschaftsschutz, in: Bauerochse/Hassmann/Ickerodt (Hrsg.), Kulturlandschaft, 2007, S. 31, 50.

<sup>675</sup> Dies bezügliche Anmerkungen sind weder in der Gesetzesbegründung bzgl. der Einführung des Schutzgrundes für Landschaftsschutzgebiete, noch in Gesetzesbegründung für die BNatSchG-Novellierung von 2009 zu finden.

<sup>676</sup> Hönes NuR 2009, 471/746.

<sup>677</sup> Ebd.; vgl. auch A. und J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 24 Rn. 85.

von historischen Garten- und Parkanlagen<sup>678</sup>, Alleen<sup>679</sup> und auch Bodendenkmälern<sup>680</sup> der Fall ist.

Für diese Überschneidungen spricht auch die Gesetzesbegründung, die die kulturelle bzw. geistig-seelische Bedeutung erwähnt, wobei auch vom Menschen geschaffene oder gestaltete Erscheinungen zum Schutzgut erklärt werden können.<sup>681</sup>

Die Schutzgründe von § 23 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG und § 24 Abs. 4 Nr. 2 BNatSchG sind nahezu identisch: Seltenheit, Eigenart und Schönheit. Die Attribuierung in den Gründen für die Unterschutzstellung als Naturschutzgebiet „besonderer“ Eigenart und „herausragender“ Schönheit sowie der Mangel dieser in § 24 Abs. 4 Nr. 2 BNatSchG ist wohl dem Kriterium der Großräumigkeit zuzuschreiben, die laut Gesetzgeber der Kategorie der Nationalen Naturmonumente abgeht.<sup>682</sup> Im Übrigen ist auf die Ausführungen zu den Schutzgründen für Naturschutzgebiete zu verweisen.

Zu beachten ist jedoch, dass für die Nationalen Naturmonumente auch das Merkmal der herausragenden Bedeutung gefordert wird, § 24 Abs. 4 S. 1 a. E. BNatSchG. Eine genauere Beschreibung der herausragenden Bedeutung fehlt bislang. Jedenfalls wird sie denjenigen Naturmonumenten zugesprochen, die im Sinne des WEÜ<sup>683</sup> von außergewöhnlichem universellem Wert sind.<sup>684</sup> Dies ist aber nicht damit gleichzusetzen, dass ein Naturerbe gemäß WEÜ *per se* auf nationaler Ebene<sup>685</sup> von besonderem Wert eingestuft ist. Es kann unterstellt werden, dass bsp. das Siebengebirge nach dem Willen des Gesetzgebers das Merkmal der herausragenden Bedeutung erfüllt.<sup>686</sup> Als andere Beispiele für potenzielle Nationale Naturmonumente können das seit 2002 in die Welterbeliste eingetragene 65 km lange obere Mittelrheintal oder das

---

<sup>678</sup> Hönes, Zum Verhältnis von Gartendenkmalpflege- und Naturschutzrecht, NuR 2003, 257.

<sup>679</sup> Hönes, Zum Schutz historischer Alleen, LKV 2007, 337

<sup>680</sup> Hönes, Denkmalerhalt in Landes- und Bundesgesetzen, Archäologisches Nachrichtenblatt 2003, 122/126 f.

<sup>681</sup> BT-Drs. 16/13343 vom 17. 6. 2009 S. 44/46.

<sup>682</sup> Vgl. BT-Drs. 16/13430, S. 22.

<sup>683</sup> BGBl. 1977 II, S. 213; vgl. Hönes, Zur Transformation des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972, DÖV 2008, S. 54 f.

<sup>684</sup> Hönes NuR 2009 741,747.

<sup>685</sup> Hönes, Zum Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene, NuR 2008, 319, 321.

<sup>686</sup> Vgl. Hönes, NuR 2009, 741, 747.

Germania-Monument, das „Nationaldenkmal“ über den flurbereinigten Weinbergen bei Rüdesheim genannt werden.<sup>687</sup>

Für die Unterschutzstellung als Nationales Naturmonument müssten historische Kulturlandschaften noch ein weiteres ungeschriebenes Merkmal aufweisen, was sich aus dem vom Gesetzgeber bewusst gewählten Begriff „Nationales Naturmonument“ ergibt: eine nationale Bedeutung. Auch für dieses Merkmal fehlt bislang eine Definition. Einen Anhaltspunkt gibt aber der Versuch im Bereich des Denkmalschutzes im Bundeshaushalt, eine Beschränkung der Förderung seitens des Bundes (aus kompetenzrechtlichen Gründen) auf national wertvolle Baudenkmäler einzuführen.<sup>688</sup> Als national wertvolle Baudenkmäler gelten „unbewegliche Kulturdenkmäler (Baudenkmäler, historische Parks und Gärten, archäologische Stätten) von besonderer nationaler kultureller Bedeutung“; dies sind nach den Grundsätzen des Bundes über die Förderung insbesondere Denkmäler, „die zur Entwicklung oder zur Darstellung des Gesamtstaates als Kulturnation beigetragen haben oder die für die kulturelle oder historische Entwicklung einer Kulturlandschaft von herausragender Bedeutung sind, weil erst die Vielfalt der deutschen Kulturlandschaften das kulturelle nationale Gesamtbild der Bundesrepublik Deutschland prägt.“<sup>689</sup>

National bedeutsame historische Kulturlandschaften von bestimmter Größe können somit als Nationales Naturmonument ausgewiesen werden und somit des umfassenden Schutzregimes teilhaftig werden.

### **(3) Biosphärenreservate, § 25 BNatSchG**

Biosphärenreservate sind großräumige Landschaften, die „durch reiche Naturausstattung und wichtige Beispiele einer landschaftsverträglichen Nutzung eine überregionale Bedeutung besitzen und in wesentlichen Teilen die

---

<sup>687</sup> Hönes, NuR 2009, 741, 747.

<sup>688</sup> Hönes, Zur Förderung national bedeutsamer Denkmäler durch den Bund, NuR 2000, 426, 429.

<sup>689</sup> Abgedruckt bei *Martin/Viebrock/Biefeldt*, Denkmalschutz/Denkmalpflege/Archäologie, Loseblatt, 1997, Kennzahl 88.30.

Voraussetzungen eines Naturschutzgebietes, im Übrigen überwiegend die eines Landschaftsschutzgebietes erfüllen.<sup>690</sup>

Am Anfang der Biosphärenreservatausweisung stand das UNESCO-Programm „Mensch und Biosphäre“, welches ein großräumiges Netz der für die Erde repräsentative charakteristischen Ökosysteme anstrebte.<sup>691</sup> Aufgrund dieses Programms wurden die Biosphärenreservate als eigenständige Schutzkategorie eingeführt.<sup>692</sup>

Daran anschließend werden in Schleswig-Holstein nur Gebiete als Biosphärenreservate ausgewiesen, die als solche auch von der UNESCO anerkannt wurden, § 14 Abs. 1 S. 1 LNatSchG S-H. Sie sind gem. § 25 Abs. 3 BNatSchG je nach landesrechtlichen Vorgaben wie Naturschutzgebiete oder Landschaftsschutzgebiete zu schützen. Neben der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der zu schützenden Ökosysteme sollen Biosphärenreservate - ebenso wie Nationalparke - auch der ökologischen Umweltbeobachtung, der Forschung und wissenschaftlichen Analysen sowie der Umweltbeziehung und -bildung dienen.<sup>693</sup> Als Schutzgebiete kommen auch und gerade historische Kulturlandschaften in Betracht.<sup>694</sup> Hierfür müssen sie folgende Voraussetzungen erfüllen:

(1) Gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG müssen sie großräumig und charakteristisch für bestimmte Landschaftstypen sein. Das Merkmal der Großräumigkeit wurde vom Gesetzgeber nicht definiert. Als Anhaltspunkt können die „Kriterien für Anerkennung und Überprüfung von Biosphärenreservaten in der UNESCO in Deutschland“ des Deutschen MAB-Nationalkomitees<sup>695</sup> genommen werden, nach denen ein Biosphärenreservat in der Regel mindestens eine Größe von 30.000 ha haben und eine Größe von 150.000 ha nicht überschreiten sollte. Ausnahmen hierfür sind länderübergreifende Biosphärenreservate, die auch eine größere Gesamtfläche aufweisen dürfen, sofern eine entsprechende Betreuung gewährleistet ist.<sup>696</sup> Diese Werte dienen jedoch lediglich als Richtwerte und haben keine

---

<sup>690</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 135.

<sup>691</sup> UNESCO-Resolution 2313 v. 23.10.1970, abgedruckt in: NuL 1990, S. 479 ff.

<sup>692</sup> Schmidt-Räntsch, in: Gassner/Bendomier-Kahlo, BNatSchG, 2003, § 12 Rn. 5 u. 7.

<sup>693</sup> BT-Drs. 13/10186, S. 9.

<sup>694</sup> Vgl. Soell, NuR 1993, 301 ff. (309).

<sup>695</sup> UNESCO (Hrsg.): Biosphärenreservate, Bonn 1996.

<sup>696</sup> A. und J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 25 Rn. 15.

Verbindlichkeit; einige deutsche UNESCO-Biosphärenreservate haben eine deutlich geringere Gesamtfläche als 30.000 ha.<sup>697</sup> Vielmehr muss lediglich eine für den Schutzzweck bzw. für die Erfüllung der dem Reservat zgedachten Funktion ausreichende Größe gegeben sein, sodass als wesentlich gilt, dass die naturräumlichen Gegebenheiten und damit möglichst alle naturraumtypischen Ökosysteme der Natur- und Kulturlandschaft mehrmals vorliegen.

(2) Ein Gebiet weist eine Charakteristik für einen bestimmten Landschaftstypen auf, wenn es repräsentativ für einen bestimmten Landschaftsraum ist, in dem großflächige Bereiche der Natur- und Kulturlandschaft enthalten sind, welche die darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt sowie die durch vielfältige Nutzung geprägte Landschaft wiedergeben.<sup>698</sup> Schützenswert ist hier nicht nur die naturräumliche, sondern auch die anthropogene Prägung der Landschaft.<sup>699</sup> Dieses Merkmal geht auf das MAB-Programm zurück, das auf ein weltumspannendes Netz von Biosphärenreservaten abzielt, das die biogeographischen Einheiten sowie die Ökosystemtypen der Erde umfasst.<sup>700</sup> Außerdem müssen sie gem. § 25 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG in wesentlichen Teilen ihres Gebiets die Voraussetzungen eines Naturschutzgebiets, im Übrigen überwiegend eines Landschaftsschutzgebiets erfüllen; siehe hierzu die Erläuterungen zu Landschafts- und Naturschutzgebieten. Der unwesentliche Teil muss weder natur- noch landschaftsschutzgebietswürdig sein.<sup>701</sup>

(3) Besonders der Schutzgrund Nr. 3 ist für historische Kulturlandschaften zutreffend, weil gerade sie dazu geeignet sind, „vornehmlich der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt, einschließlich Wild- und früherer Kulturformen

---

<sup>697</sup> Ebd.

<sup>698</sup> *Appel*, in Frenz/Müggenbrog, BNatSchG – Kommentar, 2011, § 25 Rn. 12f. BT-Drs., 13/10186; *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, 59. Aufl. 2010, Stand September 2010, § 25 Rn. 7.

<sup>699</sup> *Kolodziejczok*, in: Kolodziejczok/Recken, BNatSchG 2010 § 14 Rn. 14; *A. und J. Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 25 Rn. 15.

<sup>700</sup> *Louis*, BNatSchG, 1998, § 14, Rn. 6.

<sup>701</sup> *A. und J. Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 25 Rn. 18 ff.



wirtschaftlich genutzter oder nutzbarer Tier- und Pflanzenarten“<sup>702</sup> zu dienen. Da Biosphärenreservate als Modellgebiete dienen sollen, an denen beispielhaft deutlich wird, wie Menschen in bestimmten Landschaftstypen nachhaltig gleichzeitig leben und wirtschaften können, ist das Schutzziel auch und gerade die Erhaltung charakteristischer Kulturlandschaften mit nachhaltigen Nutzungsformen.<sup>703</sup> Hierbei soll die Nutzung der Landschaft auf die tradierte Weise erfolgen, damit der durch vielfältige Nutzungsformen entstandene und geprägte Landschaftscharakter erhalten werden kann.<sup>704</sup> Gerade zum Erhalt dieser vor allem auch historischen Kulturlandschaften sind naturschonende Bewirtschaftungsformen aufrechtzuerhalten, welche die Intensivnutzung in bestimmten Gebieten abzulösen haben; hierdurch wird auch die elementare Aufgabe der Landwirtschaft als Pflegerin für Kulturlandschaften, wie sie in § 5 Abs. 1 BNatSchG genannt wird, angesprochen. Dieser Ansatz wurde bereits in der (UNESCO-)Strategie bzgl. der Biosphären als „Modellregionen für nachhaltige Entwicklung“ verfolgt, an die auch die ELK anknüpft.<sup>705</sup>

Auch der Schutzauftrag bezüglich der historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt kann indirekt zum Vorteil des Schutzes historischer Kulturlandschaften gereichen. Denn der Erhalt dieser Vielfalt ist wesentlich mit der Nutzungsform verbunden, da sie zu großen Teilen gerade durch die Bewirtschaftung und Besiedelung entstanden ist. Gerade historische Landschaftselemente in Form von Hecken, Knicks, Steinriegeln und Weinbergmauern können in Gebieten mit intensiver Nutzung bedeutsame Lebensräume für den Artenschutz sowie wichtige Bausteine eines Biotopverbundes bieten.<sup>706</sup> Der Schutzgrund bezieht sich vor allem auf wirtschaftlich genutzte und nutzbare Tier- und Pflanzenarten: als wirtschaftlich nutzbar gelten solche Arten, die unmittelbar der Versorgung des Menschen mit Nahrung dienen und solche, die selbst oder deren Produkte Teil einer wirtschaftlichen Betätigung sind oder waren.<sup>707</sup> Aufgrund der Rationalisierung und Spezialisierung werden in der Landwirtschaft regelmäßig nur eine

---

<sup>702</sup> § 25 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG.

<sup>703</sup> *Morgenthaler*, DÖV 1999, 766 (775).

<sup>704</sup> *A. und J. Schumacher*, in: *Schumacher/Fischer-Hüftle*, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 25 Rn. 21.

<sup>705</sup> Initiative zur Zeichnung und Ratifizierung der ELK, 2004, S. 1.

<sup>706</sup> Ebd., § 25 Rn. 22 m.w.N.

<sup>707</sup> *Louis*, BNatSchG, 1998, § 14a Rn. 10.

begrenzte Anzahl von Nutzierrassen und Pflanzensorten eingesetzt.<sup>708</sup> Deswegen ist der Erhalt alter, tradierter Rassen und Sorten - die sich häufig an bestimmte Standorte assimiliert haben oder durch Züchtung angepasst wurden - als Beitrag zur genetischen Vielfalt zu sehen.<sup>709</sup>

(4) Wichtig in Bezug auf den Schutz historischer Kulturlandschaften, aber auch zum Verständnis der eigentlichen Stoßrichtung des § 25 BNatSchG ist die nach dem Grad und Einfluss anthropogener Tätigkeit abgestufte Zonierung der Biosphärenreservate. So werden als Kernzonen solche gesehen, in denen sich natürliche bzw. naturnahe Ökosysteme befinden, die sich gänzlich ohne menschliche Einflüsse entwickeln sollen, weswegen ein absolutes Verbot menschlicher Nutzung gilt (Totalreservat).<sup>710</sup> Somit ist die Kernzone nicht nur rechtlich wie ein Naturschutzgebiet zu sichern, sondern bietet auch das gleiche Schutzregime.

Als Pflegezonen sind hingegen die Gebietsabschnitte anzusehen, die vordergründig der Erhaltung und Pflege von Kulturlandschaften dienen sollen und in erster Linie aus halbnatürlichen Ökosystemen bestehen, sich durch vielfältige Lebensräume sowie naturraumtypischer Tier- und Pflanzenarten auszeichnen.<sup>711</sup> Weil eben diese Ökosysteme sich aufgrund menschlicher Nutzung entwickelt haben, können sie nur durch die Beibehaltung der tradierten (extensiven) Wirtschaftsweise oder durch Pflegemaßnahmen, die die Nutzung adäquat ersetzen, erhalten werden.<sup>712</sup> Derartige Pflegezonen sollen die Kernzonen gleichsam als Pufferzonen umschließen, soweit dies entsprechend der naturräumlichen Gegebenheiten möglich ist.<sup>713</sup> Umwelterziehungs- und -bildungsmaßnahmen können zugelassen werden, sofern sie dem Schutzzweck nicht entgegenlaufen.<sup>714</sup>

Als Drittes ist die Kategorie der Entwicklungszonen zu nennen. Sie dient der Bevölkerung als Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum und schließt die

---

<sup>708</sup> BfN (Hrsg.) Daten und Natur 2002, S. 95.

<sup>709</sup> A. und J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2003, § 25 Rn. 23.

<sup>710</sup> Ebd., § 25, Rn. 26.

<sup>711</sup> Appel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG – Kommentar, 2011, § 25 Rn. 14; Schmidt-Räntsch, in: Gassner/Bendomer-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 2. Aufl. 2003, § 25 Rn. 8.

<sup>712</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 25 Rn. 41.

<sup>713</sup> A. Schumacher/J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 25 Rn. 18.

<sup>714</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 136.

Siedlungsbereiche ausdrücklich mit ein; Ziel ist die Entwicklung einer nachhaltigen Wirtschaftsweise, die den Bedürfnissen von Mensch und Natur gleichermaßen gerecht wird.<sup>715</sup>

Von Wichtigkeit für den Kulturlandschaftsschutz i.S.d. ELK wäre, dass zur Wahrung der regionalen Identität die landschaftstypischen Siedlungs- und Landnutzungsformen bei der Planung und Gestaltung der Entwicklungszonen in angemessener Weise zu berücksichtigen sind.<sup>716</sup> Ist dies gewährleistet, sind somit auch Biosphärenreservate gut für den Schutz von historischen Kulturlandschaften geeignet.

Dieser Meinung war auch der Landesgesetzgeber von Sachsen-Anhalt. In der Gesetzesbegründung zur Änderung des § 34 Abs. 2 Nr. 1 LNatSchG ST im Jahr 2003 hieß es, dass „überregional bedeutende historisch gewachsene Kulturlandschaften, d.h. in Deutschland und ggf. europaweit einzigartige Kulturlandschaften zu Biosphärenreservaten erklärt werden“<sup>717</sup> sollen. Fraglich ist dann jedoch, wie nicht überregional bedeutsame, also im Sinne der ELK schlicht (regional) kulturhistorisch wertvolle Kulturlandschaften geschützt werden sollen. Eine Möglichkeit bietet mit Sicherheit die Ausweisung als Landschaftsschutzgebiet, wie im Folgenden zu erläutern ist.

#### **(4) Landschaftsschutzgebiete, § 26 BNatSchG**

Schutzgegenstand der Landschaftsschutzgebiete<sup>718</sup> sind schlicht Gebiete bzw. Teile von Natur und Landschaft, die einen besonderen Schutz erfordern. Ob historisch gewachsenen Kulturlandschaften als Gebiete besonderer Schutzbedürftigkeit in Betracht kommen, ist den in der Norm angeführten Schutzgründen zu entnehmen. Aus den in § 26 Abs. 1 BNatSchG<sup>719</sup>

---

<sup>715</sup> A. und J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2003, § 25 Rn. 28.

<sup>716</sup> Ebd.

<sup>717</sup> Landtag ST, LT-Drs. 4/804 vom 4.6.2003.

<sup>718</sup> Auf etwa 6200 Naturschutzgebiete nur 2,3% der Bundesgebietesfläche, auf 6160 Landschaftsschutzgebiete ca. ¼ der Bundesgebietesfläche = 8,9 Mio. ha; *Umweltbundesamt*, Daten zur Umwelt 2000, S. 281; Umweltbericht der Bundesregierung 1998, BT-Drs. 13/10735, S. 103.

<sup>719</sup> § 26 Abs. 1 BNatSchG: „Landschaftsschutzgebiete sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft erforderlich ist 1. zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, einschließlich des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten, 2. wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder der

angeführten Schutzgründen wird ersichtlich, dass Landschaftsschutzgebiete durchaus für den Schutz von historisch gewachsenen Kulturlandschaften geeignet sind.

(1) Dies ist insbesondere aus dem in § 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG angeführten Grund der besonderen kulturhistorischen Bedeutung ersichtlich. Eine Landschaft als Ganzes hat besondere kulturhistorische Bedeutung, „wenn sie ältere Nutzungsformen spiegelt und als Zeugnis des Umgangs früherer Generationen mit Natur und Landschaft Bevölkerung und/oder Wissenschaft als Erkenntnisquelle und Inspiration dienen kann.“<sup>720</sup> Neben historischen Kulturlandschaften<sup>721</sup> sind auch Reste „vorgeschichtlicher“ Kulturen schutzwürdig, wodurch die Bandbreite der Schutzgegenstände bzw. Schutzgebiete von Almwiesen, Wacholderheiden und alten Weinbergterrassen bis hin zu Resten alter Befestigungsanlagen oder Hügelgräbern reicht; landschaftsästhetische Aspekte sind hier unerheblich.<sup>722</sup>

(2) Doch auch Vielfalt, Eigenart und Schönheit können den Schutz begründen, § 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG. Wie in den zuvor erläuterten Abschnitten ersichtlich wurde, stellen insbesondere Eigenart und Vielfalt wirksame Schutzgründe für historische Kulturlandschaften dar; die Schönheit kann nun bedingt angeführt werden.

(3) Nicht uneingeschränkt kann auch die besondere Bedeutung für die Erholung (Nr. 3) als Schutzgrund für historische Kulturlandschaften dienen, die bestimmte Auflagen erfordern würde. Gem. § 7 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG ist unter Erholung „natur- und landschaftsverträglich ausgestaltetes Natur- und Freizeiterleben einschließlich natur- und landschaftsverträglicher sportlicher Betätigung in der freien Landschaft“ zu verstehen, „soweit dadurch die sonstigen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht

---

besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft oder 3. wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung.“

<sup>720</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 26 Rn. 47; vgl. auch Schumacher/Fischer-Hüftle., BNatSchG 2003, § 26 Rn. 15.

<sup>721</sup> Brink/Wöbse, Die Erhaltung historischer Kulturlandschaften in der Bundesrepublik Deutschland 1989, 136; Hönes NuL 1991, 87 ff., 89.

<sup>722</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 26 Rn. 47; Schmidt-Räntsch, in: Gassner/Bendomier-Kahlo, BNatSchG, 2003, § 26 Rn. 18.

beeinträchtigt werden.“<sup>723</sup> Das Merkmal der Natur- und Landschaftsverträglichkeit ist als Verbot zu verstehen, dass die der Erholung dienende Nutzung dem Schutzzweck des Schutzgebietes nicht entgegenlaufen darf.<sup>724</sup> Die besondere Bedeutung kann sich sowohl aus der Erreichbarkeit für Erholungssuchende, als auch aus der Gebietsqualität ergeben.<sup>725</sup> Dieser Schutzgrund hat für den Schutz historischer Kulturlandschaften nur sehr eingeschränkte Bedeutung. Schließlich wird eine solche Landschaft selten allein wegen ihres Erholungswertes geschützt werden; steht doch die kulturhistorische Bedeutung im Vordergrund.

(4) *In toto* können mit der Kategorie der Landschaftsschutzgebiete auch und gerade Kulturlandschaften geschützt werden.<sup>726</sup> Sie können als „Pufferzonen“ um Naturschutzgebiete (vgl. etwa § 21 Abs. 5 LNatSchG BW), aber auch in die Nähe von Belastungsgebieten als ökologisch stabilisierende Faktoren gelegt werden.<sup>727</sup> Dass dies der Fall ist, weil dem Verordnungsgeber ein weites Gestaltungsmessen zukommt, bestätigte bereits 2003 das OVG Lüneburg für das 187 ha große Landschaftsschutzgebiet „Kulturlandschaft an der Wahnäke“.<sup>728</sup>

Zwar scheinen Landschaftsschutzgebiete wegen der genannten Gründe wie der besonderen kulturhistorischen Bedeutung geradezu prädestiniert für den Schutz historischer Kulturlandschaften zu sein, doch wird dieser Anschein durch die wesentlich schwächere Schutzwirkung als die der Naturschutzgebiete bzw. Biosphärenreservate<sup>729</sup> gemindert. Diese resultiert daraus, dass das Schutzregime nicht die einzelnen Bestandteile des Landschaftsschutzgebietes vor Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung schützt, sondern allein der Gebietscharakter und der besondere Schutzzweck vor Zuwiderhandlungen und Veränderungen bewahrt werden soll; konkrete Naturgüter sowie

---

<sup>723</sup> Vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG.

<sup>724</sup> Schmidt-Räntsch, in: Gassner/Bendomer-Kahlo, BNatSchG, 2. Aufl. 2003, § 26 Rn. 18.

<sup>725</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 27 Rn. 25.

<sup>726</sup> Vgl. Morgenthaler, DÖV 1999, 766, 768.

<sup>727</sup> Tiefer gehend Ebersbach, Rechtliche Aspekte des Landverbrauchs, 1985, S. 49;

Carlsen/Fischer-Hüftle, NuR 1993, 311 (312f.).

<sup>728</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 2.7.2003, NuL 2004, S. 159/160; vgl. auch Hönes, Umgebungsschutz im Naturschutzrecht, NordÖR 2006, 16 ff., 18.; vgl. auch VGH Mannheim, Urteil vom 20.6.1989 – 1 S 98/88, NVwZ-RR 1990, 269 ff.; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 26.4.2001 – 1 L 60/98, amtlicher Ausdruck S. 12,

<sup>729</sup> Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 139 ff.

Landschaftselemente werden folglich nur indirekt und mittelbar um des Gebietscharakters und des spezifischen Schutzzweckes Willen geschützt.<sup>730</sup>

Dies bezeichnet den Unterschied des relativen Verunstaltungsverbotes des Landschaftsschutzgebietes zu dem absoluten Schutz des Naturschutzgebietes. Der Gebietscharakter ist die Gesamteigenschaft und der Gesamteindruck eines Landschaftsschutzgebietes,<sup>731</sup> der nicht nur durch die natürlichen Eigenarten der Landschaftsteile, sondern auch durch die anthropogenen Kulturlandschaftselemente wie Bauten oder Verkehrswege bestimmt wird, sofern das Landschaftsbild durch sie mitgestaltet wird.<sup>732</sup> Veränderungen des Gesamteindrucks wirken sich i.d.R. auch als Beeinträchtigungen der Vielfalt, Eigenart oder Schönheit aus; eine Unterscheidung zwischen diesen beiden Eingriffsarten ist kaum möglich. Üblicherweise wird das in der Landschaftsschutzverordnung regelmäßig verordnete Verunstaltungsverbot sowohl auf den Gebietscharakter als auch auf die in § 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG genannten Schutzgründe bezogen.<sup>733</sup> Dieses Verunstaltungsverbot zielt darauf ab, alle - ob weitreichende oder geringfügige - naturschädigende Änderungen der Landschaft zu unterbinden.<sup>734</sup> Schließlich führen auch viele geringe Einzeleingriffe, sofern sie zu einer Beeinflussung des Gebietscharakters geeignet sind, zu einem nicht unerheblichen Natur- und Landschaftsverbrauch.<sup>735</sup>

Aufgrund des relativen starken Schutzregimes ist ein allgemeines Bauverbot in einer LSchVO u.U. verfassungs- und gesetzeskonform dahin auszulegen, dass nach einer Einzelfallprüfung ein Rechtsanspruch auf eine landschaftsschutzrechtliche Genehmigung besteht.<sup>736</sup> Dies ist dann der Fall, wenn das Bauvorhaben keine Schädigung der Natur, keine Beeinträchtigung des Naturgenusses oder keine Verunstaltung des Landschaftsbildes darstellt.<sup>737</sup>

---

<sup>730</sup> *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 26 Rn. 62.

<sup>731</sup> Anders OVG Lüneburg, Urte. v. 24.8.2001 – 8 KN 41/01 – NuR 2002, 56 im Anschl. an *Blum/Agnea/Franke*, Niedersächsisches Naturschutzgesetz, § 26 Rn. 15.

<sup>732</sup> *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 26 Rn. 63.

<sup>733</sup> Ebd., § 26 Rn. 64.

<sup>734</sup> *A. und J. Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 26 Rn. 24; OVG Münster, Urteil vom 13.3.1991 – 7 A 486/89, NuR 1992, 346.

<sup>735</sup> VGH Kassel, Beschl. v. 29.5.1985 – 3 TH 815/85 – NVwZ 1998, 664; OVG Lüneburg, Urte. v. 24.8.2001 – 8 KN 41/01 – NuR 2002, 56.

<sup>736</sup> *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 26 Rn. 66.

<sup>737</sup> VGH Kassel, Urte. v. 12.7.1968 – OS IV 92/66 – HessVGRspr. 1969, 3; Beschl. v. 11.7.1985 – 3 TH 1274/85 – AgrarR 1986, 84 = RdL 1985, 245.

Die Auslegung muss dahingehen, dass grundsätzlich Genehmigungen für Vorhaben zwingend und ohne Ermessensspielraum zu erteilen sind, wenn sie nicht dem in der LSchVO festgehaltenen Schutzzweck zu wider laufen.<sup>738</sup> So wird das schwache Schutzregime auch im Absatz 2 der Norm deutlich, der auf das Landwirtschafts-, Forst- und Fischereiprivileg im Sinne des § 5 Abs. 1 BNatSchG verweist. Zwar sind eine erstmalige Aufnahme der Nutzung, die Aufforstung ehemaliger landwirtschaftlicher Flächen und die Errichtung landwirtschaftlicher Gebäude nicht von diesem Privileg erfasst (vgl. Verweis auf § 5 Abs. 1 in § 26 Abs. 2 BNatSchG).<sup>739</sup> Doch gerade die Landwirtschaft kann durch die immer tiefer gehenden Eingriffe in den Boden durch das Pfluggerät und die verwendeten Chemikalien enorme Schäden für noch verborgenes und bereits aufgedecktes Kulturgut in der historischen Kulturlandschaft bedeuten<sup>740</sup>. Ist dies nicht ausreichend im Schutzzweck geregelt, sind irreparable Schäden zu erwarten, die zwar nicht – im Falle verdeckter Kulturgüter - den Charakter des Landschaftsbildes verändern, aber dem besonderen Schutzzweck der besonderen kulturhistorischen Bedeutung entgegenliefern; eine Kompensation - außer in Geld - wäre hier für den Eingriff nicht möglich. Trotz des Konkretisierungsgebotes des § 26 Abs. 2 BNatSchG, sind allgemeine und pauschale Verbotsregelungen möglich, sofern bzgl. eines konkreten Vorhabens unter Beachtung der konkreten Gegebenheiten des Landschaftsbestandteils differenzierte Einzelfallentscheidungen möglich bleiben.<sup>741</sup> So bedürfen insbesondere großräumige, nicht homogene Schutzgebiete eines entsprechend differenzierten Schutzregimes.<sup>742</sup> Zusätzlich wird dieses Veränderungsverbot durch einen Erlaubnisvorbehalt wie zum Beispiel in § 22 Abs. 2 LNatSchG BW zu einem relativen gemacht, was *realiter* dazu führt, dass eine Vielzahl von Eingriffen insbesondere wirtschaftlicher oder infrastruktureller Art erlaubt werden. Trotzdem erstreckt sich die Schutzwirkung auf privilegierte Außenbereichsvorhaben i.S.d. § 35 BauGB, wodurch Landschaftsschutzgebiete

---

<sup>738</sup> OVG Münster, Urt. v. 13.3.1991 – 7 A 48/89 – NuR 1992, 346.

<sup>739</sup> Vgl. VGH München, NuR 1989, 182 (183).

<sup>740</sup> Von Welck, Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes – Umwelt und Kulturgüter, in: Brickwedde/Weinmann, Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes, 2004, S. 37-56.

<sup>741</sup> OVG Münster, Urteil vom 13.3.1991 – 7 A 486/89 – NuR 1992, 346.

<sup>742</sup> Vgl. OVG Münster ebd.; Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 26, Rn. 67.

einen großen Vorteil bzgl. der Steuerung baulicher Entwicklung haben.<sup>743</sup> Denn während § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB eine „Verunstaltung“ des Landschaftsbildes voraussetzt, können die Verbote und Erlaubnisvorbehalte für Landschaftsschutzgebiete bereits die bloße Beeinträchtigung des Landschaftsbildes unterbinden.<sup>744</sup>

Gerade auf Grund des Schutzgrundes der „besonderen kulturhistorischen Bedeutung“, aber auch wegen der Vielfalt und Eigenart bietet sich das Landschaftsschutzgebiet gem. § 26 BNatSchG geradezu als Schutzgebietskategorie für historische Kulturlandschaften an. Doch aufgrund der Einschränkungen des Schutzregimes gerade durch § 26 Abs. 2 BNatSchG bleibt fraglich, ob ein Schutz nach § 26 BNatSchG für die ELK strikt genug für eine historische Kulturlandschaften ist. Dies ist eine Einzelfallentscheidung: Handelt es sich um eine historische Kulturlandschaft, deren Nutzungsformen etc. von den Einschränkungen nicht weiter beeinträchtigt werden, so genügt der Schutz nach § 26 BNatSchG; andernfalls muss eine andere Schutzgebietskategorie herangezogen werden.

#### **(5) Naturparke, § 27 BNatSchG**

Naturparke sind großräumige Gebiete, die überwiegend aus Natur- und Landschaftsschutzgebieten bestehen und landschaftsplanerisch sowie aufgrund ihrer landschaftlichen Voraussetzungen eine besondere Eignung für die Erholung und nachhaltigen Tourismus aufweisen; der Focus wird hier speziell auf die Erholungsfunktion gelegt. Aus dieser Erholungs- und Tourismusfunktion sind Gefahren für das Schutzgut Natur und Landschaft zu erwarten,<sup>745</sup> die durch die Integration der Ziele und Grundsätze des BNatSchG in die Entwicklungsziele der Naturparke (§ 27 Abs. 2 BNatSchG) verringert werden sollen.<sup>746</sup>

Die Schutzrichtung der Nationalparks ist eher ressourcenökologischer Art, weswegen der Zweck auch insbesondere in der dauerhaft umweltgerechten Landnutzung und einer nachhaltigen Regionalentwicklung liegen soll (§ 27

---

<sup>743</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 26 Rn. 49.

<sup>744</sup> Vgl. Maaß/Schütte, in: Koch, Umweltrecht 2010.

<sup>745</sup> Vgl. Morgenthaler, DÖV 1999, 766 (771); kritisch SRU, Umweltgutachten 1996, Tz. 249.

<sup>746</sup> A. und J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 27 Rn 18.



Abs. 1 Nr. 5 und 6 BNatSchG).<sup>747</sup> Nationalparks sollen gewährleisten, dass in der Nachbarschaft zu Siedlungsflächen großräumige naturnahe Gebiete vor der baulichen oder intensiven wirtschaftlichen Erschließung bewahrt und im Interesse der Erholungssuchenden „Grüngürtel“ um die Ballungszentren gelegt werden.<sup>748</sup> Als solche Freiflächen können auch historische Kulturlandschaften dienen.

(1) Da zunächst einmal der überwiegende Teil von Nationalparks gemäß § 27 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG aus Natur- und Landschaftsschutzgebieten bestehen soll und historisch gewachsene Kulturlandschaften sowohl als Landschafts-, als auch als Naturschutzgebiete geschützt werden können (vgl. oben), können die historischen Kulturlandschaften auch Teil von Nationalparks sein. Dieser Schluss wird auch von § 27 Abs. 2 BNatSchG geschützt, demgemäß die Nationalparke entsprechend den Zielen und Grundsätzen, zu denen auch der Schutz von historisch gewachsenen Kulturlandschaften zählt (§ 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG), geplant, gegliedert und weiterentwickelt werden sollen.

In Folge muss je nach Einzelfall entschieden werden, ob bei der jeweiligen historisch gewachsenen Kulturlandschaft eine besondere Eignung für den Erholungszweck aufgrund der landschaftlichen Voraussetzungen vorliegt, § 27 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG; siehe hier die Erläuterungen zur besonderen Bedeutung für die Erholung bei Landschaftsschutzgebieten<sup>749</sup>.

(2) Insbesondere der Schutzgrund des § 27 Abs. 1 Nr. 5 BNatSchG wird aber zu bejahen sein, nach dem die durch vielfältige Nutzung geprägte Landschaft und ihre Arten und Biotopvielfalt erhalten, entwickelt und wiederhergestellt werden soll und zu diesem Zweck eine dauerhaft umweltgerechte Landnutzung angestrebt werden soll. Dieser Schutzgrund scheint sich eindeutig auf Kulturlandschaften zu beziehen.<sup>750</sup> Denn in der Regel ist gerade die historisch geprägte Landschaft - bedingt durch die verschiedenen Zeithorizonte der anthropogenen Nutzungen und Gestaltungen<sup>751</sup> - eine durch vielfältige Nutzung geprägte Landschaft mit Arten- und Biotopvielfalt, die es insbesondere zu

---

<sup>747</sup> Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 146.

<sup>748</sup> *Morgenthaler*, DÖV 1999, 766 (772).

<sup>749</sup> Unter c) aa) 4 in diesem Abschnitt.

<sup>750</sup> *A. und J. Schumacher*, in: *Schumacher/Fischer-Hüftle*, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 27 Rn. 17.

<sup>751</sup> *Schmidt-Räntsch*, in: *Gassner/Bendomier-Kahlo*, BNatSchG, 2003, § 26 Rn. 18.

erhalten, aber auch zu entwickeln und wiederherzustellen gilt. Und gerade dieses grundlegende Konzept der Europarat-Empfehlung R (95) 9, das Eingang in die ELK gefunden hat, ist ein integrierendes Erhaltungskonzept, das die Erhaltung durch eine dauerhafte umweltgerechte Landnutzung gewährleisten will. Umweltgerecht meint in diesem Fall, den Gegebenheiten der Umgebung voll angepasst, nachhaltig und naturverträglich, was insbesondere die Aufgaben der Kulturlandschaftspflege betrifft.<sup>752</sup>

(3) Außerdem müsste eine als Naturpark zu schützende historische Kulturlandschaft besonders dazu geeignet sein, eine nachhaltige Regionalentwicklung zu fördern, § 27 Abs. 1 Nr. 6 BNatSchG. Diese Formulierung geht auf den raumordnungsrechtlichen Begriff der Nachhaltigkeit bzw. nachhaltigen Raumentwicklung in § 1 Abs. 2 ROG zurück.<sup>753</sup> Dieser Schutzgrund zielt darauf ab, die aus wirtschaftlicher und sozialer Sicht bestehenden Ansprüche an die Landnutzung mit den ökologischen Bedürfnissen der Landschaft in Einklang zu bringen und diesen Einklang durch eine stetige Entwicklung zu halten bzw. zu optimieren.<sup>754</sup>

Bezüglich der nachhaltigen Regionalentwicklung kann im Prinzip nichts anderes gelten. Der wesentliche Unterschied liegt in der selten präzisierten Bezugsgröße der Region anstatt des Gesamttraums der Bundesrepublik. Die Region ist eine Gebietseinheit, „die eine Stellung zwischen der lokalen Ebene und der Landesebene einnimmt.“<sup>755</sup> Setzt man die Region in Beziehung zu den drei Planungsstufen des Raumordnungsrechtes (Bundesraumordnung/-planung, Landes- und Regionalplanung), ist die Region als Teilfläche eines Bundeslandes zu verstehen.<sup>756</sup> Somit geht es in erster Linie um einen geographischen und keinen verwaltungsrechtlichen Begriff. Schließlich ist es aufgrund der Inkongruenz von verwaltungsorganisatorischen und natürlichen Grenzen nicht sinnvoll, die Regionalentwicklung auf der Grundlage von Verwaltungseinheiten zu sehen.<sup>757</sup>

---

<sup>752</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 27 Rn. 39 ff.

<sup>753</sup> A. und J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 27 Rn. 17.

<sup>754</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, Rn. 27 Rn. 45.

<sup>755</sup> Ebd.

<sup>756</sup> Dörr, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 1.2. 2000, § 7 Rn. 5.

<sup>757</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 27 Rn. 45.

Eine nachhaltige Regionalentwicklung sollte insbesondere dadurch gewährleistet werden, dass raumplanerische Frei- und Grünflächen sowie identitätsstiftende Elemente in der Landschaft erhalten und eine umweltgerechte Nutzung betrieben werden; auch eine touristische Nutzung zur Verbesserung des Standortfaktors und eine Erschließung als Erholungsgebiet kommen in Betracht.<sup>758</sup> Dies ist Kulturlandschaftsschutz und vor allem -pflege. Vorausgesetzt muss aber werden, dass der Charakter und die Wesensmerkmale von historisch geprägten Kulturlandschaften erhalten bleiben. Hierfür kommen Gebote und Verbote nach der für alle Schutzgebiete geltenden Bestimmung des § 22 Abs. 2 BNatSchG in Betracht.<sup>759</sup>

Die Kategorie der Naturparke eignet sich also auf Grund des Schutzgrundes des § 27 Abs. 1 Nr. 5 BNatSchG, der unter anderem die Erhaltung einer durch vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und ihrer Arten- und Biotopvielfalt fordert, in besonderer Weise für den großräumigen Schutz von historisch geprägten Kulturlandschaften. Zu beachten ist jedoch, dass eine auch den teilweisen strikten Schutz dieser Kulturlandschaften erlaubende Abwägung zwischen Erholungsfunktion und Schutzinteresse angestellt werden muss, die dann auch in Ge- und Verboten für die Nutzung der Landschaft umgesetzt wird.

#### **(6) Naturdenkmäler, § 28 BNatSchG**

Da es sich bei Naturdenkmälern um die Unterschutzstellung von „Einzelschöpfungen der Natur“ vor Zerstörung, Beschädigung, Veränderung oder nachhaltiger Störung und damit um Objektschutz handelt, kann hier nur der Schutz von Teilen historisch geprägter Kulturlandschaften in Frage kommen. Sie dürfen eine Fläche von 5 ha nicht überschreiten;<sup>760</sup> die flächenmäßig nächst größere Kategorie wäre die der Nationalen

---

<sup>758</sup> A. und J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 27 Rn. 17f.

<sup>759</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 144 f.

<sup>760</sup> Vgl. § 29 Abs. 1 HS. 1 BNatSchG.

Naturdenkmale.<sup>761</sup> In Betracht als Schutzgegenstände kommen also kleine Wasserflächen, Moore, Wiesen, Brutgebiete (Biotope) etc.<sup>762</sup>

Bis zum 28.2.2010 herrschte noch Uneinigkeit über die Herleitung des Umgebungsschutzes von Naturdenkmälern vor. So hieß es in der Gesetzesbegründung, er werde nach § 22 Abs. 2 S. 2 BNatSchG gewährt.<sup>763</sup> Jedoch verwies § 22 Abs. 2 S. 2 BNatSchG lediglich auf die in § 22 Abs. 2 Nr. 1 aufgezählten Schutzgebietsarten, in deren Katalog Naturdenkmäler aber nicht enthalten sind; es handelte sich *evidenter* um einen Redaktionsfehler, weshalb der Schutz der Naturdenkmal-Umgebung dennoch als möglich angesehen und auch tatsächlich verhängt wurde.<sup>764</sup> In der seit dem 1.3.2010 geltenden Fassung ist dieser Fehler korrigiert bzw. umgangen worden: Der Umgebungsschutz ist nun über § 22 Abs. 1 S. 2 BNatSchG möglich, der auf alle Schutzgebiete zu beziehen ist, die in den allgemeinen Grundsätzen unter § 20 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG genannt werden.<sup>765</sup>

Hinsichtlich der Schutzgründe für Naturdenkmäler kann auf die Ausführungen zu den Schutzgründen für Naturschutzgebiete (§ 23 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BNatSchG) verwiesen werden.

Da beim Schutz von historischen Kulturlandschaften *in toto* gerade nicht ein Objekt-, sondern ein Flächenschutz angestrebt wird, soll der Kategorie der Naturdenkmäler hier keine weitere Bedeutung zu kommen.

### **(7) Geschützte Landschaftsbestandteile, § 29 BNatSchG**

Auch bei den geschützten Landschaftsbestandteilen handelt sich wie bei den Naturdenkmälern um einen Objektschutz, der für den zu untersuchenden Bereich auf schützenswerte Teile von historischen Kulturlandschaften anwendbar wäre. Als geschützter Landschaftsbestandteil werden insbesondere „Grünbestände“<sup>766</sup> (Baumgruppen,<sup>767</sup> Hecken und Alleen<sup>768</sup> etc.) ausgewiesen.

---

<sup>761</sup> Hönes, Naturdenkmäler und Nationale Naturmonumente, NuR 2009, 741, 743; Appel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG – Kommentar, 2011, § 28 Rn. 3f.

<sup>762</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 145. In einigen Landesgesetzen existieren auch Höchstgrenzen (z.B. § 24 Abs. 1 Nr. 1 NatSchG BW).

<sup>763</sup> Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/6378, S. 52.

<sup>764</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 146; Hönes, Umgebungsschutz im Naturschutzrecht, NordÖR 2006, 16 ff.

<sup>765</sup> Hönes, Naturdenkmäler und Nationale Naturmonumente, NuR 2009, 741, 745;

Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 28 Rn. 45.

<sup>766</sup> Vgl. § 29 Abs. 1 S. 2 BNatSchG.

Hierbei müssen die Landschaftsbestandteile nicht einzeln, vielmehr können sie auch als gesamter Bestand an Alleen, einseitigen Baumreihen, Hecken, Dünen etc. in einem bestimmten Gebiet als geschützt ausgewiesen werden.<sup>769</sup>

Sind die Landschaftsbestandteile einmal unter Schutz gestellt, so sind die Beseitigung und alle Handlungen, die zur Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung führen können, untersagt, § 29 Abs. 2 S. 1 BNatSchG. Im folgenden Satz 2 der Norm wird jedoch die Möglichkeit der Ersatzpflanzung bzw. ersatzweisen Geldleistung eingeräumt. Dies steht im krassen Gegensatz zu dem Erhalt der Originalität des schützenswerten Teiles, der sich der Denkmalschutz vorrangig widmet<sup>770</sup> und die teilweise zwingende Voraussetzung für die Denkmaleigenschaft ist.<sup>771</sup>

Als Schutzgründe, die für die Unterschutzstellung der schützenswerten Bestandteile historischer Kulturlandschaften erheblich sind, kommen insbesondere die Pflege des Orts- und Landschaftsbildes (§ 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 3 BNatSchG), die Abwehr schädlicher Einwirkungen (§ 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BNatSchG) sowie im geringeren Maße die Bedeutung als Lebensstätten bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten (§ 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BNatSchG) in Betracht.

Die Pflege des Orts- und Landschaftsbildes im Sinne des § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 3. Alt. BNatSchG bedeutet vor allem eine erhaltende Pflege.<sup>772</sup> Orts- und Landschaftsbild können als Unterkategorie der Kulturlandschaft gesehen werden, so dass sie für den zu untersuchenden Schutzgegenstand lediglich als historisch qualifizierbar sein müssten.

Wie bei den Naturdenkmalen i.S.d. § 29 BNatSchG, handelt es sich hier um eine objektbezogene Schutzkategorie. Sie kann aber auch für den Schutz von Elementen historischer Kulturlandschaften relevant werden, insbesondere weil

---

<sup>767</sup> Günther, NuR 1998, 637 ff.

<sup>768</sup> Fischer-Hüfte, NuR 1998, 347 ff.

<sup>769</sup> Appel, in Frenz/Müggenborg, BNatSchG – Kommentar, 2011, § 29 Rn. 2f; A. und J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüfte, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 29 Rn. 18.

<sup>770</sup> Kloepfer, Denkmalschutz und Naturschutz, 2012, S. 12 ff.

<sup>771</sup> Moench, NVwZ 1988, 304 ff; ders./Otting, NVwZ 2000, 146 ff; Viebrock, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Aufl. 2010, Kap. C, S. 193 Rn. 45 ff.; ders., Hess. DSchG, 3. Aufl, 2007, § 2 Rn. 8ff;

Memmesheimer/Upmeier/Schönstein, Denkmalrecht Nordrhein-Westfalen, Köln 1989, 56.

<sup>772</sup> Fischer-Hüfte, in: Schumacher/Fischer-Hüfte, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 29 Rn. 9.; Gassner, NuR 1989, S. 61 ff., S. 63.

nach § 29 Abs. 1 S. 2 BNatSchG *expressis verbis* auch Gesamtbestände von Gewächsen, Alleen etc. geschützt werden können. Dennoch kann sie nicht auf die für den Schutz historischer Kulturlandschaften notwendigen Fläche ausgedehnt werden.

### **(8) Schutzgebietsauswahl**

Erheblich für die Beurteilung der Wirksamkeit der Unterschutzstellung gemäß dem BNatSchG für historische Kulturlandschaften ist die Auswahl der Schutzgebiete. Es besteht *de lege lata* keine Verpflichtung, bestimmte Gebiete als Schutzgebiete auszuweisen<sup>773</sup>, wie aus dem „können“ in § 20 Abs. 2 BNatSchG hervorgeht. Der in Landesrecht umzusetzende § 22 Abs. 2 BNatSchG räumt den Behörden ein Auswahlermessen bzgl. der Erklärung als Naturschutzgebiet etc. von Teilen von Natur und Landschaft ein. „Wenn in den Einzelregelungen auf die Erforderlichkeit des besonderen Gebiets- oder Objektschutzes abgestellt wird, so bezieht sich dies nur auf die Berechtigung nicht aber auf die Pflicht zur Unterschutzstellung.“<sup>774</sup> Die Unterschutzstellung bestimmter Gebiete liegt somit im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Naturschutzbehörden, das im Ausnahmefall wie der Gefährdung von Schutzgegenständen von überragender Bedeutung oder im Sonderfall des § 32 Abs. 2 BNatSchG auf null reduziert werden kann.<sup>775</sup> Eine Schutzanordnung ist auch nicht erzwingbar.<sup>776</sup>

Dies steht aber in gewissen Widerspruch zur ELK, fordert sie doch gerade eine Demokratisierung des Landschaftsschutzes, ja ein Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung.<sup>777</sup> Zwar wird auch von ihr kein subjektiver Anspruch auf eine Schutzgebietsausweisung gefordert, aber die Auswahl der Schutzgebiete durch die Naturschutzbehörden ist eine reine Expertenangelegenheit. Hier müsste dahingehend nachgebessert werden, dass

---

<sup>773</sup> BVerwG, DÖV 1998, 73.

<sup>774</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 159.

<sup>775</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 22 Rn. 12.

<sup>776</sup> BVerwG, Beschl. v. 21.7.1997-4 BN 10.97 – NuR 11998, 131 = NVwZ-RR 1998, 98.

<sup>777</sup> Vgl. II.2.3.A der Umsetzungsrichtlinie zur ELK, a.a.O. (FN 419).

diese Experten in einen regen Dialog mit der betroffenen Bevölkerung treten, um ihre subjektive Wahrnehmung zu erfahren.<sup>778</sup>

Für die Unterschutzstellung müssen die jeweiligen Voraussetzungen der landesrechtlichen Rechtsgrundlage, die aus der Umsetzung des abschließenden, für die Länder verbindlichen Schutzgebietskataloges der §§ 23-29 BNatSchG<sup>779</sup> in Landesrecht resultieren, vorliegen. Zuvörderst steht die Erforderlichkeit der Unterschutzstellung, d.h. das Gebiet muss entsprechend der ständigen Rspr. schutzwürdig und schutzbedürftig sein.<sup>780</sup>

Die Schutzwürdigkeit ergibt sich aus den jeweiligen Schutzgründen der Schutzgebietskategorie.<sup>781</sup> Die Schutzbedürftigkeit liegt vor, wenn es Anhaltspunkte gibt, dass die gesetzlichen Schutzgüter durch die vorgesehene Maßnahme abstrakt gefährdet wären.<sup>782</sup> Beide Voraussetzungen werden von der Rspr. als uneingeschränkt gerichtlich überprüfbar angesehen, sie lehnt somit ein Beurteilungsermessen der Naturschutzbehörden ab.<sup>783</sup> Die Rspr. hält es aber für genügend, wenn die Unterschutzstellung als vernünftigerweise geboten erscheint; dies ist der Fall, wenn bsp. eine abstrakte Gefährdung anzunehmen ist.<sup>784</sup> Eine solche liegt vor, wenn ein Schadenseintritt nicht bloß als entfernte Möglichkeit in Betracht zu ziehen ist.<sup>785</sup> Weder muss sich die Wahrscheinlichkeit konkretisiert haben, noch muss die Unterschutzstellung „natur- oder denkmalschutzgesetzlich unabweisbar“ sein.<sup>786</sup> Eine konkrete Gefahr wie bsp. ein auf die zu schützende Fläche bezogenes Baugesuch kann aber als Beleg für die Schutzbedürftigkeit angeführt werden.<sup>787</sup> Als letztes muss die Schutzgebietsausweisung auch verhältnismäßig bzw. erforderlich sein, d.h. der befürchtete Eingriff darf nicht mit einem gleich geeigneten milderem Mittel abgewendet und der Schutzzweck so erreicht werden.<sup>788</sup>

---

<sup>778</sup> Vgl. Zum gleichen Schluss kommt *SRU*, Umweltgutachten 2004, BT-Drs. 15/3600 – Mai 2004, Tz. 222.

<sup>779</sup> *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 22 Rn. 9.

<sup>780</sup> Ebd., § 22, Rn. 14 f.

<sup>781</sup> Vgl. §§ 23-29 BNatSchG.

<sup>782</sup> BVerwG, Beschl. v. 16.6.1988 – 4 B 102.88 – NuR 1989, 37 = NVwZ 1988, 1020

<sup>783</sup> BVerwG, Beschl. v. 16.6.1988; OVG Koblenz, Urt. v. 1.8.1984 – 10 C 37/83 – NuR 1985, 29.

<sup>784</sup> Ebd.

<sup>785</sup> BVerwG, Beschl. v. 18.7.1997 – 4 BN 5.97 – NuR 1998, 37.

<sup>786</sup> VGH München, Urt. v. 15.12.1987 – 9 N 87.00667 – NuR 1998, 248 = BayVBl. 1988, 339;

OVG Schleswig, Urt. v. 23.5.1995 – 1 K 6/93 – NuR 1996, 633.

<sup>787</sup> VGH Mannheim, Urt. v. 30.3.1993 – 5 S 1519/91 – NuR 1994, 321 = VBIBW 1993, 471.

<sup>788</sup> *Schmidt-Räntsch*, in: Gassner/Bendomer-Kahlo, BNatSchG, 2003, § 23 Rn. 22;

*Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 23 Rn. 61.

Zunächst scheint ein Widerspruch zwischen der grundsätzlichen Verneinung einer Unterschutzstellungspflicht und der Annahme uneingeschränkter Justitiabilität der gesetzlichen Voraussetzungen der Unterschutzstellung zu bestehen. Dieser wird aber durch den Ansatz aufgelöst, dass durch die gesetzliche Regelung zwar verbindlich bestimmt wird, wann eine Unterschutzstellung von Flächen oder Unikaten möglich ist. Die Entscheidung aber über den Gebrauch dieser Möglichkeit wird dem Ermessen der Naturschutzbehörden überlassen. Ob für einen die Voraussetzungen für die Unterschutzstellung erfüllenden Naturraum auch tatsächlich eine Schutzgebietsausweisung erfolgt, steht folglich im Normsetzungsermessen des Verordnungsgebers.<sup>789</sup> Somit handelt es sich um eine Koppelungsvorschrift, die auf der Tatbestandsseite unbestimmte Rechtsbegriffe und auf der Rechtsfolgenseite eine Ermessensermächtigung enthält.<sup>790</sup> Ein Gestaltungsermessen besteht also nur insoweit, als nicht alles schützenswerte mit den Mittel des Naturschutzes gesichert werden muss.<sup>791</sup>

Bei der Ausweisung eines Schutzgebietes sind vorrangige Planungen, Ziele, die in Raumordnungsplänen gemäß § 3 Abs. 1 ROG festgesetzt sind sowie Darstellungen von Flächennutzungsplänen zu beachten.<sup>792</sup>

Während die Beurteilung der Schutzwürdigkeit und damit die Schutzgebietsfestsetzung voll gerichtlich überprüfbar ist,<sup>793</sup> steht den Behörden für die räumliche Abgrenzung der Schutzgebiete bisher ein relativ weites gestalterisches Ermessen zu.<sup>794</sup>

## **(9) Verfahren**

Grundsätzlich können die Naturschutzbehörden zum Schutz von Gebieten das Mittel des Vertragsnaturschutzes oder außernaturschutzrechtliche Maßnahmen

---

<sup>789</sup> BVerwG, Beschl. v. 21.7.1997 – 4 BN 10.97 – NuR 1998, 131 = NVwZ-RR = UPR 1998, 65.

<sup>790</sup> *Meßerschmidt*, BNatSchR, 2011, § 22 Rn. 16.

<sup>791</sup> Ebd., § 22 Rn. 16; VGH Mannheim, Urt. v. 29.9.1988 – 5 S 1466/88 – NuR 1989, 307 = NVwZ-RR 1989, 403 = VBIBW 1989, 227.

<sup>792</sup> *Maß/Schütte*, in: Koch, 2007, § 7 Rn. 90; *Hermanns/Hönig*, NuR 2001, 27.

<sup>793</sup> Vgl. BVerwG, UPR 1988, 445; OVG Koblenz, NuR 1985, 29.

<sup>794</sup> VGH Mannheim, UPR 1987, 392 (393).



verwenden, ein Vorrangverhältnis besteht nicht.<sup>795</sup> Es muss aber eine rechtsverbindliche Festsetzung erfolgen<sup>796</sup>, die den Schutzgegenstand, den Schutzzweck sowie die zu dessen Erreichung notwendigen Ge- und Verbote bestimmt;<sup>797</sup> auch müssen im Falle der Erforderlichkeit die Entwicklungs-, Pflege- und Wiederherstellungsmaßnahmen oder Ermächtigungen gemäß § 22 Abs. 2 BNatSchG bestimmt werden. Auch muss gem. § 22 Abs. 3 Ziff. 1 BNatSchG ggf. die Sicherstellung von schutzbedürftigen Teilen von Natur und Landschaft angeordnet werden, wobei eine solche Anordnung lediglich Verbote und keine Handlungspflichten gegenüber dem Grundstückseigentümer o.ä. enthalten darf.<sup>798</sup> Vielmehr muss die bisherige Grundstücksnutzung fortgeführt werden können.<sup>799</sup> Werden Ge- und Verbote als Einzelentscheidung getroffen, sind sie als Verwaltungsakte i.S.d. § 35 TS. 1 VwVfG mit Hilfe des Widerspruchs und der Anfechtungsklage bzw. bei einer ablehnenden Einzelentscheidung mittels Verpflichtungsklage angreifbar; dies gilt jedoch nur für Einzelentscheidungen.<sup>800</sup>

In der Regel erfolgt die Unterschutzstellung durch Rechtsverordnung, doch auch die Ausweisung durch Landschaftspläne und Satzungen ist üblich.<sup>801</sup> Eine Ausnahme bildet der faktische Schutz von FFH-Gebieten, zu dem weiter unten Stellung bezogen wird. Gemäß § 22 Abs. 2 S. 2 BNatSchG kann eine Unterschutzstellung auch länderübergreifend erfolgen, wie es von der ELK gefordert wird.<sup>802</sup>

Eine Besonderheit gilt gemäß § 22 Abs. 5 BNatSchG für die Ausweisung einschließlich ihrer Änderung von Nationalparks und Nationalen Monumenten, die nur im Benehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und dem Bundesministerium für Verkehr,

---

<sup>795</sup> BVerwG, Beschl. v. 18.7.1997 – 4 BN 5/97 – NuR 198, 37 = NVwZ-RR 1998, 225; zuvor u.a. VGH Kassel, Beschl. v. v. 22.11.1985 – 3 N 877/85 – NuR 1986, 176; OVG Lüneburg, Ur. v. 24.7.1995 – 3 K 2909/93 – NuR 1997, 203; VGH Mannheim, Ur. v. 12.6.1984 – 5 S 2397/83 – NuR 1984, 274 = UPR 1986, 158.

<sup>796</sup> A. und J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2003, § 22 Rn. 17.

<sup>797</sup> Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, § 6 Rn. 203 ff.

<sup>798</sup> Windstoßer, Vertragsnaturschutz 2008, S. 34; Von dem Bussche, Vertragsnaturschutz in der Verwaltungspraxis, 2001, S. 40.

<sup>799</sup> Lorz/Müller/Stöckel, Naturschutzrecht, 2003, § 122 Rn. 18.

<sup>800</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 160.

<sup>801</sup> Zu den rechtlichen Anforderungen an Satzungen: VG Mannheim, NVwZ-RR 2002, 571 f.

<sup>802</sup> Vgl. § 2 Teil II Nr. 2 e).

Bau und Stadtentwicklung erfolgen darf; dieses Erfordernis ist wohl der „nationalen Bedeutung“ geschuldet.<sup>803</sup>

Bei der Unterschutzstellung eines ausgewählten Gebietes ist aber eine Abwägung erforderlich, die die Grenzen durch Art. 14 Abs. 1 GG und den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie die verschiedenen öffentlichen und privaten Belange berücksichtigt.<sup>804</sup> Bevor eine Schutzgebietsausweisung erlassen wird, muss der betroffene Grundstückseigentümer angehört werden.<sup>805</sup> Sind wesentliche Änderungen zu erwarten, muss die Anhörung wiederholt werden.<sup>806</sup> Gemäß § 60 Abs. 2 BNatSchG müssen anerkannte Naturschutzverbände, denen das Recht zur Verbandsklage auch ohne Verletzung von subjektiven Rechten zusteht,<sup>807</sup> wie z.B. dem BUND, an dem Verfahren zur Schutzgebietsausweisung beteiligt werden.<sup>808</sup> Ihnen steht das Recht zur Stellungnahme sowie zur Einsicht in Sachverständigengutachten zu.<sup>809</sup> Zu beachten ist hierbei, dass aus kompetenzrechtlichen Gründen die Mitwirkungsrechte, die im BNatSchG geregelt sind, nur für Verfahren von Bundesbehörden gelten; für Verfahren auf Landesebene sind aber entsprechende Rechtsgrundlagen in den LNatSchGG gegeben.

Umfänglich geregelt ist die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) der nach § 58 BNatSchG anerkannten Naturschutzverbände für bzw. gegen naturschutzrechtliche Verwaltungsentscheidungen, wenn ihre Beteiligungsrechte aus dem BNatSchG (§ 61 Abs. 1 BNatSchG) oder anderen Fachgesetzen verletzt wurden.<sup>810</sup> Die Verbände können Verpflichtungsklage erheben, um die Ergänzung eines Planes durch Nachbesserung von naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu erzwingen.<sup>811</sup> Schnell wird hier offensichtlich, dass diese Beteiligung der Öffentlichkeit und

---

<sup>803</sup> Hönes, Naturdenkmäler und Naturmonumente, NuR 2009, 741 ff., 747.

<sup>804</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 160.

<sup>805</sup> Ebd.

<sup>806</sup> OVG Lüneburg, NuR 2001, 167, 168.

<sup>807</sup> Louis/Stück, NdsVBl. 2005, 225 ff.

<sup>808</sup> Zu den Voraussetzungen für anerkannte Naturschutzverbände nach § 59 BNatSchG: OVG Münster, NuR 1985, 76, 77 f.; zur Verbandsklage gegen Planfeststellungsbeschluss zum A20-Neubau: BVerwG, Urteil vom 16.03.1998 - 4 A 31.97, LKV 1999, 29, 29 ff.

<sup>809</sup> Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG – Kommentar, 2011, § 64 Rn. 8 ff.

<sup>810</sup> BVerwG, Urteil vom 31.10.1990 - 4 C 7.88, NVwZ 1991, 162, 165.

<sup>811</sup> Vgl. Hien, DVBl. 2005, 1341, 1342.

der Betroffenen nicht den Maßstäben der ELK genügen kann.<sup>812</sup> Vielmehr fordert sie eine Beteiligung bereits bei der Erfassung und Bewertung sowie bei der Festlegung der Schutzmaßnahmen.<sup>813</sup>

Werden Schutzgebietsausweisungen im Rahmen von naturschutzrechtlichen Planungen erlassen, die ausschließlich den öffentlichen Interessen dienen, vermitteln sie keine subjektiv-öffentlichen Rechte.<sup>814</sup> Somit steht der Rechtsweg gegen Naturschutzmaßnahmen grundsätzlich nicht offen, auch dann nicht, wenn die Maßnahmen gegen Naturschutzrecht verstoßen.<sup>815</sup> Ist jedoch ein Grundstück eines privaten Eigentümers ganz oder teilweise durch eine Maßnahme betroffen, so steht ihm ausnahmsweise die Klagebefugnis gegen den Planfeststellungsbeschluss zu, da dieser dann eine enteignende bzw. enteignungsgleiche Vorwirkung hat. Im Rahmen einer solchen Klage wird dann auch die gesamte Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses geprüft.<sup>816</sup>

Wird dagegen ein Gebiet durch Satzung oder Verordnung unter Schutz gestellt, ist dies durch ein Normenkontrollverfahren gem. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO überprüfbar.<sup>817</sup> Voraussetzung hierfür aber ist, dass der Antragsteller substantiiert darlegt, in einem subjektiv-öffentlichen Recht verletzt zu sein.<sup>818</sup>

Grenzen werden der Schutzgebietsausweisung durch [(1)] das Agrarprivileg des § 5 BNatSchG sowie [(2)] durch Art. 14 GG gesetzt.

## **(10) Das Agrarprivileg im BNatSchG**

Weil über die Hälfte des bundesdeutschen Staatsgebiets landwirtschaftlich genutzt wird<sup>819</sup> und es sich bei diesen Flächen um Kulturlandschaften auch historischer (gewachsener) Art handelt, ist eine naturverträgliche Bewirtschaftung der Flächen wichtig für den Schutz dieser. Einerseits greifen die landwirtschaftlichen Produktionsverfahren in den Naturhaushalt ein,

---

<sup>812</sup> Vgl. § 2 Teil II Nr. 4.

<sup>813</sup> Vgl. Anhang I Nr. 2.

<sup>814</sup> *Heselhaus*, in: *Frenz/Müggenborg, BNatSchG – Kommentar*, 2011, § 64 Rn. 1 ff.

<sup>815</sup> BVerwGE 67, 74, 75 ff.

<sup>816</sup> Ebd.

<sup>817</sup> Vgl. *Wolff*, in: *Wolff/Decker*, § 47 VwGO, Rn. 10.

<sup>818</sup> *Bader/Funke-Kaiser/Kuntze/von Albedyll*, VwGO, 2007, § 47 VwGO Rn. 59 ff.

<sup>819</sup> *SRU*, Sondergutachten, 2002, Tz 350.

andererseits sind sie für den Fortbestand einiger Biotope wichtig.<sup>820</sup> Deswegen verlangt auch § 5 Abs. 1 BNatSchG, dass die „besondere Bedeutung der natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft“ bei der Auswahl und Bestimmung der Schutz- und Pflegemaßnahmen zu berücksichtigen sind.<sup>821</sup> Hieraus wird ersichtlich, dass gerade der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft eine erhaltende und pflegende Rolle bzgl. der historisch gewachsenen Kulturlandschaften zukommt.

Gleichzeitig ist zu bedenken, dass die intensivierte Landwirtschaft ökologisch wertvolle Kulturlandschaften durch verschiedentliche Naturschädigungen (Überdüngung, Biozide, Entwässerung wichtiger Feuchtgebiete etc.) in monotone Produktionslandschaften umgewandelt hat.<sup>822</sup> Neben der zunehmenden Nutzung von Chemikalien ist insbesondere der Einsatz schwerer landwirtschaftlicher Maschinen schädlich für die natürlichen Bodenfunktionen.<sup>823</sup> Nicht nur durch Entwaldungen drohen Grünlandumbrüche in Überschwemmungsgebieten und an Hängen zu erodieren. Der übermäßige Gebrauch von Düngemitteln hat das Grundwasser auch in einigen Regionen stark mit Nitrat belastet.<sup>824</sup>

Ähnliche Schädigungen sind für die historischen Kulturlandschaften mit ihren archäologischen Funden und Befunden zu besorgen: Überdüngung, Biozideintrag u.ä. führen zu chemischen Veränderung im Bodenreich und können die Erhaltungsbedingungen der archäologischen Funde und Befunde nachteilig verändern.<sup>825</sup> Gerade die Trockenlegung von Feuchtgebieten führt zur Zerstörung archäologischer Überreste aus organischem Material, da diese sich aufgrund der Sauerstoffarmut besonders gut in feuchtem Milieu erhalten.<sup>826</sup> Der Ackerbau mit schwerem Gerät und tief greifenden Pflugeräten führt ebenfalls durch den starken Eingriff ins Erdreich zur

---

<sup>820</sup> Vgl. *SRU*, Sondergutachten 2002, TZ 352.

<sup>821</sup> § 5 Abs. 1 BNatSchG.

<sup>822</sup> Vgl. *SRU*, Sondergutachten „Umweltprobleme in der Landwirtschaft“, 1985, BT-Drs. 10/3616, Tz. 591, 594.

<sup>823</sup> Ebd.

<sup>824</sup> Zusammenfassend *Kloepfer*, *Umweltrecht* 2004, § 11 Rn. 47 m.w.N.

<sup>825</sup> *Kröner/Nagel*, *Denkmalschutz und Naturschutz – voneinander lernen und Synergien nutzen*, Vielfalt 81, 2009, S. 7 – 24, 11.

<sup>826</sup> *Fehring*, *Die Archäologie des Mittelalters – Eine Einführung*, 2000, S. 28.

umfassenden Zerstörung archäologischer Befunde; außerdem werden Funde ober Tage getragen, sodass sie dem Zugriff durch Dritte preisgegeben sind.<sup>827</sup>

Zwar muss auch die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft wie „jedermann“ gemäß § 2 Abs. 1 BNatSchG dabei mitwirken, die Ziele und damit auch den Schutz der historisch gewachsenen Kulturlandschaften nach § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG zu verwirklichen, doch wurde die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft mit weiteren Regelungen bedacht. Damit diese negativen Auswirkungen der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft nicht eintreten, wurde das Dogma der „ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft“ geschaffen.<sup>828</sup>

Es herrscht ein langer Streit, was unter dem Begriff der „ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft“ i.S.d. § 1 Abs. 3 BNatSchG a.F. zu verstehen sein sollte. Während eine Mindermeinung<sup>829</sup> hierunter nur eine ökologisch verträgliche Wirtschaftsweise fassen wollte, stellte die vorherrschende Auffassung<sup>830</sup> auf die dem jeweiligen Stand der Agrarwissenschaft entsprechende agrarökonomisch richtige Wirtschaftsweise ab. Letztere Auslegungsweise hat in rechtlicher Hinsicht die Folge, dass die Land- und Forstwirte durch ihre Bewirtschaftungsmethoden lediglich an die Maßstäbe des jeweils betroffenen Fachrechts, also des Abfall-, Düngemittel-, Pflanzenschutz- und Wasserrechts bzw. des Forstrechts gebunden waren. Sie führte weitestgehend aber auch zu einer Privilegierung im Sinne der Herausnahme der Landwirtschaft aus den Bindungen des Naturschutzrechtes.<sup>831</sup>

Im Rahmen der Dritten Novellierung wurde der strittige Begriff der „ordnungsgemäßen Landwirtschaft“ aus § 1 Abs. 3 BNatSchG a.F. durch den schon im Bundes-Bodenschutzgesetz verwendeten Begriff der „guten fachlichen Praxis“ ersetzt.<sup>832</sup> Dadurch hatte sich in materieller Hinsicht allerdings noch nicht viel geändert. Gewonnen war mit der Neuformulierung der Landwirtschaftsklausel allenfalls die Verpflichtung auf eine stärkere

---

<sup>827</sup> Ebd., S. 29.

<sup>828</sup> *Bendomier-Kahlo*, in: Gassner/Bendomir-Kahlo/Räntsch-Schmidt, BNatSchG - Kommentar, 2. Aufl. 2003, § 1 Rn. 29.

<sup>829</sup> Etwa BVerwG, NVwZ-RR 1989, 288f; *Fischer-Hüftle*, NUR 1983, 110f; *ders.*, BayVBl. 1987, 614 ff. m.w.N.; *Hartmann*, NuR 1983, 53 ff.

<sup>830</sup> *Knickel/Janßen/Schramek/Käppel*, Naturschutz und Landwirtschaft, in: BfN (Hrsg.), *Angewandte Landschaftsökologie*, Heft 41, 2005, 40ff. m.w.N.; *Fischer-Hüftle*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, 2. Aufl. 2011, § 5 R. 11f.

<sup>831</sup> *Schink*, UPR 1999, 8, 16.

<sup>832</sup> BT-Drs. 16/12274 S. 90.

Berücksichtigung ökologischer Belange bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung zu achten, indem auf nunmehr gesetzlich festgelegte Grundsätze, nämlich die der guten fachlichen Praxis in § 17 Abs. 2 BBodSchG verwiesen wurde.<sup>833</sup>

Nachdem 2002 erstmals konkrete Anforderungen für die „gute fachliche Praxis“ der Landwirtschaft statt einer bloßen Erwähnung in den Zielbestimmungen in § 5 Abs. 4 BNatSchG a.F. rechtlich positiviert wurden,<sup>834</sup> fand diese nach der Novellierung 2009 in § 5 Abs. 2-4 BNatSchG ihren Platz. Insofern ist fraglich, wie die naturverträgliche Bewirtschaftung bzw. die „gute fachliche Praxis“ definiert ist, um festzustellen, ob diese Definition einen hinreichenden Schutz für die historischen Kulturlandschaften mit ihren archäologischen Befunden und Funden gewährleistet. In den § 5 Abs. 2-4 BNatSchG wird die „gute fachliche Praxis“ wie folgt konkretisiert:

„(2) Bei der landwirtschaftlichen Nutzung sind neben den Anforderungen, die sich aus den für die Landwirtschaft geltenden Vorschriften und aus § 17 Absatz 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergeben, insbesondere die folgenden Grundsätze der guten fachlichen Praxis zu beachten:

1. die Bewirtschaftung muss standortangepasst erfolgen und die nachhaltige Bodenfruchtbarkeit und langfristige Nutzbarkeit der Flächen muss gewährleistet werden;
2. die natürliche Ausstattung der Nutzfläche (Boden, Wasser, Flora, Fauna) darf nicht über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt werden;
3. die zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente sind zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren;
4. die Tierhaltung hat in einem ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau zu stehen und schädliche Umweltauswirkungen sind zu vermeiden;
5. auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ist ein Grünlandumbruch zu unterlassen;
6. die Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln hat nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechts zu erfolgen; [...].

(3) Bei der forstlichen Nutzung des Waldes ist das Ziel zu verfolgen, naturnahe Wälder aufzubauen und diese ohne Kahlschläge nachhaltig

---

<sup>833</sup> Ebenso König, NVwZ 1999, 382, 383; Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 48.

<sup>834</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 48 m.w.N.

zu bewirtschaften. Ein hinreichender Anteil standortheimischer Forstpflanzen ist einzuhalten.

(4) Bei der fischereiwirtschaftlichen Nutzung der oberirdischen Gewässer sind diese einschließlich ihrer Uferzonen als Lebensstätten und Lebensräume für heimische Tier- und Pflanzenarten zu erhalten und zu fördern. Der Besatz dieser Gewässer mit nichtheimischen Tierarten ist grundsätzlich zu unterlassen. Bei Fischzuchten und Teichwirtschaften der Binnenfischerei sind Beeinträchtigungen der heimischen Tier- und Pflanzenarten auf das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß zu beschränken.<sup>835</sup>

Zunächst ist für den Kulturlandschaftsschutz § 5 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BNatSchG interessant. Denn hier wird die Landwirtschaft unter anderem angewiesen, die Bewirtschaftung standortangepasst und nicht ausschließlich an Ertragsgesichtspunkten orientiert zu betreiben, sondern auch die natürlichen Standortbedingungen zu berücksichtigen.<sup>836</sup> Dieser Grundsatz ist im Wesentlichen bereits in § 17 Abs. 2 BBodSchG und § 2a PflSchG geregelt gewesen,<sup>837</sup> jedoch verweist das BNatSchG darauf, dass es noch weiterer inhaltlicher standortbezogener Spezifizierung bedarf.<sup>838</sup> Dies kommt den historisch gewachsenen Kulturlandschaften zu Gute.

Auch § 5 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG ist erheblich für den Kulturlandschaftsschutz, sofern sie als für die Vernetzung zu schützender Biotope erhebliche Landschaftsteile qualifiziert wird; eine solche Qualifizierung sollte bei historisch gewachsenen Kulturlandschaften nicht selten möglich sein. Dann müssen vermeidbare Beeinträchtigungen unterlassen werden. Diese Grundsätze verdeutlichen, dass auch die Landwirtschaft einen Beitrag zum Aufbau des in § 2 Abs. 5 BNatSchG avisierten Biotopverbundes leisten muss.<sup>839</sup>

Nr. 4 betont die Verhältnismäßigkeit von Tierhaltung und Pflanzenbau. Teilweise wurde dies beispielhaft in traditionell bewirtschafteten historischen Kulturlandschaften getan. Denn bsp. im Mittelalter konnte man es sich nicht erlauben, das Land zu überweiden oder durch Nichteinhaltung der Fruchtfolge

---

<sup>835</sup> § 5 Abs. 2-4 BNatSchG.

<sup>836</sup> Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/6378, S. 39.

<sup>837</sup> Müller, NuR 2002, 530, 532.

<sup>838</sup> SRU, Sondergutachten 2002, Tz. 343.

<sup>839</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 49 m.w.N.

auszumergeln.<sup>840</sup> Insofern könnte Nr. 4 auch auf bestimmte Typen historischer Kulturlandschaften Anwendung finden.

Die Vorgaben für Forstwirtschaft, nach denen ein naturnaher Aufbau der Wälder und eine nachhaltige Bewirtschaftung ohne Kahlschläge erfolgen soll (§ 5 Abs. 3 BNatSchG), können für den Erhalt historisch gewachsener Wälder, die prägend für historische Kulturlandschaften sein können, maßgeblich sein.

Einen eben solchen Schutz für Charakteristika einer historisch gewachsenen Kulturlandschaft kann das Erhaltungsgebot für den Uferbewuchs durch die Fischereiwirtschaft bedeuten (§ 5 Abs. 4 BNatSchG).

Sofern die gute fachliche Praxis bei der Bodennutzung durch Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft beachtet wurden, wird die Einhaltung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und Landschaftspflege widerleglich vermutet (§ 18 Abs. 2 S. 2 BNatSchG). Eine Bodennutzung nach der guten fachlichen Praxis wird nicht als Eingriff i.S.d. § 18 Abs. 1 BNatSchG qualifiziert.<sup>841</sup>

Gleiches gilt für die Wiederaufnahme einer land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung, welche *qua* Vertrag oder wegen der Teilnahme an öffentlichen Programmen zur Bewirtschaftungsbeschränkung zeitweise begrenzt oder aufgegeben wurde, § 18 Abs. 3 BNatSchG. Hiermit wird der Gedanke „Naturschutz auf Zeit“ und mit ihm der Anreiz auf freiwillige Nutzungseinschränkung umgesetzt.<sup>842</sup>

Mit der 3. BNatSchG-Novelle und dem BNatSchGNeuregG wurde das Agrarprivileg relativiert:<sup>843</sup>

Gem. § 5 Abs. 1 BNatSchG ist „bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die besondere Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft zu berücksichtigen“. Dieses allgemeine Rücksichtnahmegebot bzgl. der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Belange gilt seit der 4. BNatSchG-Novelle nicht mehr pauschal für jede Form der Bewirtschaftung, sondern eben nur noch für die

---

<sup>840</sup> Haupt, Landschaftsarchäologie, 2012, S. 45.

<sup>841</sup> Ebd., Rn. 52.

<sup>842</sup> BT-Drs. 13/10186, S. 8.

<sup>843</sup> Fischer-Hüftle, in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG – Kommentar, 2. Aufl. 2011, Rn. 5.



natur- und landschaftsverträgliche Bewirtschaftung.<sup>844</sup> Damit hat der Gesetzgeber klargestellt, dass der agrarischen Bodennutzung keine Privilegierung gegenüber den Belangen von Natur und Landschaft zukommt.<sup>845</sup> Diese Formulierung bedeutet darüber hinaus eine besondere Anerkennung des ökologischen Landbaus.<sup>846</sup>

Das Agrarprivileg ist auch für den Schutz historischer Kulturlandschaften von hoher Bedeutung. Denn nur mit Hilfe der Land- und Forstwirtschaft können diese dauerhaft erhalten werden. Schließlich können ganze Landschaftsabschnitte nur schwerlich „konserviert“ werden. Vielmehr bedarf es dem Konzept des integrierten Kulturlandschaftsschutz folgend einer gut gelenkten weiteren Nutzung, die der „guten fachlichen Praxis“ entspricht.

## **(12) Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG**

Die Schutzgebietsausweisungsbefugnis der Naturschutzbehörden wird durch die Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG, also durch die Rechte des Grundstückseigentümers begrenzt.<sup>847</sup> Grundsätzlich werden die Ge- und Verbote in Schutzgebietsausweisungen nach § 22 BNatSchG vom BVerfG als aufgrund der Sozialbindung des Eigentums zu dulden Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.v. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG qualifiziert. Sie sind als Konkretisierung der Sozialbindung zu verstehen, da die Situationsgebundenheit des betroffenen Grundstücks als Teil eines Schutzgebietes diesem anhaftet. Folglich ist die Unterschützstellung mit ihren Nachteilen entschädigungslos hinzunehmen, sofern sie im Rahmen der Verhältnismäßigkeit liegen.<sup>848</sup> Hierfür muss ein Ausgleich zwischen der Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, dem Reglungsauftrag des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG sowie der Sozialpflichtigkeit i.S.d. Art. 14 Abs. 2 GG erzielt werden;<sup>849</sup> das Agrarprivileg leistet hierzu einen Beitrag<sup>850</sup>.

---

<sup>844</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 11 Rn. 53 f.; ders., BNatSchR, 2011, § 5 Rn. 13.

<sup>845</sup> Müller, NuR 2002, 530 (531).

<sup>846</sup> Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/6378, S. 39 f.

<sup>847</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 11 Rn. 50.

<sup>848</sup> BGH DVBl. 1993, 430, 431f.; VGH Mannheim, NuR 1992, 186, 187.

<sup>849</sup> So schon BVerfGE 50, 290/340.

<sup>850</sup> SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 702.

## ee) Zusammenfassung

Grundsätzlich fällt die historische Kulturlandschaft unter den Oberbegriff des naturschutzrechtlichen Schutzgutes „Natur und Landschaft“. Bereits in den Grundsätzen und Zielen wird das Schutzobjekt der historisch gewachsenen Kulturlandschaft explizit in der Konkretisierung zur dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des besonderen Erholungswertes von Natur und Landschaft genannt: sie soll auch mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen bewahrt werden, § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG. In Abgrenzung zur Naturlandschaft ist die historisch gewachsene Kulturlandschaft als Landschaftssauschnitt zu verstehen, „der insbesondere wegen seiner geschichtlichen, wissenschaftlichen oder künstlerischen Bedeutung als Zeugnis des Umgangs früherer Generationen mit Natur und Landschaft, als Beispiel früheren Lebens oder als wichtiger Bestandteil für die Heimat zu erhalten und zu pflegen ist.“<sup>851</sup> *Realiter* handelt es sich in der Verbindung mit Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern um den Umgebungsschutz dieser;<sup>852</sup> die Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler sind im Sinne des Denkmalschutzrechtes zu verstehen. Solche Landschaftsteile sind also nicht nur in der Landschaftsplanung im Sinne der §§ 8-12 BNatSchG oder in der Ausübung der landwirtschaftlichen Nutzung (§ 5 Abs. 1 BNatSchG), sondern grundsätzlich zu schützen.

In bestimmten Fällen können historisch gewachsene Kulturlandschaften auch als Schutzgebiete in Form einiger der Kategorien der §§ 20-30 BNatSchG ausgewiesen werden. In den meisten Fällen kann durch eine solche Unterschutzstellung ein von der ELK geforderter strikter Schutz gewährleistet werden. Zum Erhalt historischer (gewachsener) Kulturlandschaften kommen insbesondere folgende Schutzgebietskategorien in Betracht:

- Naturschutzgebiete gemäß § 23 Abs. 1 BNatSchG durch die Schutzgründe der wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen und landeskundlichen Bedeutung (Nr. 2) sowie der Seltenheit, besonderen Eigenart und hervorragenden Schönheit.

---

<sup>851</sup> Hönes, NuL 1991, 87 ff., 89.

<sup>852</sup> Meßerschmidt, BNatSchR, 2011, § 1 Rn. 114.

- Nationale Naturmonumente gemäß § 24 Abs. 4 BNatSchG durch die Schutzgründe der wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen und besonderen kulturhistorischen Bedeutung (Nr. 1) sowie der Seltenheit, Eigenart und Schönheit; als besonderes Tatbestandsmerkmal muss hierzu noch eine nationale Bedeutung vorliegen.
- Biosphärenreservate gemäß § 25 Abs. 1 BNatSchG durch die Schutzgründe der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt, einschließlich Wild- und früherer Kulturformen wirtschaftlich genutzter oder nutzbarer Tier- und Pflanzenarten (Nr. 3).
- Landschaftsschutzgebiete gemäß § 26 Abs. 1 durch die Schutzgründe der Vielfalt, Eigenart, Schönheit und die besondere kulturhistorische Bedeutung (Nr. 2) sowie den besonderen Erholungswert (Nr. 3).
- Naturdenkmäler gemäß § 28 Abs. 1 BNatSchG durch die Schutzgründe der wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen und landeskundlichen Bedeutung (Nr. 1) sowie der Seltenheit, Eigenart und Schönheit (Nr. 2).
- Geschützte Landschaftsbestandteile gemäß § 29 Abs. 1 BNatSchG durch den Schutzgrund der Pflege des Orts- und Landschaftsbildes (Nr. 2).

Betrachtet man die verschiedenen Schutzgebietskategorien, die zum Erhalt historischer Kulturlandschaften geeignet sind, so ergibt sich von der Gebietsgröße her eine Dreistufigkeit:

- 1) Geschützte Landschaftsbestandteile und Naturdenkmale mit Umgebungsschutz bei historischen Kulturlandschaften und ihren Bestandteilen in einer Größe bis zu 5 ha.
- 2) Nationale Monumente ab einer Größe von 5 ha.
- 3) Naturschutzgebiete, Biosphärenreservate und Landschaftsschutzgebiete für großräumige (nach UNESCO-Leitlinien ab 30.000 ha) zu schützende Flächen.

Es kann also festgehalten werden, dass grundsätzlich ein aus der Sicht der ELK hinreichender Schutz von historischen Kulturlandschaften gewährleistet werden könnte; es stehen zahlreiche Schutzgebietskategorien zur Verfügung die abgestufte Schutzintensitäten haben. Hierfür ist aber erforderlich, dass der Landschaftsbegriff des BNatSchG auch weit verstanden und umgesetzt wird, indem der „kulturelle Kulturlandschaftsschutz“ komplementär zu dem ökologischen angewendet wird.

Nachzubessern ist jedoch bei der Schutzgebietsauswahl, die nicht allein durch Fachbehörden erfolgen darf. Vielmehr muss diese auch durch die Öffentlichkeit im gewissen Rahmen mitbestimmt werden, damit der Forderung der ELK nach einer Demokratisierung des Landschaftsschutzes genüge getan ist. Auch ist der kulturell begründete Landschaftsschutz mehr zu betonen, obwohl dem durch die Einführung der Nationalen Naturmonumente in zögerlicher Weise bereits nachgekommen ist.

All dies kann jedoch nur aus rechtlicher Sicht konstatiert werden. Ob dies auch praktische Umsetzung findet, bleibt abzuwarten; erste Annäherungen von Denkmal- und Naturschutz sind insbesondere im Bereich der Gründenkmläer zu verzeichnen.<sup>853</sup>

### c) Denkmalschutzrecht

Als selbsternannter Schutzbeauftragter für historisch gewachsene Kulturlandschaften kommt auch - nicht nur vom Selbstverständnis her - der Denkmalschutz bzw. die Denkmalpflege in Betracht.<sup>854</sup>

Unter Denkmalschutz sind „alle auf die Erhaltung von Denkmälern abgestellten hoheitlichen Maßnahmen der öffentlichen Hand, also Gebote und Verbote, aber auch Genehmigungen, Erlaubnisse und Sanktionen“<sup>855</sup> zu verstehen. Die Denkmalpflege kann als die Gesamtheit „aller Eingriffe nicht hoheitlicher Art [verstanden werden], welche die Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung von Denkmälern bezwecken, also die unmittelbar

---

<sup>853</sup> Siehe hierzu § 2 Teil II Nr. 2 c) (3).

<sup>854</sup> Vgl. *Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland*: Denkmalpflege und historische Kulturlandschaft, in: DNK, Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Schriftenreihe der Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Band 52, 2007, S. 307-309.

<sup>855</sup> *Martin*, in: *Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz*, 3. Aufl. 2010, Teil A Kap. 1 Rn. 3; *Viebrock*, Hess. DSchG – Kommentar, 3. Aufl. 2007, Teil A Rn. 5ff.

verbessernden und erhaltenden, aber auch die vorsorgenden und die beratenden Tätigkeiten, die nicht nur vom Staat und von den Behörden, sondern von jedem jeweils in seiner Funktion als Eigentümer ausgeübt werden können<sup>856</sup>. Zusammen können sie als Oberbegriff für alle Tätigkeiten, die zum Erhalt von Denkmälern dienen, verstanden werden.

Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG kommt den Ländern die Kulturhoheit und mit ihr die Gesetzeshoheit bzgl. des Denkmalschutzes (Art. 30, 70, 83, 104a GG)<sup>857</sup> zu. Eine Ausnahme stellt die Regelungsbefugnis bzgl. des Schutzes vor Abwanderung des deutschen Kulturgutes ins Ausland (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG)<sup>858</sup> und die Förderung von Kulturgütern mit besonderer nationaler Bedeutung durch das Innenministerium bzw. den Beauftragten für Kultur und Medien dar.<sup>859</sup> Folglich gibt es 16 Landes-Denkmalschutzgesetze in Deutschland, die sich an dem Grundgesetz messen lassen müssen; hier kommen insbesondere die Kunstfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 GG, die Eigentumsgarantie Art. 14 Abs. 1 GG, die Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG und der Gleichheitsgrundsatz gemäß Art. 3 GG in Betracht.<sup>860</sup> Nur scheinbar stellt das „Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht“ vom 1.6.1980<sup>861</sup> eine Ausnahme von dieser Kompetenzregelung dar. Schließlich ordnete es lediglich an, die Beachtung der denkmalpflegerischen Belange in einigen Bundesgesetzen (ROG, WasStrG, FlurbG, BundesbahnG etc.) einzuführen; es regelte aber nicht die Belange des Denkmalschutzes selbst.<sup>862</sup>

---

<sup>856</sup> *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil A Kap. 1 Rn. 2; *Moench*, NVwZ 2000, 146 ff. 146.

<sup>857</sup> *Hönes*, Zum flächenbezogenen Denkmalschutz, NuR 2004, 27 ff., 27. BVerfG, Urteil vom 26.3.1957 – 2 BV 1/55, BVerfGE 6, 309, 646; BVerfG, Beschluss vom 11.6.1974 – 1 BvR 82/71, BVerfGE 37, 314, 322; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 13. Aufl. 2014, Art 70 Rn. 17 f.; *Hönes*, DÖV 2007, 141, 145.

<sup>858</sup> *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 73 Rn. 12; Art. 32 Rn. 13; *Hipp*, Schutz von Kulturgütern in Deutschland, 2000, S. 299.

<sup>859</sup> *Hönes*, Zur Förderung national bedeutsamer Denkmäler durch den Bund, NuR 2000, 436 ff.; *ders.*, Über die Kompetenz der Länder zur Feststellung der besonderen nationalen kulturellen Bedeutung von Kulturdenkmälern bei Subvention, BayVBl. 200, 169 ff.

<sup>860</sup> *Hönes*, Kulturdenkmalbegriff und Eigentumsschutz, DÖV 2003, 517 ff., 518; *Heinz*, Kulturbegriff – Kulturdenkmalbegriff, 1993, S. 135; *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil. B Kap. II Rn. 12-13.

<sup>861</sup> BGBl. I, 1980, 649 f..

<sup>862</sup> *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, 110 ff.

Zudem sieht der zwischen der Bundesrepublik und der DDR am 31.9.1990 geschlossene Einigungsvertrag (EV)<sup>863</sup> in Art. 9 EV vor, dass grundsätzlich das Denkmalrecht der DDR als Landesrecht fort gilt, da dies sowohl mit dem Grundgesetz als auch mit dem EG-Recht vereinbar ist.<sup>864</sup> Der EV legte weiterhin fest, dass die kulturelle Substanz in den neuen Ländern keinen Schaden nehmen dürfe (Art. 35 Abs. 2 EV) und die Erfüllung der kulturellen Aufgaben einschließlich ihrer Finanzierung zu sichern seien;<sup>865</sup> der Schutz und die Förderung von Kunst und Kultur sollten den neuen Ländern und Kommunen entsprechend der Zuständigkeitsverordnung des Grundgesetzes obliegen, Art. 35 Abs. 3 EV. Jedoch konnte gem. Art. 35 Abs. 7 EV der Bund übergangsweise einzelne kulturelle Maßnahmen und Einrichtungen in den neuen Ländern mitfinanzieren, um die Auswirkungen der Teilung Deutschlands auszugleichen und die kulturelle Infrastruktur zu fördern.<sup>866</sup>

Als Rechtsakte des Denkmalschutzes kommen insbesondere die Denkmalschutzgesetze selbst, die in einigen Ländern möglichen Vollzugsakte normativer Art wie etwa Denkmalbereichssatzungen sowie die vielen Vollzugsakte wie Genehmigungen, Erlaubnisse und Anordnungen in Betracht. Fraglich ist bzgl. des zu untersuchenden Themas, ob eben diese Vollzugsakte auch für den strikten Schutz der historischen Kulturlandschaften eingesetzt werden können. Um diese Frage zu klären, werden zunächst allgemeine Gesichtspunkte zur Schutzkompetenz der Denkmalschutzgesetze für historische Kulturlandschaften dargestellt, um dann die einzelnen Denkmalschutzgesetze (DSchGG) der Länder und ihre einzelnen Regelungen nach Unterschutzstellungsmöglichkeiten zu untersuchen.

Wie oben bereits erwähnt, liegt die Kompetenz zur Regelung von Schutz und Pflege der Landschaft - schon begrifflich - zunächst beim BNatSchG. Dies ist

---

<sup>863</sup> BGBl. II 1989.

<sup>864</sup> *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Kap. II Rn. 14ff; *Moench/Otting*, Die Entwicklung des Denkmalschutzrechtes, NJW 2000, 146 ff, 148; *Schultze-Fielitz*, Art. 35 Einigungsvertrag – Freibrief für eine Bundeskulturpolitik?, NJW 1991, 2456 ff., 2458.

<sup>865</sup> *Schultze-Fielitz*, Art. 35 Einigungsvertrag – Freibrief für eine Bundeskulturpolitik?, NJW 1991, 2456 ff., 2458; *Eberl*, in: *Eberl/Martin*, Bayer. DSchG, 4. Aufl. 1991 Einleitung Nr. 4-112.

<sup>866</sup> *Schultze-Fielitz*, Art. 35 Einigungsvertrag – Freibrief für eine Bundeskulturpolitik?, NJW 1991, 2456 ff., 2458; *Eberl*, in: *Eberl/Martin*, Bayer. DSchG, 4. Aufl. 1991 Einleitung Nr. 4-112; *Hammer*, Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland, 1995, 366.

jedoch bei der historischen Kulturlandschaft im Gegensatz zur Naturlandschaft nicht unumstritten der Fall.<sup>867</sup> Die Denkmalpflege leitet ihren Anspruch auf die Regelungskompetenz des Schutzes der historischen Kulturlandschaft im wesentlich von den zwei Worten bzw. Wortbestandteilen „historisch“ und „Kultur“ ab.<sup>868</sup>

Interpretiert man das Merkmal „historisch“ nämlich in der Art, wie es im Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht von 1980 getan wurde,<sup>869</sup> so muss es in der Bedeutung „als sich auf die Geschichte des Menschen beziehend“ verstanden werden.<sup>870</sup> Ebenso wie das Merkmal „historisch“ verweist - wie schon zuvor aufgezeigt - also auch das Präfix „Kultur“ in Kulturlandschaft auf das Wirken des Menschen bzw. dessen Produkte.<sup>871</sup> Eben diese zu schützen ist die Aufgabe der Denkmalschutzgesetze, sofern die Qualität eines „Denkmals“ vorliegt und der Schutz im öffentlichen Interesse liegt.<sup>872</sup>

Aufgrund dieser Herleitung und der generellen Kulturhoheit der Länder leiten Denkmalschutz und -pflege das Definitionsrecht und den Schutzauftrag für die historische Kulturlandschaft durch die Denkmalschutzgesetze als zuständige Fachgesetze ab.<sup>873</sup> Hier ist auch durch die ELK keine Abweichung erreicht worden, weil sie schließlich Landschaften wegen ihres kulturhistorischen Wertes schützen will - auch wenn dieser sowohl aufgrund kultureller als auch

---

<sup>867</sup> *Gunzelmann*, Denkmalpflege und Kulturlandschaft – Versuch einer Bilanz, in: Skalecki (Hrsg.), *Unterwegs in Zwischenräumen. Stadt – Garten – Denkmalpflege*, Denkmalpflege in Bremen (9) 2012, S. 121–131, 121 f; *Eidloth*, Historische Kulturlandschaften und Denkmalpflege, *Die Denkmalpflege*, 1997, 24 ff; *Breuer*, Landschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft als Gegenstände der Denkmalkunde, *Die Denkmalpflege* 1997, S. 5 ff.

<sup>868</sup> *Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland*, Denkmalpflege und historische Kulturlandschaft, in: *Denkmalschutz, Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege*, Schriftenreihe der Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Band 52, 2007, S. 307–309.

<sup>869</sup> BGBl. I, 1980, 649 f.

<sup>870</sup> *Hönes*, Die Europäische Landschaftskonvention und das deutsche Denkmalrecht, in: LVR (Hrsg.), *Europäische Landschaftskonvention*, 2007, 148–158, 151.

<sup>871</sup> *Breuer*, Naturlandschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft. Historische Kulturlandschaft, in: ICOMOS, *Hefte des Deutschen Nationalkomitees* XI, 1993, S. 13–19, 15; *Hönes*, Zum Recht der historischen Kulturlandschaften, *DÖV* 2010, 11 ff, 12; ders., *DSI* 2003, 62, 70.

<sup>872</sup> Vgl. *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, *Handbuch Denkmalschutz*, 3. Aufl. 2010, Teil A Kap. 1 Rn. 2.

<sup>873</sup> Vgl. Positionspapier der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger, in: *DNK*, *Texte zum Denkmalschutz*, 2007, S. 307 ff..

natürlicher Aspekte bestehen kann -,<sup>874</sup> sodass der Denkmalschutz hier seine Kompetenz berührt sieht.<sup>875</sup>

In jeglichen DSchGG fehlt nach wie vor eine Legaldefinition und auch die Rspr. hat bisher keine Definition geprägt. Doch die im Positionspapier der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger von 2001 verfasste Definition der historischen Kulturlandschaft<sup>876</sup> zuzüglich Schutzziel und -aufgabe, die durch den Unterausschuss Denkmalpflege der Kultusministerkonferenz unverändert bestätigt wurde,<sup>877</sup> kann als derzeit für die Denkmalpflege gültige Definition angesehen werden:

„Die historische Kulturlandschaft ist ein Ausschnitt aus der aktuellen Kulturlandschaft, der sehr stark durch historische Elemente und Strukturen geprägt wird. Ebenso wie in einem Baudenkmal können in der historischen Kulturlandschaft Elemente aus unterschiedlichen zeitlichen Schichten nebeneinander und in Wechselwirkung miteinander vorkommen. Strukturen und Elemente einer Kulturlandschaft sind dann historisch, wenn sie in der heutigen Zeit aus wirtschaftlichen, sozialen, politischen oder ästhetischen Gründen nicht mehr in der vorgefundenen Weise geschaffen würden, sie also aus einer abgeschlossenen Geschichtezeit stammen. Für die Denkmalpflege ist die historische Kulturlandschaft einerseits das Umfeld, also der materielle und gedankliche Wirkungsbezugsraum des einzelnen Baudenkmals. Andererseits entfaltet die historische Kulturlandschaft als Träger materieller geschichtlicher Überlieferung oftmals eine eigene Wertigkeit im Sinne einer Denkmalbedeutung. Wesentlich dafür sind ablesbare und substanziell greifbare Elemente und Strukturen in der Landschaft, welchen man erhebliche geschichtliche Bedeutung zumessen kann. Zudem muss die Erhaltung von Teilen der historischen Kulturlandschaft oder eines gesamten Kulturlandschaftsausschnittes im Interesse der Allgemeinheit liegen.

Von einer „Denkmallandschaft“ kann man dort sprechen, wo eine historische Kulturlandschaft in besonderer Weise durch geschichtliche

---

<sup>874</sup> Vgl. § 2 Teil I und III; Anhang I.

<sup>875</sup> *Breuer*, Naturlandschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft. Historische Kulturlandschaft, in: ICOMOS, Hefte des Deutschen Nationalkomitees XI, 1993, S. 13-19, 15; *Hönes*, Zum Recht der historischen Kulturlandschaften, DÖV 2010, 11 ff, 12; *ders.*, DSI 2003, 62, 70.

<sup>876</sup> Abgedruckt in: DNK, Denkmalschutz, Text zum Denkmalschutz und Denkmalpflege, Bd. 52, Bonn 2007, S. 307 ff.

<sup>877</sup> *Hönes*, DSI 2003, 62, 70; *Schenk*, in: Denzer u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft – Wahrnehmung – Inventarisierung – Regionale Beispiele, 2005, S. 15 ff, 20; *Kleefeld/Burggraaff*, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, 125 ff, 125.



Leistung geprägt ist, so dass auch heute ihr Charakter noch ablesbar dadurch bestimmt wird.“<sup>878</sup>

Doch mit dieser Definition allein kann aufgrund der Bindung der Verwaltung an das Gesetz noch keine Unterschützstellung erfolgen. Vielmehr handelt es sich lediglich um eine Auslegung eines den Denkmalbegriff ergänzenden unbestimmten Rechtsbegriff wertenden Inhalts<sup>879</sup>, ohne dass damit schon etwas über das Schutzinstrumentarium gesagt sein soll.<sup>880</sup> Zwar stellt sowohl die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger, also auch die Kultusministerkonferenz einen Fachausschuss von erheblichen Gewicht für die Fachwelt dar, doch kommt ihnen nicht die Legitimation des Gesetzgebers zu. Die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger ist schlicht ein beratendes Gremium, während die Kultusministerkonferenz, also die ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, lediglich ein freiwilliger Zusammenschluss der Minister bzw. Senatoren ist, die für Bildung, Erziehung, Hochschulwesen, Forschung und kulturelle Angelegenheiten zuständig sind.<sup>881</sup> Obwohl für die Kultusministerkonferenz aus der in Art. 30 GG und Art. 70 Abs. 1 GG kodifizierten Kulturhoheit der Länder<sup>882</sup> i.V.m. der Verpflichtung der Länder, für ein Mindestmaß an Gemeinsamkeit in Bildung, Wissenschaft und Kultur Sorge zu tragen,<sup>883</sup> ein gewisser Harmonisierungsauftrag abgeleitet wird,<sup>884</sup> kommen ihren Beschlüssen keine normative Bindungswirkung zu; sie sind lediglich politische Willensbekundungen mit empfehlenden Charakter.<sup>885</sup>

---

<sup>878</sup> Ebd.

<sup>879</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 1.10.1988 – 5 C 31/97, LKV 1999, 227 ff, 2228; *Hajós*, „Das ganze Land ein Garten“, in: *Vereinigung der Landesdenkmalpfleger* (Hrsg.), *Historische Gärten. Eine Standortbestimmung*, 2003, S. 63-69.

<sup>880</sup> *Hönes*, DÖV 2007, 141 ff., 145; DNK, *Texte zum Denkmalschutz*, 2007, S. 151; *Huck*, *Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften*, 2012, 88.

<sup>881</sup> BFH, Urteil vom 14.12.2004 – XI R 32/03, DStRE 2005, 630, 632; *Knoke*, *Kultusministerkonferenz*, 1966, S. 19 f.; *MSWKS* (Hrsg.) *Denkmalschutz und Denkmalpflege in NRW 2003*, S. 51.

<sup>882</sup> BVerfG, Urteil vom 26.3.1957 – 2 BvG 1/55, BVerfGE 6, 309 ff., 346f, 354; Beschluss vom 11.6.1974 – 1 BvR 82/71, BVerfGE 37, 314 ff, 322; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 70 Rn. 17; *Hönes*, DÖV 2007, 141 ff., 145.

<sup>883</sup> BFH, Urteil vom 14.12.2004 – XI R 32/03, DStRE 2005, 630, 632; *Knoke*, *Kultusministerkonferenz*, 1966, S. 46 f.; *MSWKS* (Hrsg.) *Denkmalschutz und Denkmalpflege in NRW 2003*, S. 51.

<sup>884</sup> *Huck*, *Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften*, 2012, S. 87; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 70 Rn. 17; *Hönes*, DÖV 2007, 141 ff., 145.

<sup>885</sup> BVerwG, Urteil vom 1.10.1998 – 5 C 31/97, LKV 1999, 227 ff, 228 f.; *Knoke*, *Kultusministerkonferenz*, 1966, S. 49 f.; *Kemper*, NuR 2010, 767 ff., 769; *Huck*, *Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften*, 2012, S. 87.

Fraglich ist somit, ob die historische Kulturlandschaft tatsächlich unter die in den jeweiligen Denkmalschutzgesetzen genannten Schutzgüter bzw. dem für die Denkmalschutzgesetze zentralen Begriff des (Kultur-) Denkmals subsumiert werden kann. Unproblematisch ist dies lediglich bei den Denkmalschutzgesetzen von Schleswig-Holstein und von Sachsen-Anhalt, da in diesen die Kulturlandschaft bzw. die historische Kulturlandschaft *expressis verbis* als Schutzgut aufgezählt werden,<sup>886</sup> was jedoch noch keine Aussage für das Instrumentarium darstellt.<sup>887</sup> In den anderen Fällen müsste jedoch auf andere Kategorien des Denkmalbegriffs zurückgegriffen werden, weswegen teilweise eine unzulässige Erweiterung des Denkmalbegriffes befürchtet wird, zumal der Denkmalschutz traditionell Objektschutz und nicht Flächenschutz ist.<sup>888</sup>

#### **aa) Schutzobjekt Denkmal**

Der zentrale Schutzgutbegriff des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege ist der des Denkmals. Der Denkmalbegriff ist nicht einheitlich, so werden in den Geisteswissenschaften, insbesondere der (Kunst-)Geschichte sowie den Altertumswissenschaften andere Definitionen verwandt als in den Rechtswissenschaften, innerhalb derer sich wiederum keine einheitliche Definition herausgebildet hat.<sup>889</sup> Diese Problematik wird durch die regen Bemühungen im internationalen Denkmalschutzrecht verstärkt, in denen der Oberbegriff des Kulturerbes vorherrscht<sup>890</sup> sowie durch die zunehmende Verwendung des Begriffs Kulturgut.<sup>891</sup>

---

<sup>886</sup> § 1 Abs. 3 DSchG SH; § 2 II Nr. 2 DSchG ST.

<sup>887</sup> Hönes, Über den Schutz historischer Kulturlandschaften, DSI 2006, 98 ff., 101; ders., Zum Recht der historischen Kulturlandschaften, DÖV 2010, 11 ff.

<sup>888</sup> Hönes, Zum flächendeckenden Denkmalschutz, in: NuR 2004, 27 ff., 29; Bülow, Rechtsfragen des flächen- und bodenbezogenen Denkmalschutzes, 1986, 15 f.

<sup>889</sup> Heinz, Kultur – Kulturbegriff – Kulturdenkmalbegriff, 1993, 45 ff.; Hipp, Schutz von Kulturgütern in Deutschland, 2000, S. 6 ff., 10 ff.; Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 89 ff.

<sup>890</sup> Martin, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Rn. 31.

<sup>891</sup> Heinz, Kultur – Kulturbegriff – Kulturdenkmalbegriff, 1993, 45 ff.; Hipp, Schutz von Kulturgütern in Deutschland, 2000, S. 6 ff., 10 ff.; Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 36 ff., 89 ff.

In den verschiedenen Denkmalschutzgesetzen werden die Begriffe des Denkmals<sup>892</sup> und Kulturdenkmals<sup>893</sup> im Wesentlichen synonym und mit grundsätzlich ähnlichem Inhalt verwendet;<sup>894</sup> exemplarisch sei hier das bayerische zitiert, in dem es in Art. 1 Abs. 1 DSchG BY heißt:

„Denkmale sind von Menschen geschaffene Sachen oder Teile davon aus vergangener Zeit, deren Erhaltung wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen, städtebaulichen, wissenschaftlichen oder volkskundlichen Bedeutung im Interesse der Allgemeinheit liegt.“<sup>895</sup>

<b>Land</b>	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
<b>§</b>	2 I	1 I	2 I	2 I, II	2 I	2	2	2
<b>Land</b>	Nds	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
<b>§</b>	3 I	2 I	3	2 I	2 I	2 I	2 I, II	2 I

Synopse: Legaldefinitionen des Denkmalbegriffs

Grundsätzlich ist auch der Begriff des (Kultur-)Denkmals ein unbestimmter Rechtsbegriff, der einer gerichtlich voll überprüfbaren Auslegung bedarf;<sup>896</sup> Maßstab ist hierfür der Meinungs- und Kenntnisstand eines breiten Kreises von Sachverständigen.<sup>897</sup> Auf den ersten Blick wird hier, wie auch in Formulierungen anderer Denkmalschutzgesetze<sup>898</sup> deutlich, dass der Bezugspunkt die „Sache“, also etwas Materielles, Greifbares ist. Dies bedeutet, dass „die Idee von Landschaft oder Kulturlandschaft als ein von einem Betrachter wahrgenommenen Ausschnitt der Umwelt, als ein schönes Bild, das Emotionen weckt“<sup>899</sup> hier nicht weiterführt. Vorrangig muss hier vielmehr die historische Substanz in ihrer Authentizität als klassisches Leitbild der Denkmalpflege sein.<sup>900</sup> Gleichzeitig wird die (historische) Grundtendenz des

<sup>892</sup> So in den Denkmalschutzgesetzen der Länder BY, BE, BB, HH, MV, NW.

<sup>893</sup> So in den Denkmalschutzgesetzen der Länder BW, BR, HE, Nds, RP, SL, SN, ST, SH, TH.

<sup>894</sup> *Gunzelmann*, Denkmallandschaft und Kulturlandschaft, die Landschaft in der Denkmalpflege, in: *BfN* (Hrsg.), Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81/2009, 47-72, 51.

<sup>895</sup> *Eberl*, in: *Eberl/Martin/Petzet*, Bayer. DSchG, 4. Aufl. 1992, § 1 Rn 3.

<sup>896</sup> *Moench*, Die Entwicklung des Denkmalschutzrechts, NVwZ 1984, 146 ff, 147; *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 90.

<sup>897</sup> Kritisch hierzu u.a. *Wurster*, in: *Hoppenberg/de Witt*, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 1, Stand Dez. 2011, Rn. 30 ff.

<sup>898</sup> Bsp. auch § 1 Abs. 1 DSchG BB: „„Denkmale sind Sachen, Mehrheiten von Sachen oder Teile von Sachen, an denen wegen ihrer Geschichtlichen, wissenschaftlichen, technischen, künstlerischen, städtebaulichen oder volkskundlichen Bedeutung ein öffentliches Interesse besteht“.

<sup>899</sup> *Gunzelmann*, Denkmallandschaft, in: *BfN* 2009, S, S. 51.

<sup>900</sup> Ebd.; vgl. Auch VGH Kassel, 16.3.1995 – 4 UE 3504/88, DVGL 1995, 757; VGH Mannheim Urteil vom 23.7.1990, DVBl. 1990, 113, 114; OVG Berlin; *Viebrock*, Hess. DSchG, 3. Aufl. 2007,

Denkmalschutzrechtes deutlich, sich ursprünglich auf Objekte und nicht Flächen zu beziehen. Fraglich ist jedoch, ob auch tatsächlich durch die Wortwahl „Sache“ schon eine limitierende Wirkung für Flächengrößen bzw. ein Ausschluss von Flächen als Denkmale anzunehmen ist.

Zunächst ist festzuhalten, dass keine größenbezogene Einschränkung wie etwa bei Naturdenkmalen auf 5 ha in den Begriffsdefinitionen der DSchGG zu finden sind.<sup>901</sup> Gleichwohl kann in Parallele zum Sachbegriff des § 90 BGB in Erwägung gezogen werden, den Sachbegriff in Abgrenzung zu Flächen bzw. Grundstücken zu verstehen.<sup>902</sup> Ein solcher Analogieschluss muss hier jedoch schon aufgrund der Einbeziehung der Denkmalbereiche in den (Kultur-) Denkmalbegriff verneint werden, unter den auch Landschaftsteile (§ 2 Abs. 2 S. 2 DSchG BB) oder eben historische Kulturlandschaften im Sinne des WEÜ (§ 2 Abs. 2 S. 2 DSchG ST) fallen und die bsp. über § 2 Abs. 5 lit. c DSchG SN zur Unterschutzstellung des 200 ha großen Muskauer Parks als Gartendenkmal führten.<sup>903</sup>

Außerdem ist aufgrund der Bindung – auch der Länder – an das Völkerrecht gemäß Art. 25, 59 Abs. 2 GG zwingend die räumliche Dimension der im WEÜ<sup>904</sup> aufgenommenen Schutzkategorien der (archäologischen) Stätten („sites“) und Kulturlandschaften sowie die in das Granada-Übereinkommen mit einbezogenen „Denkmalzonen“<sup>905</sup> in der Auslegung und Gestaltung des Denkmalschutzrechtes zu beachten.<sup>906</sup> Somit ist eine flächenmäßige Begrenzung des (Kultur-) Denkmalbegriffs zu verneinen. Dies lässt aber keinen Schluss darauf zu, dass die Denkmale und Denkmalbereiche, -zonen, -teile, -mehrheiten oder Landschaftsteile zur Unterschutzstellung nicht auch

---

§2 Rn. 36; *Moench/Otting*, Entwicklung des Denkmalschutzrechtes, NVwZ 2000, 146 ff., 147; *Lund*, Anforderungen an Denkmalschutzobjekte, NordÖR 2008, 293 ff., 294.

<sup>901</sup> *Hönes*, Zum flächendeckenden Denkmalschutz, NuR 2004, 27 ff., 28; *Bülow*, Rechtsfragen des flächen- und bodenbezogenen Denkmalschutzes, 1986, 35 f.

<sup>902</sup> Ebd.

<sup>903</sup> Vgl. *Sächsisches Staatsministerium des Innern* (Hrsg.), Denkmalschutz und Denkmalpflege im Freistaat Sachsen Beispiele aus 20 Jahren erfolgreicher Arbeit am Denkmal, 2011, S. 43; *Hönes*, NuR 2004, S. 27-ff., 31.

<sup>904</sup> Art. 1 WEÜ, UNESCO Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (WEÜ) in: Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz: Denkmalschutz. Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, 2007, S. 70-76.

<sup>905</sup> BGBl. 1987 II S. 624, Art. 1. und *DNK*, Texte zum Denkmalschutz, Bonn 2007, S. 146 ff., 146.

<sup>906</sup> Vgl. *Hönes*, NuR 2004, S. 27-ff., 31.

hinreichend eingegrenzt, also bestimmt werden müssten.<sup>907</sup> Auch die Ausweisung solcher Denkmalschutzbereiche muss dem Bestimmtheitsgebot genügen.<sup>908</sup>

Aus der Definition kann abgelesen werden, dass sich das Denkmalschutzrecht gerade auf vom Menschen geschaffene Sachen bezieht und somit deutlich von Natur und Naturdenkmälern abgrenzt.<sup>909</sup> Für den Schutz historischer Kulturlandschaften kann bereits hieraus gefolgert werden, dass die zu schützenden Landschaften sich erst dann dem Denkmalbegriff annähern, wenn in dieser materielle Spuren anthropogenen Handelns und Wirkens in der Vergangenheit existieren, die als Zeugnis der Geschichte menschlicher Leistungen dienen können.<sup>910</sup>

Durch diese Entwicklungen im Denkmalschutz- und Denkmalpfleregerecht ist es nicht bei dieser schlichten Definition geblieben. Vielmehr wurden in den Denkmalschutzgesetzen - u.a. durch das WEÜ oder die Abkommen von Granada und Valletta - unterschiedliche Schutzgutkategorien bzw. Denkmalarten hinzugefügt.<sup>911</sup> Diese sollen nun auf ihre Subsumtionsfähigkeit für historische Kulturlandschaften untersucht werden:

In nahezu allen Denkmalschutzgesetzen mit Ausnahme von BW gibt es Bau-, Boden- und bewegliche Denkmäler. In HH, HE, SH und TH werden die Baudenkmäler im jeweiligen DSchG nicht besonders herausgestellt. Dort wird aber meist zwischen unbeweglichen und beweglichen Denkmäler differenziert, indem die archäologischen bzw. Bodendenkmäler explizit aufgezählt werden; das DSchG BY legt besonderes Gewicht auf die Baudenkmäler.<sup>912</sup> *De rerum*

---

<sup>907</sup> Vgl. VG Dessau, Urteil vom 06.04.2001 – 2 A 424/98, NuR 108 ff.; Hönes, NuR 2004, S. 27-ff., 31; Bendix, Definition, Abgrenzbarkeit und Begründbarkeit von Bodendenkmälern, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, 1991, S. 57 – 64, 59 f.

<sup>908</sup> Edb.; vgl. auch VG Dessau, Urteil vom 30.09.2005 – 1 A 85, 05, amtlicher Ausdruck S. 34; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 3.1.2013 – 5 L 974/11, juris, Rn. 44.

<sup>909</sup> Martin, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Rn. 31.

<sup>910</sup> Gunzelmann, Denkmallandschaft, in: BfN 2009, S. 51.

<sup>911</sup> Vgl. Hönes, Denkmalerhalt in Landes- und Bundesgesetzen, Archäologisches Nachrichtenblatt 2003, S. 122-130; Moench/Otting, Entwicklung des Denkmalschutzrechts, NVwZ 200, 146 ff.; Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutzrecht, 2012, S. 89 ff.; Oebbecke, Der Rechtsbegriff des Bodendenkmals, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, 1991, S. 39 – 46.

<sup>912</sup> Martin, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Kap. IV Rn. 34.

*natura* sind für den Schutz von historischen Kulturlandschaften insbesondere die unbeweglichen Denkmäler von Interesse, deren einzelne Arten nun näher untersucht werden:

### (1) Baudenkmäler

Baudenkmäler werden als bauliche Anlagen oder Teile von diesen bzw. als „Bauwerke“ (z.B. RP, SN) definiert;<sup>913</sup> auch Mehrheiten von baulichen Anlagen werden geschützt<sup>914</sup>. Keine gesonderte Nennung der Baudenkmäler ist in den DSchGG von BW, HE, SH und TH zu finden;<sup>915</sup> in diesen wird vielmehr auf den Oberbegriff Denkmal bzw. Kulturdenkmal zurückgegriffen, ohne dass hierdurch ein rechtlicher Unterschied entstünde.<sup>916</sup>

<b>Land</b>	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
<b>§</b>	-	1 II	2 II	2 II 1	2 I 1	1/1	-	2 II
<b>Land</b>	Nds	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
<b>§</b>	3 II	2 II	4 I 1	2 II	2 I 1	2 V a	2 II Nr. 1	-

Synopse: Baudenkmäler in den DSchGG

Der Begriff ist zum Teil ausdrücklich in Beziehung mit der jeweiligen Bauordnung des Landes zu sehen, nach der bauliche Anlagen mit dem Boden fest verbunden und aus Baustoffen hergestellt sind.<sup>917</sup> Ob aber wirklich die Begriffsdefinition der jeweiligen Landesbauordnung einfach übernommen werden kann, ist hinsichtlich der unterschiedlichen Aufgabenbeschreibungen von Bauordnungs- und Denkmalschutzrecht fraglich.<sup>918</sup> Fakt ist aber, dass neben dem wissenschaftlich-archivarischen Zeugniswert und dem öffentlichen Erhaltungsinteresse das Merkmal vorliegt, dass das Objekt Produkt eines

<sup>913</sup> Ebd., Teil B Kap. IV Rn. 35.

<sup>914</sup> §§ 2 Abs. 1, 19 DSchG BW, § 1 Abs. 3 DSchG BY, § 2 Abs. 3 DSchG BE, § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 4 BB, § 2 Abs. 1 und 3 DSchG MV, § 3 Abs. 3 DSchG Nds, § 2 Abs. 1 S. 5 DSchG NW, § 2 Abs. 2 bis 4 DSchG TH.

<sup>915</sup> *Erbguth/Paßlick/Püchel*, Denkmalschutzgesetze der Länder – Rechtsvergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung Nordrhein-Westfalens, 1984, S 46 ff.

<sup>916</sup> *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Kap. IV Rn. 34 ff.

<sup>917</sup> *Brönnner*, Was ist ein Baudenkmal, 1983, S. 15; OVG RP, Urteil vom 27.09.1989 - 10 C 22/88, NJW 1990, 2018 ff.

<sup>918</sup> Zum Meinungsstand siehe *Bülow*, Rechtsfragen flächen- und bodenbezogenen Denkmalschutzes, 1986, S. 152, Anm. 4.

menschlichen gezielten Schaffens ist.<sup>919</sup> Genauer kann das Baudenkmal als bauliche Anlage definiert werden, die „nach Art, Ort und Anordnung (bewusst) zusammengesetzte Anzahl einzelner Teile ist, die ortsfest und künstlich aus Baustoffen und Bauteilen hergestellt sind und zwischen denen ein Realzusammenhang besteht“<sup>920</sup>. Als solche kommen bsp. Brücken, Erd- und Burgwälle, Wohn- und Verwaltungshäuser oder Produktionsstätten in Betracht.

Während ein Baudenkmal an sich lediglich als Teil einer historischen Kulturlandschaft in Betracht kommt, ist fraglich, ob nicht durch die Aufnahme des Schutzobjektes „Mehrheiten von baulichen Anlagen“ in die Denkmalkategorie des Baudenkmal, schon diese geeignet ist, als Schutzkategorie von historischen Kulturlandschaften zu dienen.

Jedenfalls kann ein Baudenkmal im Rahmen des § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 BauGB mit der Begründung geschützt werden, dass es prägend für die Kulturlandschaft sei.<sup>921</sup> Dies ist der Fall, wenn „das Gebäude nach seinem äußeren Erscheinungsbild für die Baugestaltung und Baukultur einer Epoche aussagekräftig und für den Charakter der es umgebenden Kulturlandschaft typisch ist.“<sup>922</sup> Voraussetzung hierfür ist aber, dass eine erkennbare Wechselbeziehung zwischen Kulturlandschaft und Bauwerk in der Art besteht, dass das Bauwerk auch die besondere Eigenart der Kulturlandschaft mitbegründet.<sup>923</sup> Es drängt sich unweigerlich auf, dass lediglich als Baudenkmal nur Teile von historischen Kulturlandschaften geschützt werden können. Jedoch ist dies für das Gesamtbild äußerst wichtig. Nachrangig kann das Baudenkmal durch den zu gewährenden Umgebungsschutz mit seiner Schutzwirkung in die Landschaft ausstrahlen.<sup>924</sup>

---

<sup>919</sup> Brönner, Was ist ein Baudenkmal, 1983, S. 15; OVG RP, Urteil vom 27.09.1989 - 10 C 22/88, NJW 1990, 2018 ff.

<sup>920</sup> Bülow, Rechtsfragen flächen- und bodenbezogenen Denkmalschutzes, 1986, S. 152, S. 157; vgl. auch Eberl/Martin/Petzet, Bayer. DSchG, 4. Aufl. 1992, § 1 Rn. 24; Memmesheimer/Upmeier/Schönstein, Denkmalrecht NRW, 2. Aufl. 1989, § 2 Rn. 15.

<sup>921</sup> Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB – Kommentar, 12. Aufl. 2014, § 35 Rn. 33 ff.

<sup>922</sup> OVG Münster, Urteil vom 13.11.1998 – 11 A 2641/94 (VG Arnsberg), NuR 2000, 108, 109.

<sup>923</sup> Vgl. ebd.

<sup>924</sup> Vgl. hierzu § 5 Teil II Nr. 4 lit a) ee).

## (2) Bodendenkmäler

Auch wenn es keinen allgemeingültigen Rechtsbegriff des Bodendenkmals gibt,<sup>925</sup> so kann exemplarisch mit § 1 Abs. 4 DSchG BY definiert werden, dass Bodendenkmäler bewegliche und unbewegliche Denkmäler sind, die sich im Boden befinden oder befanden und in der Regel aus vor- oder frühgeschichtlicher Zeit stammen.<sup>926</sup> Nahezu jedes DSchG (Ausnahmen sind das von BW und RP) enthält eine eigene Vorschrift zur Definition der Bodendenkmäler bzw. zur Regelung ihres Schutzes; darunter fallen auch Bezeichnungen wie archäologische Denkmale<sup>927</sup> oder archäologische Sachzeugen<sup>928, 929</sup>. Obgleich in einigen Länder die Bodendenkmäler auch das Merkmal aufweisen müssen, vom Menschen geschaffen<sup>930</sup> oder Zeugnis menschlicher Leistung<sup>931</sup> zu sein, haben alle Länder zusätzlich die Zeugnisse tierischen und pflanzlichen<sup>932</sup> Lebens aufgenommen. Außerdem werden von einigen Gesetzen auch explizit oder inzidenter über den abstrakten oder nicht eingeschränkten Denkmalbegriff Zeugnisse der Erdgeschichte („paläontologische Denkmäler“: BW, BE, NW, RP, SN – „natürliche Grundlagen“ -, TH) erfasst.<sup>933</sup>

---

<sup>925</sup> *Oebbecke*, Der Rechtsbegriff des Bodendenkmals, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, 1991, S. 39 – 46, 39.

<sup>926</sup> § 1 Abs. 4 DSchG BY

<sup>927</sup> §§ 2 und 4 DSchG HH, § 2 Abs. 3 und 4 DSchG ST, § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG SH, auch § 2 Abs. 7 DSchG TH.

<sup>928</sup> § 2 Abs. 4 lit. g) DSchG SN.

<sup>929</sup> *Oebbecke*, Der Rechtsbegriff des Bodendenkmals, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, 1991, S. 39 – 46, 41; *Martin*, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Kap. IV Rn. 41.

<sup>930</sup> *Eberl/Martin/Petzet*, Bayer. DSchG, 4. Aufl. 1992, § 1 Rn. 62 f; *Martin*, Sächsisches Denkmalschutzgesetz – Kommentar, 1999, § 2 Rn. 45.

<sup>931</sup> *Martin/Ahrendorf/Flügel*, Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt – Kommentar, 2001, § 2 Rn. 8; § 2 und 4 DSchG HH; *Schmaltz/Wiechert*, Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz, 2006. § 3 Rn. 54.

<sup>932</sup> § 2 Abs. 2 S. 1 DSchG BB; § 19 DSchG HE; eingeschränkt § 2 Abs. 5 DSchG MV; § 2 Abs. 5 DSchG NW; § 3 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 DSchG RP; § 2 Abs. 3 DSchG SL; § 2 Abs. 2 Nr. 3 ST, § 2 Abs. 2 Nr. 3 DSchG SH; § 2 Abs. 7 DSchG TH.

<sup>933</sup> *Martin*, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Kap. IV Rn. 41.



Land	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
§	-	1 IV, 7 IV	2 V	2 II 1	2 I 4	2/4	19	2 V
Land	Nds	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
§	3 IV	2 V	3 I 1, II	2 III	2 II 3 u. 4	2 V g	2 II Nr. 2	2 VII

Synopse: Bodendenkmal in den DSchGG

Die Kategorie der Bodendenkmäler bietet bestimmte Herausforderungen, da sie, wenn sie nicht geborgen sind, zunächst nicht sichtbar sind. Zusätzlich ist es aufgrund der Arbeitsbelastung der Denkmalämter durch Not- oder Rettungsgrabungen und der begrenzten Mittel für reine Forschungsgrabungen sowie aufgrund der Tatsache, dass durch jede archäologische Ausgrabung die Bodendenkmäler erheblichen bis totalen Schaden nehmen, die gängige Überzeugung und Politik von Archäologie und Denkmalpflege, Bodendenkmäler unberührt im Boden zu belassen, sofern es die Umstände erlauben.<sup>934</sup> Dennoch sollen sie auch in diesem Zustand vor Zerstörung beispielsweise durch landwirtschaftliche<sup>935</sup> oder bauliche Bodeneingriffe geschützt werden.<sup>936</sup> Dieser Schutz erfordert eine stärkere Öffentlichkeitsarbeit, da das Bewusstsein und Verständnis für nicht sichtbare zu schützende Denkmäler meist sehr gering ist oder aber bewusst dem „zivilisatorischen Fortschritt“ der Vorzug gegeben wird.

Aufgrund der Luftbildarchäologie und anderer verschiedener archäologischer Prospektionsmethoden sind viele noch unberührte Bodendenkmäler bekannt,<sup>937</sup> die gerade für den Kontext von historischen Kulturlandschaften erheblich sein können bzw. die Zusammenhänge zwischen sichtbaren Einzeldenkmälern schaffen (Bsp. slawische Siedlungskammern in Nord- und Ostdeutschland). Handelt es sich um nicht geborgene Bodendenkmäler, so ist zusätzlich erforderlich, dass eine gewisse Fundgewissheit gegeben ist.<sup>938</sup>

<sup>934</sup> Vgl. *Trier*, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil I Kap. I Rn. 13.

<sup>935</sup> *DBU*, Denkmalschutz und Forstwirtschaft im Einklang?!, 2005; *Sippel/Stiehl*, Archäologie im Wald, 2005.

<sup>936</sup> *Reichstein*, Das archäologische Denkmal als archäologische Quelle, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, 1991, S. 31 – 38, 33; *Trier*, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil I Kapitel I Rn. 1.

<sup>937</sup> *Fehring*, Die Archäologie des Mittelalter, 2000, S. 73.

<sup>938</sup> Vgl. *Bülow*, Rechtsfragen flächen- und bodenbezogenen Denkmalschutzes, 1986, S. 231.

Der gesetzliche Schutzbereich der Kategorie der Bodendenkmäler unterscheidet sich in den einzelnen Landesgesetzen. So schränkt beispielsweise Art. 1 Abs. 1 DSchG BY den Schutzbereich dahingehend ein, dass Bodendenkmale generell von Menschen geschaffen sein müssen, so dass zwar Artefakte wie Werkzeuge, nicht aber Skelette<sup>939</sup> oder mumifizierte menschliche Überreste (Beispiel Gletschermumie im Ötztal) erfasst sind.<sup>940</sup> Ähnliche Einschränkungen gibt § 2 Abs. 1 DSchG Nds. Die übrigen Landesdenkmalschutzgesetze hingegen schützen auch tierische und pflanzliche Überreste aus historischen Zeiten.<sup>941</sup>

Dieser Schutz von tierischen und pflanzlichen Überresten bringt jedoch ebenso Abgrenzungsschwierigkeiten zum Naturschutz mit sich, wie auch der Schutz von Zeugnissen der Erdgeschichte, wie er in § 2 Abs. 5 S. 2 DSchG NW geregelt ist: Im DSchG NW ist der grundsätzliche Bezug auf den Denkmalbegriff zu beachten, der den zu schützenden Objekten eine Bedeutung für die Geschichte des Menschen abfordert.<sup>942</sup> Doch eine solche kann nahezu immer fingiert werden. Ebenfalls ist das Merkmal des Zeugnisses menschlichen Wirkens erforderlich, so dass bsp. rein organische oder anorganische Überreste ohne Spuren der anthropogenen Bearbeitung nicht unter das Denkmalschutz-, sondern das Naturschutzrecht fielen.<sup>943</sup> Das DSchG von RP und TH<sup>944</sup> verzichten auf eine solche anthropozentrische Bedeutung und so können auch rein organische oder anorganische Objekte der Entwicklungsgeschichte der Erde unter den Denkmalschutz fallen. Ein Vorrang des Naturschutzes oder des Denkmalschutzes besteht zwar nicht.<sup>945</sup> Weil aber die naturschutzrechtliche Regelung für anorganische Naturschöpfungen beispielsweise in BE, BB und TH umfassender ist, ist sie als *lex specialis* zu sehen. Im Übrigen aber kann auch aufgrund der stärkeren Konkretisierung die

---

<sup>939</sup> Oebbecke, DVBl 1983, 384, 385; Eberl/Martin 2007, Rn. 5 zu Art. 1.

<sup>940</sup> Eberl/Martin/Petzet, Bayer. DSchG, 4. Aufl. 1992, § 1 Rn. 62 f.; A.A. Oebbecke, Archäologie und Recht, 1991, S. 40.

<sup>941</sup> Schmaltz/Wiechert, Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz, 2006. § 2 Rn. 7; Bielfeldt, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil I Kap. I Rn. 54 f.

<sup>942</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 NW: Schmaltz/Wiechert, Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz, 2006. § 2 Rn. 12.

<sup>943</sup> Memmesheimer/Upmeyer/Schönstein, Denkmalrecht NW, 1989; Brink/Wöbse, Erhaltung historischer Kulturlandschaften, in: Brüggel, Bodendenkmalschutz, 1993, S. 12.

<sup>944</sup> Hierzu Fechner/Martin, Erl. 3.2.2.3. zu § 2 DSchG TH.

<sup>945</sup> Bielfeldt, in: Martin/Viebrock/Bielfeldt, Denkmalschutz, 1997, Rn. 56.

Reglung des Denkmalschutzrechtes für Bodendenkmale *lex specialis* sein.<sup>946</sup>

Ähnliches gilt für § 19 DSchG HE<sup>947</sup> und § 2 Abs. 3 DSchG SH.

In den DSchGG von BY, HH, MV, Nds, SN, SH und ST sind aufgrund des klaren Anthropozentrismus des Denkmalbegriffs solche Abgrenzungsschwierigkeiten ausgeschlossen.<sup>948</sup>

In BW ist strittig, ob die Denkmaldefinition des § 2 Abs. 1 DSchG NW erdgeschichtliche Objekte in den Schutz einbezieht.<sup>949</sup> Eine Ansicht bejaht dies, da der Gesetzgeber auch Naturgebilde erfassen wolle; Maßgebend sei nicht, dass eine Sache Erzeugnis menschlicher Tätigkeit sei, sondern dass sie Gegenstand kultureller Betätigung sei oder sein könne.<sup>950</sup> Da diese Argumentation aber zu einem Zirkelschluss führt, ist sie nicht überzeugend.<sup>951</sup> Vielmehr muss daher der Schutz paläontologischer Objekte in BW der Kategorie der Naturdenkmale des LNatSchG BW zugeordnet werden.

Problematisch erscheint auch der Schutz von Veränderungen und Verfärbungen der Bodenbeschaffenheit, welche durch die Zersetzung organischen Materials oder Eingriffe in den Boden entstanden sind. Sie müssen die Sachqualität der Denkmäler aufweisen, die sich an der Legaldefinition des § 90 BGB orientiert.<sup>952</sup> Dies wird jedoch hinsichtlich der Bodendenkmalqualität verneint; zu diesem Ergebnis kommt beispielsweise § 2 Abs. 5 DSchG BE<sup>953</sup>. Doch erscheint dieses Ergebnis äußerst zweifelhaft, weil solche Befunde für die archäologische Forschung zu den wichtigsten Quellen gehören.<sup>954</sup> Es darf keinen Unterschied machen, ob der Pfosten vergangen und nur noch als Bodenverfärbung erkennbar ist oder ob der Pfosten in der Holz-

---

<sup>946</sup> Hammer, DÖV 1995, 358, 363, der die Regelungen des Denkmalrechts allerdings für systemfremd hält.

<sup>947</sup> Viebrock, Hess. DSchG. 3. Aufl. 2007 § 19 Rn. 3 ff.;

<sup>948</sup> Oebbecke, Der Rechtsbegriff des Bodendenkmals, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, 1991, S. 39 – 46, S. 40; vgl. auch Hammer, NVwZ 1994, 965, 967 mit Fußnote 33; für Nds. Schmalz/Wiechert, Denkmalschutzgesetz Nds., 2006, § 3 Rn. 36.

<sup>949</sup> Strobl/Majocco/Sieche, Denkmalschutzgesetz BW, 2001, § 2 Rn. 16.

<sup>950</sup> Ebd.

<sup>951</sup> Oebbecke, Der Rechtsbegriff des Bodendenkmals, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, 1991, S. 39 – 46, S. 40.

<sup>952</sup> Bielfeldt, in: Martin/Viebrock/Bielfeldt, Denkmalschutz, 1997, Rn. 47.

<sup>953</sup> Martin/Schmidt, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2000, § 2 Rn 54; ähnlich im DSchG BW, Strobl/Majocco/Sieche, Denkmalschutzgesetz BW, 2001, § 2 Rn. 14.

<sup>954</sup> Reichstein, Das Archäologische Denkmal als archäologische Quelle, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, 1991, S. 31-38, 31 f.; Oebbecke, DVBl. 1983, 384, 386; Fehring, Die Archäologie des Mittelalter, 2000, S. 17.

Erde-Mauer eines römischen Lagers aufgrund Grundwasser erhalten wurde.<sup>955</sup> Weil die Rspr.<sup>956</sup> sich für einen von den Regelungen der §§ 90 ff. BGB unabhängigen Sachbegriff ausgesprochen hat, scheint eine gesetzliche Klarstellung dahingehend erforderlich zu sein, dass bei Nennung der Spuren und Überreste in dem jeweiligen Denkmalschutzgesetz auch Veränderungen und Verfärbungen der Bodenbeschaffenheit dem Schutzregime unterliegen.<sup>957</sup>

Eine Nennung *expressis verbis* der Veränderungen und Verfärbungen findet sich in § 2 Abs. 5 Satz 2 DSchG MV, § 2 Abs. 5 DSchG NW sowie in § 2 Abs. 2 Nr. 3 DSchG SH. In all diesen Ländern sind die Bodendenkmäler nicht lediglich Sachen im Sinne der §§ 90 ff. BGB, sondern sie erfassen auch den diese Sachen umgebenden und mit ihnen eine Einheit bildenden Boden.<sup>958</sup>

Der Bodendenkmalbegriff ist außerdem unter dem Aspekt eines flächigen Schutzes dahingehend zu erweitern, dass auch umfangreiche Fundkomplexe von erheblicher Bedeutung geschützt werden;<sup>959</sup> so entschied die Rspr., dass auch größere zusammenhängende Bodenflächen wie beispielsweise Siedlungen, Gräberfelder und Hügelgräber ohne Notwendigkeit der Abgrenzung einzelner Funde als Bodendenkmal geschützt und erhalten werden können.<sup>960</sup> Folglich können auch untertägige archäologische Überreste von Städten oder Stadtquartieren als Bodendenkmal geschützt werden, sofern deren begrenzende Stadtmauer, das innere Wegenetz, die Abfolge von Baugrundrissen und Freiflächen, Kloaken, Reste der Straßenpflasterung und der Stadttore noch existieren.<sup>961</sup> In einigen Denkmalschutzgesetzen werden

---

<sup>955</sup> Vgl. *Oebbecke*, Bodendenkmalpflege, 1983, S. 29; in diesem Sinne auch *Fechner*, Rechtlicher Schutz, 1991, S. 3.

<sup>956</sup> OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 19.3.1998 – 1 L 63/94, NVwZ-RR 1999, 717-718; vgl. auch *Ellenberger*, in: Palandt, BGB, 72. Aufl. 203, § 90 Rn. 1 f. und vor § 90, Rn. 3 ff.

<sup>957</sup> *Hönes*, DSchG NRW, § 3 Rn. 45 f.

<sup>958</sup> OVG NW, Urteil vom 5.3.1992 – 10 A 1748/86, NVwZ-RR 1993, 129, 130; ebenso *Bielfeldt*, in: *Martin/Viebrock/Bielfeldt*, Denkmalschutz, 1997, Rn. 48; *Hammer*, DÖV 1995, 358, 359 a. E.; unrichtig im Hinblick auf Bodendenkmale dagegen von *Mutius/Friedrich*, LKV 1992, 247, 249.

<sup>959</sup> *Hönes*, Zum flächendeckenden Denkmalschutz, NuR 2004, 27 ff., 28; *Bülow*, Rechtsfragen des flächen- und bodenbezogenen Denkmalschutzes, 1986, 35 f.

<sup>960</sup> Ausführlich OVG NW, Urteil vom 5.3.1992 – 10 A 1748/86, NVwZ-RR 1993, 129, 130 f; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 19.3.1998 – 1 L 63/94, NVwZ-RR 1999, 717-718; Bay. VGH, Urteil vom 3.4.1984 - 9 N 83 A. 1461, NuR 1984, 278, sowie Urteil vom 17.1.1985 - 9 N 82 A. 1708, NuR 1985, 238; OVG NW, Urteil vom 15.7.1976 - X A 1242/74 -, BRS 30 Nr. 189.

<sup>961</sup> Vgl. *Memmesheimer/Upmeier/Schönstein*, Denkmalrecht NW, 1989, § 2 Rn. 92; *Bülow*, Rechtsfragen des Denkmalschutzes, 1986, S. 232 f.

solche Fundkomplexe als unbewegliche (Boden-)Denkmale oder Denkmalzonen (vgl. § 2 Abs. 3 DSchG HH; § 4 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 5 DSchG RP - Denkmalzone) geschützt. Ist keine dieser Bezeichnungen in den Denkmalkategorien zu finden, so ist prinzipiell auch ein Schutz als Sachgesamtheit o.ä. möglich.<sup>962</sup>

Auch eine relative zeitliche Begrenzung für Bodendenkmale ist in Art. 1 Abs. 4 DSchG BY zu finden, da Bodendenkmale in der Regel aus ur- und frühgeschichtlicher Zeit (erste Menschliche Besiedlung bis ca. Mitte 10. Jahrhundert n. Chr.) tradiert sein müssen. Aufgrund der Formulierung „in der Regel“ können Ausnahmen für bsp. Objekte der jüngeren Zeit gemacht werden,<sup>963</sup> sofern ihnen eine besondere Bedeutung zukommt.<sup>964</sup>

Für den Schutz historischer Kulturlandschaften sind insbesondere unbewegliche Bodendenkmäler von Interesse, die i.V.m. dem BGB wie folgt zu definieren sind:

„Bodendenkmale sind unbeweglich bzw. ortsfest, wenn sie wesentlicher Bestandteil eines Grundstücks sind. Wesentliche Bestandteile eines Grundstücks sind gemäß § 94 Abs. 1 BGB u.a. die mit dem Grund und Boden fest verbundenen Sachen. Ob eine derartige Verbindung besteht, richtet sich nach der Verkehrsanschauung. Diese ist aufgrund einer Wertung anhand wirtschaftlicher Interessen an der Erhaltung der Sachgesamtheit zu ermitteln.<sup>965</sup> Sie besteht jedenfalls dann, wenn die Trennung zur Beschädigung oder zur Änderung des Wesens der mit dem Grundstück verbundenen Sache führt (§ 93 BGB) oder nur mit verhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist.“<sup>966</sup>

Somit gelten Höhlen, Ringwälle, Reste antiker Wasserleitungen, gemauerte Brunnen, eingegrabene Töpferöfen, Gräber, Wüstungen, Siedlungsreste und Abfallgruben<sup>967</sup> als unbewegliche Bodendenkmäler.

---

<sup>962</sup> *Oebbecke*, Der Rechtsbegriff des Bodendenkmals, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, 1991, S. 44; zur „Sachgesamtheit“ siehe auch *Martin*, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil C Kapitel III; vgl. auch VGH BW vom 24.3.1998- 1 S 2072/96, DÖV 1998, 653 = EzD 2.4 Nr. 3 mit Anm. Eberl.

<sup>963</sup> *Eberl/Martin*, Denkmalschutzgesetz BY, 2007, Art. 1 Rn. 62.

<sup>964</sup> *Oebbecke*, Der Rechtsbegriff des Bodendenkmals, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, 1991, S. 40.

<sup>965</sup> Ausführlich VG Mainz vom 22.5.1992, EzD 2.3.3 Nr. 5 mit Anm. *Eberl*.

<sup>966</sup> *Bielfeldt*, in: Martin/Viebrock/Bielfeldt, Denkmalschutz, 1997, Rn. 60.

<sup>967</sup> *Memmersheimer/Upmeier/Schönstein*, Denkmalrecht NW, 1989, Rn. 91 zu § 2.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Bodendenkmäler ebenso wie Baudenkmäler prägende Bestandteile von historischen Kulturlandschaften sind, die es zu schützen gilt. Sie können über die denkmalschutzrechtlichen Regelungen samt ihrer Umgebung geschützt werden. Zusätzlich hat die Rspr. bestätigt, dass auch flächenmäßige Bodendenkmäler wie Gräberfelder unter das Schutzregime fallen können.

### **(3) Gründenkämler/Gartendenkmäler**

Eine gut formulierte Definition des sog. Grün- oder Gartendenkmals wurde in § 2 Abs. 4 DSchG BE getroffen: „Ein Gartendenkmal ist eine Grünanlage, eine Garten- oder Parkanlage, ein Friedhof, eine Allee oder ein sonstiges Zeugnis der Garten- und Landschaftsgestaltung [...]. Zu einem Gartendenkmal gehören sein Zubehör und seine Ausstattung, soweit sie mit dem Gartendenkmal eine Einheit von Denkmalwert bilden.“

Eine direkte Erwähnung findet der Begriff Gründenkmal in den DSchGG nicht; offensichtlich gibt es eine begriffliche Unsicherheit bezüglich der Behandlung von Denkmälern, welche auch aus Natur, also Pflanzen und Landschaft bestehen. Stattdessen sind viele Aufzählungen von beispielhaften Schutzgütern zu finden, wie z.B. die der Garten-, Friedhofs- und Parkanlagen, die in § 2 Abs. 2 Satz 2 DSchG NW den Baudenkmälern gleichgestellt werden. Im weiteren Sinne gehören zu den Gründenkämlern auch Landschaften, obwohl die Zurückhaltung der Gesetzgeber gegenüber umfänglichen flächigen Denkmälern offensichtlich ist.<sup>968</sup> Problematisch war für das zum Weltkulturerbe erklärte Dessau-Wörlitzer Gartenreich die frühere zurückhaltende Formulierung des DSchG ST, die um die Schutzkategorie der historischen Kulturlandschaft mit dem direkten Verweis auf das WEÜ erweitert wurde.<sup>969</sup> Zunächst war nämlich vom VG Dessau als fraglich angesehen worden, ob ein so großes Gebiet wie das Wörlitzer Gartenreich als noch verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG gewertet werden könne.<sup>970</sup> Doch weil Art. 14 Abs. 1 GG

---

<sup>968</sup> Vgl. *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Kap. IV Rn. 37.

<sup>969</sup> Ebd.

<sup>970</sup> VG Dessau, Urteil vom 6.4.2001 – 2 A 424/98, NuR 2002, 108 – 113; VG Dessau, Urteil vom 30.9.2005 – 1 A 85/05, juris.

lediglich das Privateigentum schützt, das Gartenreich aber in öffentlicher Hand lag, wurde dieses Argument von BVerfG verneint.<sup>971</sup> Zudem seien die Belange des Eigentümers erst dann zu berücksichtigen, so die herrschende Rspr.,<sup>972</sup> wenn das unterschutzgestellte Denkmal verändert werden soll. Im gleichen Urteil zum Dessau-Wörlitzer Gartenreich bestätigte das BVerfG den vom VG Dessau angeführten Beschluss vom 2.3.1999<sup>973</sup> des OVG Koblenz, nach der für die förmliche Unterschutzstellung allein die Denkmaleigenschaft und nicht die Größe entscheidend ist.<sup>974</sup> Andere Aspekte wie die wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigentümers oder die weitere Verwertbarkeit des Schutzobjektes waren in diesem Verfahren unbeachtlich.<sup>975</sup>

<b>Land</b>	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
<b>§</b>	-	1 II 3	2 IV	2 II 1	-	2/2	-	2 I
<b>Land</b>	Nds	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
<b>§</b>	3 II	2 II 2	5 V	2 II 3	2 II 1	2 V c	2 II Nr. 3, III Nr. 3	2 VI

Synopse: Gründenkämler in den DSchGG

Der Schutz von Gartendenkmälern kann als gutes Beispiel dafür dienen, wie Naturschutz und Denkmalschutz zusammenarbeiten und das gleiche Objekt schützen können: Eine Unterschutzstellung nach beiderlei Recht ist möglich,<sup>976</sup> wenn sich die Schutzverordnungen nicht gegenseitig ausschließen.<sup>977</sup> Insbesondere wurde die Notwendigkeit gesehen, dem Denkmalschutz bei „Zeugnissen der Gartenkunst“ die hauptsächliche Schutzkompetenz zuzuschreiben, da hier der Akzent im Wesentlichen auf der künstlerischen Gestaltung der Natur und nicht auf der Natur selbst liegt.<sup>978</sup>

<sup>971</sup> BVerfG, Beschluss vom 8.7.1982 - 2 BvR 1187/80, NJW 1992, 2173; BVerfG, Beschluss vom 2.3.1999 - 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226-248; Hönes NuR 2002, 324/331; ders. DÖV 2003, 517/525.

<sup>972</sup> VGH BW, Urteil vom 30.07.1985 - 5 S 229/85, NVwZ 1986, 240; OVG Bremen, BRS 62 Nr. 218, VGH Kassel, Beschluss vom 22.11.1985, 3 N 877/85, DVBL. 1985, 1187; OVG Koblenz, Urteil vom 26.5.1983, 45 A 54/81, DÖV 1984, 75 f. mit Anm. Hönes. A.A. OVG Bautzen, Beschluss vom 20.2.2001 - 1 B 33/01, SächsVBl. 2001, 151.

<sup>973</sup> BVerfG, Beschluss vom 2.3.1999 - 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226-248.

<sup>974</sup> OVG Koblenz, Urteil vom 3.4.1987, NVwZ-RR 1989, 119 f.

<sup>975</sup> BVerfG, Beschluss vom 2.3.1999 - 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226, 230.

<sup>976</sup> Anders Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaft 2012, S. 101.

<sup>977</sup> VGH BW, Urteil vom 10.10.1988 - 1 S 1849/88, NVwZ-RR 1989, 230.

<sup>978</sup> Ebd.

Weil der Schutz von Park- und Gartenanlagen schon als Schutz historischer Kulturlandschaften, von nicht unerheblichem Umfang bezeichnet werden kann (Bsp. Muskauer Park mit 200 ha in Sachsen)<sup>979</sup>, ist die Schutzkategorie der Gründenkmaier für den Schutz historischer Kulturlandschaften also von besonderer Bedeutung.<sup>980</sup> In einigen Bundesländern können historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile auch als vom Menschen geschaffene (historische) Landschaftsteile (§ 2 Abs. 2, 3 DSchG BB § 2 Abs. 2 DSchG MV, § 2 Abs. 2 DSchG NW, § 2 Abs. 2 Nr. 1 DSchG ST) geschützt werden. In ähnlicher Weise können die im Saarland geschützten historischen Wirtschaftsflächen und -anlagen (§ 3 Abs. 1 DSchG SL), die in Sachsen explizit genannten Dorffluren und Haldenlandschaften (§ 2 Abs. 1, Abs. 5 lit. c DSchG SN) oder die nach dem DSchG SH zu schützenden Landschaftsteile als Ansatz für einen flächenhaften Denkmalschutz von historischen Kulturlandschaften gesehen werden.<sup>981</sup> Im DSchG BE werden dagegen Gartendenkmäler, Alleen oder sonstige Zeugnisse der Garten- und Landschaftsgestaltung geschützt, § 2 Abs. 4 DSchG BE.<sup>982</sup>

Es ist also offensichtlich, dass historische Kulturlandschaften bzw. zumindest Teile von dieser auch durch die Schutzkategorie der Gründenkmaier, in ihren jeweiligen Ausrichtungen, subsumiert werden können. Für die Unterscheidung, ob Teile oder ganze Kulturlandschaften geschützt werden können, ist neben der Größe dieser vor allem von Bedeutung, dass die Gründenkmaier teilweise den Baudenkmalern gleichgestellt,<sup>983</sup> teilweise wie die Werke der Garten- und Landschaftspflege sowie als historische Landschaftsformen (in Sachsen<sup>984</sup>) als eigene Schutzkategorie bzw. Unterkategorie des Denkmals oder aber als

---

<sup>979</sup> *Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.)*, Denkmalschutz und Denkmalpflege im Freistaat Sachsen Beispiele aus 20 Jahren erfolgreicher Arbeit am Denkmal, 2011; *Breuer*, Naturlandschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft. Historische Kulturlandschaft, in: ICOMOS, Hefte des Deutschen Nationalkomitees XI, 1993, S. 13-19, 15; *Hönes*, Zum Recht der historischen Kulturlandschaften, DÖV 2010, 11 ff, 12; *ders.*, DSI 2003, 62, 70.

<sup>980</sup> *Gunzelmann*, Denkmallandschaft und Kulturlandschaft, die Landschaft in der Denkmalpflege, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81/2009, 47-72, 51; *Hönes*, Zum flächendeckenden Denkmalschutz, NuR 2004, 27 ff., 30; *Bülow*, Rechtsfragen des flächen- und bodenbezogenen Denkmalschutzes, 1986, 151 f.

<sup>981</sup> *Ebd.*

<sup>982</sup> *Martin/Schmidt*, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2000, § 2 Rn 48.

<sup>983</sup> Bsp. § 2 Abs. 2 S. 2 DSchG NW.

<sup>984</sup> *Martin*, u.a.: Sächs. DSchG, 1999. § 2 Rn 18.



Denkmalbereiche<sup>985</sup> kategorisiert werden. Dies hat – wie bereits erwähnt - keine einschränkende Wirkung bzgl. der Größe des jeweiligen Denkmals, als vielmehr auf ihre Zusammenstellung bzw. die dahinter stehende Dogmatik: handelt es sich um die Gleichstellung zu Baudenkmalen oder um eine eigene Schutzkategorie, so ist der Bezugspunkt das Denkmal als Einzelobjekt. Werden sie jedoch als Denkmalbereiche, -zonen oder ähnliches subsumiert, ist der Anknüpfungspunkt die Fläche, auf der sich mehrere denkmalwerte Objekte, Sachgesamtheiten etc. befinden können.

#### **(4) Sachgesamtheiten/Denkmalbereiche**

In allen Denkmalschutzgesetzen werden Denkmäler auch als Sachgesamtheiten von Denkmälern definiert.<sup>986</sup> Hierbei werden Sachgesamtheiten von Baudenkmalern meist als „Ensembles“ oder Denkmalbereiche, Sachgesamtheiten von Bodendenkmälern hingegen als „Grabungsschutzgebiete“ bezeichnet.<sup>987</sup> Auch ist meist vorgesehen, dass die Umgebung von Denkmalen als ein Teil von diesem gesehen und als solches in das Schutzregime mit einbezogen werden kann.<sup>988</sup> Diesen Mehrheiten und der Umgebung von Denkmälern als Schutzgut kommt für den Schutz historischer Kulturlandschaften eine erhebliche Bedeutung zu, da über sie der Übergang vom Objekt zur Fläche geschaffen wird, so dass sich eine nähere Betrachtung der genannten Schutzgutkategorien als für das behandelte Thema ergiebig zeigt.

Der flächenbezogene Schutz von Sachgesamtheiten geht insbesondere auf die WEÜ<sup>989</sup> und das Granada-Übereinkommen<sup>990</sup> zurück, die die Denkmalkategorien der „sites“ einführen.<sup>991</sup>

---

<sup>985</sup> Bsp. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 DSchG ST.

<sup>986</sup> Vgl. § 5 Teil II Nr. 4 lit. a) aa).

<sup>987</sup> *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 105 f.; *Erbguth/Paßlick/Püchel*, Denkmalschutzgesetze der Länder – Rechtsvergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung Nordrhein-Westfalens, 1984, S. 46 ff.

<sup>988</sup> *Wurster*, in: Hoppenberg/de Witt (Hrsg.) Handbuch des öffentlichen Baurechts, 2010, Rn. 287; *Moench*, Die Entwicklung des Denkmalschutzrechtes, NVwZ, 1988, 304, 312; *Bühlow*, Flächendeckender Denkmalschutz, 1986, S. 93.

<sup>989</sup> Vgl. § 5 Teil I Nr. 1.

<sup>990</sup> Vgl. § 5 Teil I Nr. 2.

<sup>991</sup> *Hönes*, Zum flächendeckenden Denkmalschutz, NuR 2004, 27 ff., 30; *ders.*, Die historische Kulturlandschaft in der Gesetzeslandschaft, in: Kulturlandschaft – Zeitschrift für Angewandte Historische Geographie, Heft 1-2, 2003, S. 61-83.

#### **(4.1) Sachgesamtheit, Mehrheiten von Baudenkmalen, Ensembles, Bereiche**

Der rechtliche Schutz von Sachgesamtheiten und Ensembles erscheint problematisch. Für die Mehrheiten von baulichen Anlagen mit Denkmalwert (z.B. BY, BB) werden in der Mehrzahl der DSchGG eine eigene Denkmalart verwendet, für die Begriffe wie Denkmalbereich, Denkmalzone, Gesamtanlage oder der spezielle Fachausdruck „Ensemble“ benutzt werden.<sup>992</sup> Auch wird in manchen DSchGG (z.B. BW, SN) lediglich der abstrakte Begriff der Sachgesamtheiten verwendet; diese Sachgesamtheiten entsprechen im Grundsatz den Ensembles der anderen Gesetze.<sup>993</sup>

Da ein Ensemble zumeist aus mehreren Einzeldenkmalen besteht, kann sich in diesen die Denkmaleigenschaft mehrfach überlagern.<sup>994</sup> Gleichzeitig werden alle baulichen Anlagen in einem Ensemble über die Definition selbst zum Denkmal, sodass alle Bestandteile ohne Lücken ein Denkmal sind.<sup>995</sup> Schutzgegenstand ist das Ensemble insgesamt.<sup>996</sup> In der Regel hat das Ensemble denselben Schutzzumfang wie Einzeldenkmale, jedoch werden vom Schutzregime des Ensembles in der Regel nur nach äußere Merkmale erfasst, wie das Fassadenbild, Fenster- oder Dachformen.<sup>997</sup>

<b>Land</b>	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
<b>§</b>	2 I, 19	1 III	2 III	2 II Nr. 2, 4	2 I 2	2/2	2 II 1	2 I, III
<b>Land</b>	Nds	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
<b>§</b>	3 III	2 I, 5	5	2 II Nr. 2, IV	2 II 2	2 I, III 2, 21	2 III	2 II-IV

Synopse: Ensembles o.ä. Formulierungen in den DSchGG

<sup>992</sup> *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Kap. IV Rn. 45.

<sup>993</sup> *Ebd.*, *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltschutz 2012, S. 105 f.; *Viebrock*, Hess. DSchG 3. Aufl. 2007, § 2 Rn. 47.

<sup>994</sup> *Wurster*, in: *Hoppenberg/de Witt* (Hrsg.) Handbuch des öffentlichen Baurechts, 2010, Rn. 103.

<sup>995</sup> *Hönes*, Zum flächendeckenden Denkmalschutz, NuR 2004, 27 ff., 33; *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 105 f.; *Memmesheimer/Upmeier/Schönstein*, 2. Aufl. 1989, § 5 Rn. 6.

<sup>996</sup> *Ebd.*; a. A. z.B. *Wurster*, in: *Hoppenberg/de Witt* (Hrsg.) Handbuch des öffentlichen Baurechts, 2010, D 103 m.w.N.

<sup>997</sup> *Viebrock*, Hess. DSchG, 3. Aufl. 2007, § 2 Rn. 47; *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 105 f.; *Memmesheimer/Upmeier/Schönstein*, 2. Aufl. 1989, § 5 Rn. 6.

Nicht zwingend zu den Kategorien der Sachgesamtheiten bzw. der Ensembles gehören die historischen Kulturlandschaften und Denkmallandschaften; sie werden in der Mehrheit der DSchGG nicht explizit in das Schutzregime einbezogen.<sup>998</sup> Doch anstatt die Kategorie der Denkmalbereiche/Ensembles abstrakt zu definieren (Ausnahme § 1 Abs. 3 S. 1 DSchG SH), geben die meisten DSchGG<sup>999</sup> eine Reihe von Einzelbeispielen. So werden unter anderem aufgezählt: Ortsbilder (BW, BE, HH, HE, MV, NW, RP, SL, ST, TH), Siedlungen (BE, BB, MV, NW, RP, SL, ST, TH), Silhouetten (BB, MV, NW, ST), Stadtgrundrisse (MV, NW, RP, SL, ST, TH), Landschaftsteile (BB), die Umgebung (MV, NW, SN, ST).

Wie wichtig dennoch die Denkmalbereiche für den Schutz historischer Kulturlandschaften sind, ergibt sich aus § 1 Abs. 3 S. 1 DSchG SH a.F., in dem Kulturlandschaften explizit genannt werden:

„Denkmalbereiche sind Mehrheiten von Sachen, die durch ihr Erscheinungsbild oder durch ihre Beziehung zueinander von besonderer geschichtlicher, wissenschaftlicher, künstlerischer, städtebaulicher oder die Kulturlandschaft prägender Bedeutung sind. Denkmalbereiche können auch aus Sachen bestehen, die einzeln die Voraussetzungen des Absatzes 2 nicht erfüllen.“<sup>1000</sup>

In der Gesetzesnovelle 2014 wurde die Entwicklung fortgeführt, so dass nun in § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSchG SH als schutzzonenfähige Denkmalbereiche auch

„historische Kulturlandschaften, kulturlandschaftliche Elemente oder Mehrheiten von Sachen oder Kulturdenkmälern, die durch ihr Erscheinungsbild oder durch ihre Beziehung zueinander von besonderer geschichtlicher, wissenschaftlicher, künstlerischer, technischer, städtebaulicher oder die Kulturlandschaft prägender Bedeutung sind“.<sup>1001</sup>

Eine Sonderstellung nimmt § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 DSchG ST ein, der nach dem Urteil zum Dessau-Wörlitzer Gartenreich<sup>1002</sup> dahingehend geändert wurde, dass er direkt Bezug auf die Legaldefinition des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 WEÜ

---

<sup>998</sup> Vgl. von *Taboriziki*, Die Denkmallandschaften, AH 47 der rhein. Denkmalpflege, 1996; *Breuer*, Landschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft als Gegenstände der Denkmalkunde, Die Denkmalpflege 1997, S. 5 ff.; *Hönes*, Die historische Kulturlandschaft in der Gesetzeslandschaft, DSI 2002, S. 62 ff.

<sup>999</sup> Siehe zur Verortung im Gesetz: Synopse „Ensembles o.ä. in den DSchGG“.

<sup>1000</sup> GVOBl. 2012, S. 83.

<sup>1001</sup> GVOBl. 2015, 2.

<sup>1002</sup> VG Dessau, Urteil vom 6.4.2001 – 2 A 424/98, NuR 2002, 108-113; nach der Änderung anders entschieden: VG Dessau, Urteil vom 30.9.2005 – 1 A 85/05, juris.

nimmt, sodass hier die Relevanz der Schutzkategorie Denkmalbereiche für den Schutz historischer Kulturlandschaften besonders deutlich wird:

„Denkmalbereiche können historische Kulturlandschaften, die in der Liste des Erbes der Welt der UNESCO gemäß Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 des Übereinkommens vom 23. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Bekanntmachung vom 2. Februar 1977, BGBl. II S. 213) aufgeführt sind, Stadtgrundrisse, Stadt- und Ortsbilder sowie -silhouetten, Stadtteile und -viertel, Siedlungen, Gehöftgruppen, Straßenzüge, bauliche Gesamtanlagen und Einzelbauten, einschließlich deren Umgebung, sein, wenn das Bauwerk zu ihr in einer historischen, funktionalen oder ästhetischen Beziehung steht. Hierzu gehören auch handwerkliche und industrielle Produktionsstätten“<sup>1003</sup>

Seit dem 12.1.2012 wurde eine ähnliche Regelung auch in § 1 Abs. 4 DSchG SH a.F. aufgenommen<sup>1004</sup>, und in der seit dem 30.1.2015 gültigen Fassung in § 2 Abs. 3 Nr. 1 und 2 DSchG SH<sup>1005</sup> beibehalten. Dort heißt es:

„Welterbestätten im Sinne dieses Gesetzes sind die gemäß Artikel 11 des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23. November 1972, BGBl. II 1977 S. 213, in die „Liste des Erbes der Welt“ eingetragenen Stätten, soweit sie dort nicht als Naturerbe eingetragen sind. Pufferzonen sind definierte Gebiete um eine Welterbestätte zum Schutz ihres unmittelbaren Umfeldes, wesentlicher Sichtachsen und weiterer wertbestimmender Merkmale.“<sup>1006</sup>

Auch hervorzuheben ist die Rechtslage in BW und SN: in diesen Bundesländern können unabhängig von dem kraft Gesetzes bestehenden Schutz für Sachgesamtheiten gemäß dem jeweiligen § 2 Abs. 1 außerdem *qua* Satzung Denkmalschutzgebiete (§ 21 DSchG SN) und Gesamtanlagen (§ 19 DSchG BW) ausgewiesen werden, was spezielle Rechtsfolgen und Schutzregelungen für die geschützten Bereiche bedeutet. Als Denkmalschutzgebiete kommen nach § 21 Abs. 1 DSchG SN „insbesondere Straßen-, Platz- oder Ortsbilder, Ortsgrundrisse, Siedlungen, Ortsteile, Gebäudegruppen, Produktionsanlagen [...] sowie deren Umgebung, soweit sie für deren Erscheinungsbild bedeutend sind“,<sup>1007</sup> in Betracht. Gesamtanlagen i.S.d. § 19 Abs. 1 DSchG BW sind „insbesondere Straßen-, Platz- und

---

<sup>1003</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 DSchG ST; ähnlich § 2 Abs. 3 DSchG NW.

<sup>1004</sup> GVOBl. 2012, S. 83.

<sup>1005</sup> GVOBl. 2015, S. 2.

<sup>1006</sup> Ebd. § 1 Abs. 4.

<sup>1007</sup> § 21 Abs. 1 DSchG SN.

Ortsbilder“.<sup>1008</sup> Diese müssen in BW aus wissenschaftlichen, künstlerischen oder heimatgeschichtlichen Gründen<sup>1009</sup>, in SN aus wissenschaftlichen, künstlerischen, geschichtlichen, städtebaulichen oder landschaftsgestalterischen Gründen<sup>1010</sup> ein öffentliches Erhaltungsinteresse aufweisen, um dann einem Genehmigungsvorbehalt für Veränderungen (§ 19 Abs. 2 DSchG BW; § 21 Abs. 2 S. 2 DSchG SN) zu unterliegen. Bezugspunkt für das Veränderungsverbot ist in beiden Fällen das „Bild“ der Gesamtanlage bzw. des Denkmalschutzgebietes, womit das äußere Erscheinungsbild gemeint ist. Beschränkungen für die Größe solcher Schutzbereiche bzw. solcher „Bilder“ gibt es im Gesetz nicht.<sup>1011</sup> Da das „Bild“ aus u.a. heimatgeschichtlichen, städtebaulichen, landschaftsgestalterischen sowie geschichtlichen Gründen zu schützen ist, wird hier in Parallele zu etwa den Landschaftsschutzgebieten des Naturschutzrechtes deutlich, dass hier nicht nur die Originalität der Geschichtlichkeit dieser Schutzbereiche, sondern auch ihre ästhetische Komponente erheblich ist.<sup>1012</sup> Und weil außerdem keine Regelungen zur flächenhaften Beschränkung dieser Schutzbereiche im Sinne der §§ 19 DSchG BW und § 21 DSchG SN getroffen wurden und zudem sogar die Umgebung in das Schutzregime einbezogen wurde, handelt es sich bei den Schutzkategorien der Denkmalschutzgebiete und Gesamtanlagen *prima facie* um solche, die für den Schutz historischer Kulturlandschaften - als Ausschnitte von Landschaften mit besonderer historischer Bedeutung - im Ganzen oder in Teilen adäquat sein könnten.

#### **(4.2) Sachgesamtheiten von Bodendenkmälern, Grabungsschutzgebiete:**

Der Begriff der Sachgesamtheit von Bodendenkmälern kann nicht nur Mehrheiten von unbeweglichen Bodendenkmälern (Befunde) bezeichnen, sondern auch Mehrheiten von Funden (bewegliche Denkmäler). Demzufolge können einheitliche Fundkomplexe, wie sie etwa bei in *situ* gelegenen

---

<sup>1008</sup> § 19 Abs. 1 DSchG BW.

<sup>1009</sup> Vgl. § 19 Abs. 1 DSchG BW.

<sup>1010</sup> Vgl. § 21 Abs. 1 DSchG SN.

<sup>1011</sup> *Strobl/Majocco/Sieche*, Denkmalschutzgesetz BW, 2001, § 19 Rn. 9; *Martin*, u.a.:

Sächsisches Denkmalschutzgesetz – Kommentar, 1999, § 31 Rn. 25.

<sup>1012</sup> Ebd.; vgl. auch: *Krautzberger*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil F kap. II Rn. 42.

Gräberfeldern vorkommen, keine Sachgesamtheit in diesem Sinne sein; sie sind schlicht Bodendenkmäler.<sup>1013</sup>

Von Sachgesamtheiten von Bodendenkmälern im Sinne der oben gegebenen Definition sind Mehrheiten von Bodendenkmälern zu unterscheiden, die eher den Schutzkategorien der Grabungsschutzgebiete und Archäologischen Reservate zugerechnet werden müssen. Denn diese bezeichnen keine Sachgesamtheiten im herkömmlichen Sinne. Diese Rechtsinstitute schützen Flächen und schaffen für sie Genehmigungsvorbehalte, wenn in ihnen möglicherweise ein oder mehrere Bodendenkmäler vermutet werden.<sup>1014</sup>

Land	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
§	2 I, 9	12 I 3, II 7	-	2 I Nr. 3	2 I 3		2 I	2 I
Land	Nds	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
§	3 V	2 I	4 II 2	-	2 II 5	2 V I, 19	2 III Nr. 4	2 I 1, 4 II, III

Synopse: Sachgesamtheiten von Bodendenkmälern

Bodendenkmäler sind eine wichtige Befundkategorie für historische Kulturlandschaften, weil gerade in diesen mit einem erhöhten Vorkommen gerechnet werden kann.<sup>1015</sup> Zudem können sich aufgrund der Existenz von Bodendenkmälern prägenden Bodenstrukturen in der Fläche ergeben, die eine historische Kulturlandschaft charakterisieren. Das DSchG von BW, HE, MV, Nds, NW, SL, SN, SH sowie von TH ordnet Sachgesamtheiten von Bodendenkmälern selbst als Denkmäler ein.<sup>1016</sup> Auch der Begriff des Denkmalbereiches, wie er in dem DSchG von BB (§ 4), von BR (§ 2 Abs. 1 Nr. 2), HH (§ 2 Nr. 2), HE (§ 2 Abs. 1) und von SH (§ 2 Abs. 3) definiert wird, können diese enthalten. Gesondert ordnet § 3 Abs. 4 DSchG Nds. Sachgesamtheiten ein und § 2 Abs. 2 Nr. 4 DSchG ST schuf hierfür die Kategorie des „archäologischen Flächendenkmals“ („in denen Mehrheiten von

<sup>1013</sup> Martin, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Kap. IV Rn. 43.

<sup>1014</sup> Fechner, in: Fechner/Martin, Denkmalschutzgesetz TH, 2005, Erl. des § 19 DSchG TH.

<sup>1015</sup> Reichstein, Das archäologische Denkmal als archäologische Quelle, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, 1991, S. 31 – 38, 31 f.; Oebbecke, Der Rechtsbegriff des Bodendenkmals, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, 1991, S. 39 – 46, 39 f.

<sup>1016</sup> Zur Verortung im Gesetz, siehe Synopse „Sachgesamtheiten von Bodendenkmälern“.

archäologischen Kulturdenkmalen vorhanden sind“). Diese Kategorie kann als besonders geeignet für bestimmte historische Kulturlandschaften gelten.

In Verbindung zu § 2 Abs. 2 Nr. 4 DSchG ST muss auch § 9 Abs. 5 DSchG ST gesehen werden. Demzufolge hat die Obere Denkmalschutzbehörde die Gebiete durch Anordnung, gemeint ist eine Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG, abzugrenzen,<sup>1017</sup> „in denen archäologische Kulturdenkmale vorhanden sind oder begründete Anhaltspunkte für ihr Vorhandensein existieren“<sup>1018</sup> und sie befristet als Grabungsschutzgebiete auszuweisen.

Ähnlich einzustufen sind die Grabungsschutzgebiete nach § 22 DSchG SN und die im Falle eines besonderen übergeordneten wissenschaftlichen Interesses *qua* Rechtsverordnung zu bestimmenden „Archäologischen Reservate“ nach § 23 DSchG SN.<sup>1019</sup> Doch für diese beiden bestehen keine Befristungen. Letztere entfalten ein Veränderungsverbot bzgl. Nachforschungen und Arbeiten, die verborgene Kulturdenkmale zu Tage befördern könnten sowie der bisherigen Grundstücksnutzung und stellen sie unter Genehmigungsvorbehalt.<sup>1020</sup> § 14 DSchG MV dagegen fordert lediglich die Eintragung in die Denkmalliste.

Für den Schutz historischer Kulturlandschaften ist grundsätzlich festzuhalten, dass die Kategorie der Grabungsschutzgebiete nur eine bedingt adäquate Alternative darstellt, weil sie primär zu dem Zweck der Erforschung der Bodendenkmäler eingerichtet werden müssen und somit kaum für einen dauerhaften Erhalt historischer Kulturlandschaften dienen können. Zudem sind in einigen Gesetzen Befristungen für Grabungsschutzgebiete *expressis verbis* verankert (Bsp. § 14 Abs. 1 DSchG NW: 3 Jahre). In den übrigen ist nach der *ratio legis* davon auszugehen, dass, sobald der Schutzzweck des Grabungsschutzgebietes durch Erforschung bzw. Ausgrabung des Bodendenkmals erfüllt ist, die Schutzwirkung erlischt; in Folge können dann

---

<sup>1017</sup> Bendix, Definition, Abgrenzbarkeit und Begründbarkeit von Bodendenkmälern für das praktische Verwaltungshandeln, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, 1991, S. 57-64, 58 f.

<sup>1018</sup> § 9 Abs. 5 DSchG ST.

<sup>1019</sup> Martin, u.a.: Sächsisches Denkmalschutzgesetz – Kommentar, 1999, § 22 Rn. 1 ff; § 23 Rn. 1 ff.

<sup>1020</sup> Vgl. § 23 Abs. 2 und 3 DSchG SN.

die geborgenen Denkmale unter Schutz gestellt werden. Außerdem werden Grabungsschutzgebiete im Allgemeinen nicht als geschützte Denkmale angesehen, wie sich aus den Gesetzessystematiken und den Aufzählungen zur (Kultur-)Denkmaldefinition der einzelnen Denkmalschutzgesetze ergibt.

Als besonders geeignet für den Kulturlandschaftsschutz können jedoch die Kategorie der „Archäologischen Reservate“ gemäß § 23 DSchG SN oder auch des „Archäologischen Flächendenkmals“ nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 DSchG ST angesehen werden, weil sie nach ihrem Schutzzweck bzw. ihrer offenen Tatbestandformulierung ausreichend Schutzraum bieten.

### **(5) Umgebung**

Umgebung ist der Bereich, innerhalb dessen sich die bauliche oder sonstige Nutzung von Grundstücken oder von öffentlichen Flächen auf das Denkmal auswirken kann.<sup>1021</sup> Ein zusätzliches Merkmal fordert § 10 Abs. 1 DSchG BE: „soweit sie für dessen Erscheinungsbild von prägender Bedeutung ist.“<sup>1022</sup> Auch der bauordnungsrechtliche Begriff der Nähe kann erläuternd hinzugezogen werden, wobei hier Nähe als Wirkungszusammenhang bzw. Wirkungsbereich des Denkmals anzusehen ist und nicht einen durch Meterzahlen definierten Raum.<sup>1023</sup>

In einigen wenigen Denkmalschutzgesetzen wird die Umgebung auch als Bestandteil eines Denkmals (Bsp. § 4 Abs. 1 Nr. 2 Satz 2 DSchG RP), ja sogar selbst als Denkmal bezeichnet; so heißt es in § 2 Abs. 2 Satz 2 DSchG BR, dass die Umgebung zu einem unbeweglichen Bau- oder Bodendenkmal „gehört“ und im DSchG Nds. „gelten“ bestimmte Flächen als Teile des Baudenkmals. In MV, NW, ST ist es möglich, dass die Umgebung als Bestandteil eines Ensembles und folglich selbst als Denkmal gilt. Besondere Bedeutung kommt dieser Denkmaleigenschaft der Umgebung zu, wenn einige Länder sogar Einzeldenkmale als Ensembles definieren.<sup>1024</sup>

---

<sup>1021</sup> *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Kap. IV Rn. 46.

<sup>1022</sup> *Martin/Schmidt*, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2000, § 10 Rn. 8.

<sup>1023</sup> Vgl. ebd.; *Kloepfer*, Denkmalschutz und Naturschutz, 2012, S. 107.

<sup>1024</sup> Ebd.; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 13.3.2014 – 8 A 11176/13 m.w.N., *Kemper* IBR 2014, 1099.



Land	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
§	2 III	6 I S. 2	10, 11 II	2 III, 9 I Nr. 4	2 II	9	16 II	2 III 2
Land	Nds	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
§	3 III	2 III, 9 I b	4 I 2/2	2 III	1 I 2, 2 I	2 III 1	2 II 3, 12 I Nr. 3	13 I 2

Synopse: Umgebungsschutz in den DSchGG

Dem denkmalschutzrechtlichen Umgebungsschutz kommt bezüglich des Erhalts historischer Kulturlandschaften eine wesentliche Bedeutung zu, da durch ihn Freiflächen, auf die Denkmale in ihrer Bedeutung ausstrahlen, geschützt werden können.<sup>1025</sup> Dies trifft umso mehr zu, sollte man die Kulturlandschaft gerade als die Umgebung von der sie prägenden Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern definieren, wie es über den naturschutzrechtlichen Grundsatz des § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG anzudenken ist.<sup>1026</sup>

Doch nicht nur für den Erhalt ist der Schutz der Umgebung wesentlich:

„Jeder Landschaftsplaner weiß aufgrund leidvoller Erfahrung, dass der Schutzstatus eines Kultur- Bau-, Bodendenkmals oder eines historischen Kulturlandschaftselementes zwar genügen kann, um das Denkmals vor Zerstörung oder Beschädigung zu bewahren, dass aber die Umgebungsqualität ein ganz entscheidender Faktor für die Wahrnehmung, das Erleben, die Schönheit des eigentlichen Schutzgutes ist. In vielen Fällen hilft hier bereits ein Freiraum, um negative Wirkungen von geplanten Nachbarobjekten zu verringern oder auszuschalten. Dieser Freiraum muss zunächst keine besondere Qualität haben. Sie kann später entwickelt werden.“<sup>1027</sup>

Der Umgebungsschutz hat auch dahingehend eine hohe Relevanz, dass angesichts des (drohenden) Verlustes ganzer historischer Kulturlandschaften lediglich einzelne historische Kulturlandschaftselemente geschützt werden können,<sup>1028</sup> die dann schrittweise durch den Umgebungsschutz wieder zu flächigen historischen Kulturlandschaften zusammengesetzt werden.<sup>1029</sup> Im

<sup>1025</sup> Hönes, Umgebungsschutz im Naturschutzrecht, NordÖR 2006, S. 16 ff., 20; Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 107.

<sup>1026</sup> Ebd.; vgl. auch: A. und J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2010, § 1 Rn 53; Kemper, NuR 2011, 340 ff, 342.

<sup>1027</sup> Wöbse, Bedeutung historischer Kulturlandschaftselemente für die Eigenart und Schönheit von Kulturlandschaften, in: Küster [Hrsg.] Kulturlandschaften, Analyse und Planung, 2008, S. 21-32, 27.

<sup>1028</sup> Hönes, Umgebungsschutz im Naturschutzrecht, NordÖR 2006, S. 16 ff., 20, Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 107.

<sup>1029</sup> Thiessen, Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Archäologie und Naturschutz, in: Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81, 2009, S. 73-92, 78; Wöbse, Bedeutung historischer

Extremfall kommt man zum Phänomen der Denkmallandschaft, wie sie u.a. BREUER und GUNZELMANN vertreten haben,<sup>1030</sup> nämlich als eine Landschaft die im Wesentlichen durch Einzeldenkmale geprägt ist und durch den Umgebungsschutz zu einem Ganzen zusammengefügt wird.

Tatsächlich ist der Umgebungsschutz einer der wichtigsten Schutzinstrumente für historische Kulturlandschaften.<sup>1031</sup> Denn archäologische Fundplätze und Denkmale sind meist durch die sie umgebenden Naturräume und Topographien geprägt bzw. auf sie abgestimmt worden.<sup>1032</sup> Siedlungen gründete man bsp. hauptsächlich an Gewässern oder auf fruchtbaren Böden Siedlungen, Befestigungsanlagen wurden an strategisch wichtigen Punkten gebaut und Grabmale wie die „Hünengräber“ an prominenten Stellen errichtet.

Der Umgebungsschutz als denkmalschutzrechtliches Instrument ermöglicht, Einfluss auf diejenigen Maßnahmen im Umfeld von Denkmalen zu nehmen, die dazu geeignet sind, den Eindruck und folglich auch den eigentlichen Wert der Objekte selbst zu beeinträchtigen.<sup>1033</sup> Der Eindruck ist als die besondere Wechselwirkung der Kulturdenkmale mit ihrer Umgebung zu definieren; dies umfasst auch landschaftsprägende Wirkungen, wie die Orientierung der Landnutzung und -bebauung an den Denkmalen oder aber die Sichtbarkeit der Objekte und ein ungestörtes Landschaftsbild.<sup>1034</sup>

Neben diesen ästhetischen Aspekten ist aber speziell aus Sicht der Archäologie Gewicht auf solche Maßnahmen zu legen, die geeignet sind, Störungen in der Wahrnehmung von wichtigen landschaftlichen Voraussetzungen, die für die Errichtung der Denkmale erforderlich waren, hervorzurufen.<sup>1035</sup> So kann

---

Kulturlandschaftselemente für die Eigenart und Schönheit von Kulturlandschaften, in: *Küster* [Hrsg.] *Kulturlandschaften, Analyse und Planung*, Frankfurt/Main 2008, S. 21-32, S. 28.

<sup>1030</sup> *Breuer*, *Die Denkmalpflege* 1997, S. 5ff., 7 f.; vgl. *Gunzelmann*, *Denkmallandschaft und Kulturlandschaft – die Landschaft in der Denkmalpflege*, in: *BfN* (Hrsg.), *Naturschutz und Biologische Vielfalt*, 81/2009, 47-72, 55 f.

<sup>1031</sup> *Hönes*, Zur Schutzkategorie „Historische Kulturlandschaften“, *NuL* 1991, 87 ff., 89; *Breuer*, *Tilmann: Naturlandschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft, Historische Kulturlandschaft*, in: *ICOMOS, Hefte des Deutschen Nationalkomitees XI*, 1993, S. 13-19, 15 f.

<sup>1032</sup> *Maluck*, *Denkmalschutz und Naturschutz an den archäologischen Denkmalen Danewerk und Haithabu in Schleswig-Holstein*, in: *BfN* (Hrsg.), *Naturschutz und Biologische Vielfalt*, 81, 2009, S. 211-230, S. 216.

<sup>1033</sup> *OVH Berlin-Brandenburg, Beschluss v. 11.3.2014 – 10 S 13.12 m.w.N.*, *Kemper IBR* 2014, 1324; *Kloepfer*, *Denkmalschutz und Naturschutz*, 2012, 108; *Gunzelmann*, *Denkmallandschaft und Kulturlandschaft – die Landschaft in der Denkmalpflege*, in: *BfN* (Hrsg.), *Naturschutz und Biologische Vielfalt*, 81/2009, 47-72, 55 f.

<sup>1034</sup> *Maluck*, *Danewerk*, in: *BfN* (Hrsg.), *Biologische Vielfalt*, 2009, S. 218.

<sup>1035</sup> *Ebd.*

gewährleistet werden, dass auch die Umgebung als wertbildender Teil des Denkmals und wesentliche Quelle für das Verstehen von Denkmalfunktion und Erbauerintention<sup>1036</sup> geschützt wird. Im Übrigen können so die Ziele des Landschaftsschutzes in den Denkmalschutz integriert werden.<sup>1037</sup>

## **bb) Schutzobjektauswahl**

Damit historische Kulturlandschaften oder –landschaftsteile unter Denkmalschutz gestellt werden können, müssen sie den allgemein gültigen Kategorien der Denkmalfähigkeit und -würdigkeit genügen. Das Erfordernis dieser ist in den Denkmalschutzgesetzen nicht explizit geregelt, wurde aber von der Rechtsprechung aus den unterschiedlichen Formulierungen („Öffentliches Interesse“: BW, BB, BR, HE, MV, NDs, NW, RP, SL, SN, ST, SH, TH; „Interesse der Allgemeinheit“: BY, BE) abgeleitet bzw. auf ihrer Grundlage entwickelt.<sup>1038</sup>

Die Denkmalswürdigkeit wird als das von den Denkmalschutzgesetzen als Voraussetzung der Denkmaleigenschaft verlangte Interesse der Allgemeinheit an der Erhaltung eines Gegenstandes definiert,<sup>1039</sup> während die Denkmalfähigkeit einerseits die Sacheigenschaft und andererseits die Subsumtion unter die Bedeutungskategorien umfasst;<sup>1040</sup> sie wurden nun umfassend dargestellt.

Für die historische Kulturlandschaft kann, soweit sie als flächiges Denkmal verstanden wird, nichts anderes gelten. So kommt auch die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger zu dem Schluss, dass „die Erhaltung von Teilen der historischen Kulturlandschaft oder eines gesamten Kulturlandschaftsausschnittes im Interesse der Allgemeinheit liegen“<sup>1041</sup> muss. Fraglich ist, ob das „Interesse der Allgemeinheit“ als Schutzwürdigkeitskriterium auf gleicher Stufe wie der „kulturhistorische Wert“

---

<sup>1036</sup> Vgl. Urteil zum Ablauf und zur Begründung von Umgebungsschutz für Denkmale, OVG Schleswig, Urteil vom 29.9.2004 – 1 LB 64/03; [http://www.schleswig-holstein.de/LD/DE/RechtGesetz/ImNamenDesVolkes/Urteilsammlung/LfD\\_Urteile\\_\\_blob=publicationFile.pdf#page=29](http://www.schleswig-holstein.de/LD/DE/RechtGesetz/ImNamenDesVolkes/Urteilsammlung/LfD_Urteile__blob=publicationFile.pdf#page=29), abgerufen am 30.3.2014.

<sup>1037</sup> Maluck, Danewerk, in: BfN (Hrsg.), Biologische Vielfalt, 2009, S. 218.

<sup>1038</sup> Vgl. hierzu § 3 Teil I Nr. 2 c).

<sup>1039</sup> Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 95; Moench, NVwZ 1988, 304, 306; ders./Otting, NVwZ 2000, 146, 150.

<sup>1040</sup> Viebrock, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Kap. C Rn. 36 ff. m.w.N.; Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 92 f..

<sup>1041</sup> Positionspapier der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger, DSI 3/2002, S. 94.

steht, den Art. 1 d) ELK fordert. Die Frage kann aber an dieser Stelle dahingestellt bleiben, da das Schutzwürdigkeitskriterium zwingend von der Rspr. gefordert wird, sodass historische Kulturlandschaften diese als Schutzobjekt von Denkmalschutz und -pflege aufweisen müssen.

Die Auswahl der Schutzobjekte beruht auf der Erfassung von historischen Kulturlandschaften, die seit ca. den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts aufgrund des Trends der Deregulierung der Denkmalfachbehörden und der mit ihr verbundenen Reduzierung der Personalstärke meist nur zielgerichtet in Verbindung mit UVP- oder Flurbereinigungsverfahren oder sonstigen Planverfahren betrieben wird.<sup>1042</sup> Diese Erfassungen beruhen meist auf der Denkmaltopographie, die versucht, das Denkmal im Kontext mit seiner Umgebung in Text, Bild und Karte darzustellen.<sup>1043</sup> Aufgrund dieser meist auf Länder- oder regionaler Ebene entstanden Kulturlandschaftskataster, die in Kooperation mit staatsnahen oder staatsfernen Partner und Projekten, jedoch nur selten von den Denkmalbehörden selbst ausgearbeitet wurden.<sup>1044</sup> Als Beispiel kann hier das KLEKS, das „KulturLandschaftsElementeKataster“ aus MV angeführt werden, das auf einer Kooperation der Universität Rostock, der Landesämter für Umwelt und Denkmalpflege u.a. beruhte.<sup>1045</sup> Ein anderes Beispiel ist das KulaDig NW, das Kulturlandschaften digital erfasst und darstellt und auf die Initiative der Landschaftsverbände in Zusammenarbeit mit den Denkmalämtern von NW zurückgeht.<sup>1046</sup> Die Schwierigkeit besteht bei diesen Vorhaben darin, dass differenzierte Kulturlandschaften geistige und damit subjektive Konstrukte darstellen, sodass kein bestimmtes Leitbild für die Erfassung verwertet werden kann; vielmehr muss je nach Einzelfall die

---

<sup>1042</sup> Vgl. *Gunzelmann*, Erfassungen zur Kulturlandschaft innerhalb der Denkmalpflege, in: Kommunalverband Großraum Hannover, Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 57-70, 57, 60.

<sup>1043</sup> *Broermann*, Kulturlandschaftskataster in der Raumplanung, 2012, S 98 f.

<sup>1044</sup> Ebd.

<sup>1045</sup> *Recker*, Kulturlandschaft: Wahrnehmung - Inventarisierung - Regionale Beispiele, Tagungsbericht vom 11.11.2008, H-Soz-u-Kult. 2004, S. 5; <http://www.kleks-online.de/>, abgerufen am 30.3.2014.

<sup>1046</sup> *Burggraaff*, Fachgutachten zur Kulturlandschaftspflege in Nordrhein-Westfalen, 2000, S. 2 ff.

Eigenart des regionalen Ausschnittes über die charakteristischen Strukturen und Elemente herausgearbeitet werden.<sup>1047</sup>

Die Bestimmung der charakteristischen Elemente und Strukturen sowie die denkmalrechtliche Bewertung der historischen Kulturlandschaft sowie ihrer Elemente ist vorwiegend Sache der fachlichen Experten.<sup>1048</sup> Die Einbindung von lokalen Experten, wie sie bereits versucht wird,<sup>1049</sup> kann aber noch nicht die Kriterien einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der ELK erfüllen. Bisher steht die fachliche Beurteilung der Denkmaleigenschaft, also des geschichtlichen Zeugniswertes, der Originalität etc. im Vordergrund.<sup>1050</sup> Dies beruht allerdings auch auf der personellen Mangellage, sodass eine umfassende Erfassung der subjektiven Wahrnehmung der Bevölkerung von der sie umgebenden historischen Kulturlandschaft nur ansatzweise erreicht werden kann. Es wird ähnlich wie bei der Ausgrabung archäologischer Denkmale bei einer reaktiven Handlungsweise bleiben, die durch ihre Projektbezogenheit gekennzeichnet ist und im Rahmen von UVP-Verfahren etc. stattfinden wird; positiv formuliert kann man hier auch von zielorientierter Erfassung sprechen. Somit ist zu konstatieren, dass die Erfassung von historischen Kulturlandschaften und ihren Elementen nicht allein von den Denkmalschutzbehörden erreicht werden kann.<sup>1051</sup> Vielmehr sind ob der Fülle der zu beachtenden Kriterien Kooperationen notwendig, auch um letztlich im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung ELK-gerecht nachbessern zu können; Akteur könnte hier z.B. der BHU sein. Zu beachten ist hierbei jedoch, dass aus kompetenzrechtlichen Gründen zumindest die Entscheidung über die denkmalschutzrechtliche Schutzwürdigkeit von historischen Kulturlandschaften oder Kulturlandschaftselementen bei den Denkmalfachbehörden bleiben muss.<sup>1052</sup> Damit aber dem Prinzip der

---

<sup>1047</sup> *Büttner*, Die historische Kulturlandschaft in der Region Oberfranken-West: ein Gemeinschaftsprojekt der Bayerischen Landesämter für Umwelt und für Denkmalpflege, in: Historische Kulturlandschaft, München 2005, S. 59-76,

<sup>1048</sup> Broermann, Kulturlandschaftskataster in der Raumplanung, 2012, S 98 f.

<sup>1049</sup> Vgl. *Gunzelmann*, Denkmallandschaft und Kulturlandschaft, in: Bundesamt für Naturschutz, Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81/2009, S. 47-72, S. 67.

<sup>1050</sup> Ebd.; vgl. auch *Büttner*, Die historische Kulturlandschaft in der Region Oberfranken-West: ein Gemeinschaftsprojekt der Bayerischen Landesämter für Umwelt und für Denkmalpflege, in: Historische Kulturlandschaft, München 2005, S. 59-76, 75.

<sup>1051</sup> Vgl. auch *Gunzelmann*, Erfassungen zur Kulturlandschaft innerhalb der Denkmalpflege, in: Kommunalverband Großraum Hannover, Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 57-70, S. 65.

<sup>1052</sup> Ebd.

Öffentlichkeitsbeteiligung der ELK genüge getan werden kann, muss es diesen möglich sein, im Rahmen ihres Ermessensspielraumes hinsichtlich der Unterschutzstellung neben der Originalität, des Zeugniswertes etc. auch die subjektive Wahrnehmung der betroffenen Bevölkerung als Entscheidungsgrundlage heranziehen zu können.

### cc) Verfahren der Unterschutzstellung

Es gibt zwei wesentlich unterschiedliche Verfahren in den deutschen Bundesländern, die die Unterschutzstellung von Denkmälern zur Folge haben: (1) das eine folgt dem Eintragungsprinzip (formelles oder konstitutives System), während das andere (2) am Prinzip der Generalklausel ausgerichtet wird (materielles, *ipso-lege*- oder *ipso-jure*-System).

(1) In den Ländern, in denen Denkmäler nach dem Eintragungsprinzip unter Schutz gestellt werden, nämlich im DSchG von BR (§ 7), HH (§ 5, 6), NRW (§ 3) RP (§ 8) und SH (§ 9), müssen die Denkmäler nicht nur die Definitionsmerkmale des jeweiligen DSchG aufweisen, sondern müssen zusätzlich durch einen hoheitlichen Eintragungsakt in das Denkmälereintragsbuch eingetragen worden sein;<sup>1053</sup> der Eintragungsakt ist ein Verwaltungsakt i.S.v. § 35 VwVfG. Die jeweiligen DSchGG entfaltet also nur ihr Schutzregime über ein Denkmal, wenn es rechts- und bestandskräftig eingetragen wurde und ein Eintragungsbescheid mit hinreichender Begründung (§ 39 VwVfG)<sup>1054</sup> und Rechtsbehelfsbelehrung erlassen und zugestellt wurde. Vor dem Erlass des Bescheides ist der betroffene Eigentümer gem. § 28 VwVfG anzuhören. Dem Eigentümer steht dann eine reguläre Klagefrist von einem Monat zu (§ 58 VwGO), in der er Widerspruch einlegen und/oder Anfechtungsklage erheben kann.<sup>1055</sup>

Die behördliche Zuständigkeit für die Eintragung ist nicht einheitlich geregelt und erfolgt in den Ländern NW und RP durch die Untere Denkmälerschutzbehörde, in BR (7 DSchG BR) durch das Landesamt für Denkmalpflege und Landesarchäologie, in HH durch das Denkmälerschutzamt

---

<sup>1053</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 3.3.2005 – 4 K 8677/02, BeckRS 2007, 25758, m.w.N.; Wurster, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch öffentliches Baurecht, 2010, Rn. 153; Kloepfer, Denkmälerschutz und Umweltschutz, 2012, S. 108.

<sup>1054</sup> VG Potsdam vom 13.9.1995 - 2 K 151/94, NVwZ 1996, 820 = DSI 1/96 S. 58 ff.

<sup>1055</sup> Viebrock, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmälerschutz, 3. Aufl. 2010, Kap. C Rn. 85 ff.

( §§ 5, 6 DSchG HH), und in SH durch die Obere Denkmalschutzbehörde (§§ 5, 6 DSchG HH).

In einigen Bundesländern ist die Eintragung als Schutzvoraussetzung nur für bestimmte Schutzkategorien vorgesehen. So wird im DSchG von BW (§ 12 Abs. 1), RP (§ 8) und SH (§ 9) die Eintragung nur für Denkmäler mit besonderer Bedeutung, in BY (Art. 2), HE (§ 10), Nds (§ 4 Abs. 1 S. 2, § 5 S. 2). dagegen nur für bewegliche Denkmäler gefordert. Man spricht hier auch von Mischsystemen.<sup>1056</sup> Für die Festsetzungen von Grabungsschutzgebieten ist, in aller Regel ein Verwaltungsakt oder eine Verordnung zu erlassen, wobei Grabungsschutzgebiete keine Denkmale im eigentlichen Sinn darstellen. Vielmehr müssen die in ihm verborgenen Bodendenkmäler gesondert geschützt und dann eingetragen werden.

(2) In den anderen Bundesländern<sup>1057</sup> wird die Unterschutzstellung gemäß dem *ipso-jure*- oder *ipso-lege*-System vollzogen: Maßstab ist hier, ähnlich wie beim System der konstitutiven Denkmalliste, eine denkmalschutzrechtliche Generalklausel, unter deren Denkmaldefinition mit verschiedenen Bedeutungskategorien das jeweilige Denkmal subsumiert werden muss.<sup>1058</sup> Weist das betroffene Denkmal die notwendigen Merkmale auf, so unterliegt es *ipso jure*, also ohne weiteren verwaltungsrechtlichen Hoheitsakt durch die Landesämter dem Schutzregime des jeweiligen Denkmalschutzgesetzes.<sup>1059</sup> Die Eintragung in das Verzeichnis oder die Liste des Denkmalsbuches sowie die Benachrichtigung hat lediglich informationelle und keine materielle Wirkung. Erst die dann zu erlassenden Verfügungen zur Nutzungsbeschränkung oder Erhaltungsanordnung haben dann die Qualität eines Verwaltungsakt i.S.d. § 35 TS. 1 VwVfG.<sup>1060</sup>

---

<sup>1056</sup> Viebrock, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil. C Kap. IV Rn. 86; Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 111 f.

<sup>1057</sup> Im DSchG von BB (§ 3), BE (§ 4), BW (§ 10), BY (Art. 2), HE (§ 10), MV (§ 5), Nds. (§ 10), ST (§ 6), SN (§ 18), TH (§ 4).

<sup>1058</sup> Kloepfer, Umweltschutz und Denkmalschutz, 2012, S. 110; Viebrock, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil. C Kap. IV Rn. 86; Moench/Otting, NVwZ 2000, 146 ff. 147 f.

<sup>1059</sup> Ebd.

<sup>1060</sup> Viebrock, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil. C Kap. IV Rn. 89

Dieses System wurde nicht ohne Widerstand angenommen. Doch letztlich wurde es von der Rspr.<sup>1061</sup> als rechtmäßig bestätigt. Bereits 1988 hatte das BVerfG<sup>1062</sup> sich zur Bestimmtheit des unbestimmten Rechtsbegriffs der in den DSchGG geregelten Denkmalschutzkategorien Stellung bezogen und festgestellt, dass eine hinreichende Bestimmtheit durch die Heranziehung von Sachverständigen erreicht werden könne, sodass kein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot vorliege.<sup>1063</sup> Auch stelle es für die Schutzwirkung kein Erfordernis da, dass der betroffene Eigentümer durch Benachrichtigung Kenntnis von der Eintragung erhalten hätte. Dies ist aber nur dann der Fall, wenn davon auszugehen ist, dass sich die Denkmaleigenschaft auch einem uninteressierten, nicht aufgeschlossenen Laien so aufdrängt, dass es ihm zumutbar ist, bei den zuständigen Denkmalschutzbehörden Auskunft über das Vorliegen der Denkmaleigenschaft einzuholen.<sup>1064</sup> Weil die Benachrichtigung in diesem Schutzsystem kein Verwaltungsakt ist und lediglich informationellen Zwecken dient, ist hier die Feststellungsklage das richtige Rechtsschuttmittel<sup>1065</sup>, wobei bereits durch die rechtliche Qualifikation eines Gebäudes als Baudenkmal das erforderliche Rechtsverhältnis (§ 43 Abs. 1 VwGO) begründet wird.<sup>1066</sup>

In beiden Systemen steht den zuständigen Behörden bei der Eintragung von Denkmalen in das Denkmalsbuch kein Ermessen zu.<sup>1067</sup> Die tatbestandlichen Voraussetzungen sind ebenso voll gerichtlich überprüfbar, wie die formellen Voraussetzungen der Eintragung und das Verwaltungsverfahren.<sup>1068</sup> Auch ist keine vorherige Abwägung zwischen den öffentlichen Belangen, die für eine

---

<sup>1061</sup> So bsp. OVG Berlin, Urteil vom 3.1.1997 - 2 B 10.93, BauR 1998, 773; VerfGH Berlin, Urteil vom 25.3.1999 - VerfGH 58/98, LKV 1999, 361; BVerwG, Urteil vom 9.10.1997 - 6 B 42.97, LKV 1998, 150.

<sup>1062</sup> BVerfG, Beschluss vom 18.5.1988 - 2 BvR 579/84, BVerfGE 78, 205, 212.

<sup>1063</sup> Ebd.

<sup>1064</sup> BWVG vom 23.7.1990, 1 S 2998/89, NVwZ-RR 1991, 291.

<sup>1065</sup> VG Dessau vom 16.3.1994, LKW 2000, 268; OVG Berlin, Urteil vom 3.1.1997 - 2 B 10.93, BauR 1998, 773; VerfGH Berlin, Urteil vom 25.3.1999 - VerfGH 58/98, LKV 1999, 361.

<sup>1066</sup> Ebd.

<sup>1067</sup> HessVGH vom 23.1.1992 - 4 UE 3467/88, NVwZ-RR 1993, 462; OVG Bremen vom 25.5.1998 - 1 BA 9/97, NordÖR 2000, 168.

<sup>1068</sup> *Strobl/Majocco/Sieche*, Denkmalschutzgesetz BW, 2001, § 12 Anm. 9.



Eintragung sprechen und den diesen gegenüber zu stellenden Interessen der betroffenen Eigentümer anzustellen.<sup>1069</sup>

Besonderheiten gelten noch für Bodendenkmäler: Solche können nur eingetragen werden, wenn sie oberirdisch sichtbar sind oder aber von besonderer Bedeutung sind; schließlich sollen in das Denkmalsbuch nur solche Denkmale eingetragen werden, über die auch tatsächliche Informationen vorhanden sind und nicht bloße Vermutungen.<sup>1070</sup>

In einigen Bundesländern sehen die DSchGG auch eine vorläufige Unterschutzstellung vor, um den Gesetzeszweck auch bei Eilbedürftigkeit gewährleisten zu können.<sup>1071</sup> Oftmals geht die vorläufige Unterschutzstellung mit Sofortvollzug i.S.d. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO einher.<sup>1072</sup>

(3) Sämtliche Denkmalschutzgesetze sehen die Ausweisung von Schutzgebieten oder Schutzzonen i.d.R. durch Rechtsverordnung oder Satzung vor, was auch den Regelungszielen der Valletta-Konvention geschuldet ist.

<b>Land</b>	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
§	2 I, 19	1 III	2 III	2 II Nr. 2, 4	2 I 2	2/2	2 II 1	2 I, III
<b>Land</b>	Nds	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
§	3 III	2 I, 5	5	2 II Nr. 2, IV	2 II 2	2 I, III 2, 21	2 III, 10	2 II-IV

Synopse: Ensembles o.ä. Formulierungen in den DSchGG

In §§ 2 Abs. 3 Nr. 3, 10 Abs. 1 DSchG SH wird sogar die Ausweisung eines Schutzgebietes qua Rechtsverordnung für historische Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten von besonderer Denkmalwürdigkeit geregelt. Nach § 10 Abs. 1 DSchG SH kann die obere Denkmalschutzbehörde im

<sup>1069</sup> BWVGH DÖV 1986, 119 = EzD 2.2.4 Br. 17 m. w. Anm. Eberl; OVG Bremen vom 25.5.1998 NordÖR 2000, 168 = EzD 2.2.4 Nr. 20.

<sup>1070</sup> Viebrock, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil C Kap. VII Rn. 96.

<sup>1071</sup> § 17 DSchG BW, § 10 DSchG BB, § 8 DSchG BR, § 4 DSchG NW, § 11 DSchG RP, § 7 DSchG SH.

<sup>1072</sup> Hönes, in: Daydov/Hönes/Otten/Ringbeck, Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., 2012, § 4 Rn. 5 f.

Benehmen mit den betroffenen unteren und der obersten Denkmalschutzbehörden sowie den betroffenen Kommunen Denkmalbereiche durch Rechtsverordnung ausweisen, in der Ausmaß, Bestandteile, Schutzziel und –zweck sowie die zur Erreichung des Schutzzwecks erforderlichen Genehmigungsvorbehalte festzulegen sind. Dem Gesetzentwurf ist weiter zu entnehmen, dass die Rechtsverordnungen auch im Benehmen mit der und den betroffenen Gemeinden zu erstellende Zielplanung zur Verwirklichung des räumlich klar zu umgrenzenden Schutzzinhalts enthalten sollen.<sup>1073</sup> Dieses Erfordernis wird jedoch obsolet, wenn die Schutzzone eine Welterbestätte mit oder ohne Pufferzone betrifft, die nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 und 2 DSchG SH gesondert geschützt werden. In diesen Fällen werden Umfang, Schutzzweck und Pufferzonen durch die nach § 4 Abs. 2 zuständigen Stellen in Übereinstimmung mit den Kriterien für die Eintragung in die Welterbeliste gemäß Art. 11 Abs. 2 WEÜ bestimmt und wurden bereits bei den jeweiligen Anträgen erarbeitet. Folglich werden Welterbestätten in SH gesetzlich und ohne weiteres Verfahren geschützt.<sup>1074</sup> Ausgewiesene Schutzgebiete sind nach § 10 Abs. 4 DSchG SH nachrichtlich in die Denkmalliste aufzunehmen, und nach § 10 Abs. 5 DSchG SH der Öffentlichkeit sowie Planungs- und Bauaufsichtsbehörden bekannt zu machen.

Die Ausweisung von Denkmalbereichen dient gemeinhin dem Schutz des äußeren Erscheinungsbildes und nicht der Substanz an sich.<sup>1075</sup> Sollen auch Bodendenkmale geschützt werden, ist die zusätzliche Ausweisung eines Grabungsschutzgebietes zu prüfen. Aufgrund des Bestimmtheitserfordernisses von Rechtsnormen sind die zu schützenden äußeren Merkmale ebenso wie die Ge- und Verbote sowie die durch die Ausweisung eingeschränkten Rechte von Privaten hinreichend eindeutig in der Rechtsverordnung bzw. Denkmallbuch zu definieren.<sup>1076</sup> Entsprechendes gilt für die Regelungen der übrigen Länder.

---

<sup>1073</sup> Landtag Schleswig-Holstein, Drs. 18/2031, S. 34f.

<sup>1074</sup> Ebd.

<sup>1075</sup> Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.03.2014 – 8 A 11176/13, IBR 2014, 1999 mit Anm. von Kemper.

<sup>1076</sup> Ebd.

## dd) Schutzbereich

Der Schutzbereich für unter Schutz gestellte Denkmäler ist an dem Begriff der (Boden-)Denkmalverträglichkeit zu messen.<sup>1077</sup>

Auch für diesen Begriff fehlt eine Legaldefinition. Er wurde von der Rechtsprechung in Parallele zum Terminus der Umweltverträglichkeit des UVPG und Umweltrechts entwickelt und ist mittlerweile fest in der Praxis des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege verankert.<sup>1078</sup> Maßgeblich ist das Hauptziel des Denkmalschutzes, nämlich der absolute oder wenigstens der optimierte Erhalt von Denkmalen in ihrer überkommenen Substanz.<sup>1079</sup> Dieses Oberziel kann aus Formulierungen der einzelnen Denkmalschutzgesetze wie „gewichtige Gründe für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes“<sup>1080</sup>, „wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen“<sup>1081</sup>, und besonders deutlich „Eingriffe sind auf das notwendige Mindestmaß zu beschränken“<sup>1082</sup> elizitiert werden. Am deutlichsten ist § 9 Abs. 2 Nr. 11 DSchG BB, der eine Bindung an die „denkmalpflegerischen Grundsätze“ bestimmt, die durch die Praxis aufgestellt worden sind und in Grundlagenpapieren festgehalten wurden.<sup>1083</sup>

Im Übrigen ist der Schutzbereich über die jeweiligen Ge- und Verbote, die in den Denkmalschutzgesetzen geregelt sind, zu definieren, wie z.B. Erlaubnis- und Genehmigungsverfahren von Ausgrabungen und Baumaßnahmen, die Pflicht zur Meldung von Funden sowie die Veränderungsverbote von Kulturdenkmälern.<sup>1084</sup> Diese Ge- und Verbote erschöpfen sich jedoch in sehr generell gefassten Normierungen. Konkrete Regelungen sind lediglich in wenigen Gesetzen zu finden, wie in Art. 7 Abs. 1 Satz 2 DSchG BY, der die

---

<sup>1077</sup> Moench/Otting, NVwZ 2000, 146, 147; Martin, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Kap. D Rn. 2 ff.

<sup>1078</sup> Eberl/Martin, Bayer. DSchG., 4. Aufl. 1992, Art. 6 Rn. 46; VG München, Urteil vom 24.4.1997 – M 11 K 95.1974, n.v.

<sup>1079</sup> Moench/Otting, NVwZ 2000, 146, 147; Martin, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Kap. D Rn. 2 ff.

<sup>1080</sup> Z.B. Art. 2 Abs. 2 DSchG BY; § 13 Abs. 2 DSchG TH.

<sup>1081</sup> Z. B. § 15 DSchG BB; § 13 Abs. 1 DSchG RP; § 9 DSchG NW.

<sup>1082</sup> § 10 DSchG ST.

<sup>1083</sup> Martin/Ahrensdorf/Flügel, Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt – Kommentar, 2001, § 9 Rn. 11.

<sup>1084</sup> Zusammenfassend: Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz 2012, S. 118 ff.

Erlaubnis für archäologische Arbeiten regelt.<sup>1085</sup> In der Regel ist stets auf den Einzelfall abzustellen sowie auf die Entscheidung der Fachbehörden, die sich im Wesentlichen an der Denkmalverträglichkeit orientiert. Ähnliches gilt auch für die Aufstellung von Bebauungsplänen durch die Gemeinden.<sup>1086</sup> Anhaltspunkte können auch in den internationalen Abkommen und Grundsatzpapieren gesucht werden. Die vier wichtigsten Grundlagen hierfür sind die CHARTA VON VENEDIG, die CHARTA VON LAUSANNE, das Übereinkommen von Malta und die UNESCO-Prinzipien bei archäologischen Grabungen.<sup>1087</sup> Auch hier gelten im Übrigen die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 14 Abs. 1 GG und die Grundsätze über die Abwägung mit anderen Belangen.<sup>1088</sup>

Die Schutzwirkung ist zunächst durch die allgemeine Erhaltungspflicht zu gewährleisten. Sie kann in die primäre Pflicht, das Denkmal nicht zu zerstören und die sekundäre Pflicht, die Vornahme von Erhaltungs-, Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, unterteilt werden.<sup>1089</sup>

Nahezu alle DSchGG sehen vor, dass die Verfügungsberechtigten von Denkmälern in den Grenzen der Zumutbarkeit verpflichtet sind, sie nach den Grundsätzen der Denkmalpflege zu erhalten, zu pflegen, in Stand zu setzen und generell vor Gefahren zu schützen.

Land	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
§	6	4	8	7	9 I	14	11	6

Synopse: Erhaltungspflichten in den DSchGG

Land	Nds.	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
§	6	7 I	2	7	9	8 I	16	7

<sup>1085</sup> Eberl/Martin, Bayerisches Denkmalschutzgesetz - Kommentar, 2007, § 7 Rn. 4 f.

<sup>1086</sup> Die Denkmalverträglichkeit ist im Zusammenhang mit der Abwägung mit anderen Belangen einzubringen, vgl. z.B. OVG Nds, Urteil vom 22.10.2003 - 1 MN 123/03, BauR 2004, 667 =EzD 3.2. Nr. 26 mit Anm. Kapteina (Löschwasserversorgung).

<sup>1087</sup> Vgl. § 5 Teil I. Nr. 1-8; zusammenfassend: Martin, in Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Kap. D Rn. 11 ff.

<sup>1088</sup> Speziell zur Abwägung von Naturschutz, Waldrecht und Denkmalschutz auf Sylt: OVG SH, Urteil vom 29.9.2003 - 1 LB 64/03, EzD 2.3.4. Nr. 19 mit Anm. Martin. Zur Abwägung mit der Löschwasserversorgung OVG Nds, Urteil vom 22.10.2003 - 1 MN 123/03, BauR 2004, 667.

<sup>1089</sup> Kloepper, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 123; Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 8 Rn. 2.1; Viebrock, Hess DSchG, 3. Aufl. 2007, § 11 Rn. 3.

Hierbei handelt es sich nicht um bloße Verfahrens-, sondern um materielle Rechtspflichten. Deshalb können die Denkmalschutzbehörden zur Umsetzung dieser Pflichten konkrete Maßnahmen anordnen, die die Verfügungsberechtigten durchzuführen haben.<sup>1090</sup>

Land	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
§	7 I	4 II	7 II, III	8	12 I	14 III	7, 12	16, 20

Synopse: Instandhaltungspflichten in DSchGG

Land	Nds.	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
§	23 I	7 I	1 I 2, 14	3 II	9 VI	11	16	11 I

Dieses muss aber im Rahmen der Zumutbarkeit geschehen.<sup>1091</sup> Zumutbar ist das von den DSchGG bezweckte Verhalten dann, wenn eine Abwägung aller einschlägigen individuellen Gesichtspunkte unter Berücksichtigung der objektiven Lage und unter Berücksichtigung des Verfassungsgrundsatzes der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 Satz 1 GG) ergibt, dass ein solches Verhalten in Fällen dieser Art billigerweise verlangt werden kann.<sup>1092</sup> Ob ein Eingriff vorliegt, ist stets nach dem jeweiligen Denkmaltyp im Einzelfall zu entscheiden.<sup>1093</sup>

Land	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
§	6 I	4 I	8 I	7 III-IV	9 I	14 IV	11 I	6 III

Synopse: Instandsetzungspflichten in den DSchGG

Land	Nds.	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
§	7 I, III	7 I	2 I	7 I	10 IV, V	8 I	16	7 I

Konkrete Formulierungen sind aber in den Gesetzen selten zu finden, sodass teilweise von einem allgemeinen Rechtsgrundsatz gesprochen und auf den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verwiesen wird, der für sämtliches behördliches Handeln anzuwenden ist.<sup>1094</sup>

<sup>1090</sup> Ebd.

<sup>1091</sup> OVG Berlin, Urteil vom 09.06.1994 - 2 B 10.91, LKV 1995, 224, 225; BVerfG, Beschluss vom 2.3.1999 - 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226, 280.

<sup>1092</sup> *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Rn. 80.

<sup>1093</sup> VG Dessau, Urteil v. 18.9.2002 - 1 A 1013/01, NuR 2004, 331.

<sup>1094</sup> *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 142; *Moench/Otting*, Entwicklung des Denkmalschutzrechtes (Teil 2), Rechtsfolgen und Konsequenzen der Denkmaleigenschaft, NVwZ 2000, 515 ff., 517; *Martin/Ahrendorf/Flügel*, Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, 2001, § 9 Rn. 3.3.5.

Besonders erheblich sind die Bestimmungen zur Nutzung und Nutzungsbeschränkung von Denkmalen, weil der beste Schutz von Denkmalen das Ingebrauchhalten, also der integrierte Denkmalschutz ist.<sup>1095</sup> Hierbei kann unterschieden werden bzgl. der Nutzung von Baudenkmalern, der Umgebung und Bodendenkmalern. Vorangestellt sei, dass Ziel nur eine denkmalverträgliche Nutzung sein kann, also eine Nutzung, die die Substanz des Denkmals nicht erheblich beeinträchtigt, die Veränderungen dieser reversibel sind oder schlicht minimalen Substanzverlust bedeuten.<sup>1096</sup> Nutzungsbeschränkungen ergehen grundsätzlich als Verwaltungsakt i.S.d. § 35 VwVfG, sodass sie mit Widerspruch und Anfechtungsklage angreifbar sind.<sup>1097</sup>

Nahezu in jedem Denkmalschutzgesetz finden sich Regelungen zur Nutzung, ihre Untersagung oder auch ihr Fehlen. Die grundlegendste Pflicht, die einem Eigentümer und Nutzer von Baudenkmalen auferlegt werden kann, ist die Erhaltungs- und Instandhaltungspflicht, es kann aber auch eine konkrete Nutzung angeordnet werden.<sup>1098</sup> Exemplarisch sei hier Art. 9 DSchG BY genannt, da er diese sehr konkret regelt:

„Baudenkmäler sollen möglichst entsprechend ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung genutzt werden. Werden Baudenkmäler nicht mehr entsprechend ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung genutzt, so sollen die Eigentümer und die sonst dinglich oder obligatorisch zur Nutzung Berechtigten eine der ursprünglichen gleiche oder gleichwertige Nutzung anstreben. Soweit dies nicht möglich ist, soll eine Nutzung gewählt werden, die eine möglichst weitgehende Erhaltung der Substanz auf die Dauer gewährleistet. Sind verschiedene Nutzungen möglich, so soll diejenige Nutzung gewählt werden, die das Baudenkmal und sein Zubehör am wenigsten beeinträchtigt. [...] Die Eigentümer und die sonst dinglich oder obligatorisch zur Nutzung Berechtigten können [...] verpflichtet werden, eine bestimmte Nutzungsart durchzuführen; soweit sie nicht zur Durchführung verpflichtet werden, können sie zur Duldung einer bestimmten Nutzungsart verpflichtet werden.“

---

<sup>1095</sup> Vgl. *Hengelhaupt*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil D Kap. V. Rn. 107 ff.

<sup>1096</sup> Vgl. *Eckert/Kleinmanns/Reimers*, Denkmalpflege und Bauforschung: Aufgaben, Ziele, Methoden, SFB 315, 2000.

<sup>1097</sup> *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 116; *Eberl/Martin/Petzet*, Bayer. DSchG, 4. Aufl. 1992, Art. 2 Rn. 4; VG Hannover, Urteil vom 15.4.1981 – 4 A 119/97,

<sup>1098</sup> VG Sigmaringen, Urteil vom 15.3.2005 - 5 K 166/04, BeckRS 2005, 26886; OVG Lüneburg, Urteil vom 4.10.1984, NJW 1986, 1892, 1894;

Ähnliche Regelungen finden sich in § 9 DSchG BE, § 7 Abs. 2 DSchG BB, § 13 DSchG HE, § 6 Abs. 4 MV, § 9 DSchG Nds, § 8 DSchG NW und § 9 Abs. 1 DSchG SN. Ist eine solche Regelung nicht im Gesetz enthalten (z.B. BW, BR, HH) ist auf allgemeine Schutzbestimmungen zu rekurrieren wie etwa der Genehmigungspflicht von Veränderungen oder der grundlegenden Erhaltungspflicht.<sup>1099</sup> Meist ist die Erhaltungspflicht dahingehend begrenzt, dass sie zumutbar sein muss. Unzumutbar ist sie bsp. nach § 16 DSchG BE dann, wenn dadurch eine wirtschaftliche Belastung entsteht, sodass die Kosten durch die Erträge oder den Gebrauchswert des Denkmals aufgewogen werden können.<sup>1100</sup> Entgegen dem Einwand, dass Denkmalschutz grundsätzlich unwirtschaftlich und unzumutbar sei, hat am 2.3.1999 das BVerfG entschieden, dass diese Behauptung nicht pauschal aufrecht erhalten werden kann<sup>1101</sup>. Vielmehr kann die Um- und Wiedernutzung sogar sehr wirtschaftlich sein.<sup>1102</sup>

Auch für die geschützte Umgebung oder den „Bereich“ kann nach der Mehrzahl der DSchGG die Nutzung eingeschränkt werden. Voraussetzung ist zunächst, dass durch die Nutzungsbeschränkung die Substanz des Denkmals oder sein Erscheinungsbild (Bsp. § 14 DSchG BB; § 10 DSchG BE) erhalten werden soll. So sind beispielsweise Vorhaben in der Umgebung von Denkmälern gem. § 15 Abs. 3 S. 2 BW und § 12 Abs. 2 S. 2 DSchG SN bei Änderung der Grundstücksnutzung genehmigungspflichtig. Lediglich anzeigepflichtig dagegen ist die bloße Nutzungsänderung gem. § 15 Abs. 1 Nr. 1 DSchG SN.

Für die Nutzung von Bodendenkmälern gibt es in allen DSchGG spezielle Bestimmungen, die die Bodendenkmäler vor schädlichen Auswirkungen von baulichen Maßnahmen oder vom Abbau von Bodenschätzen, aber auch von landwirtschaftlicher Nutzung schützen sollen.<sup>1103</sup> Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer Nutzungsänderung ist also die denkmalschutzrechtliche

---

<sup>1099</sup> Wurster, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch öffentliches Baurecht, 2010, Rn. 232.

<sup>1100</sup> Haspel/Martin/Wenz, Denkmalschutzrecht in Berlin, § 9 Rn. 2 f.

<sup>1101</sup> Vgl. BVerfGE 100, 226 = EzD 1.1 Nr. 7 mit Anm. Martin.

<sup>1102</sup> Vgl. BHU, Denkmalschutz und Erhalt historischer Bausubstanz – die wirtschaftliche Alternative zum Neubau (Wirtschaftlichkeit bei der Um- und Wiedernutzung von Baudenkmälern und anderen historischen Bauten), 2003.

<sup>1103</sup> Bsp. Art 7 DSchG BY, § 17 BR, § 23 DSchG HE; § 17 DSchG Nds.

Erlaubnis, die auch mit Auflagen ergehen kann; liegt sie nicht vor, kann bsp. eine Rückbauverfügung ergehen.<sup>1104</sup> Die Erlaubnis ist ein mitwirkungspflichtiger Verwaltungsakt und bedarf des Antrages nach § 22 VwVfG des Eigentümers.<sup>1105</sup>

Generell ist zu beachten, dass für die denkmalschutzrechtliche Erlaubniserteilung in manchen Bundesländern den Behörden ein Ermessen (Erm.) zusteht und in den anderen aus dem Wortlaut hervorgeht, dass eine gebundene Entscheidung (Geb.) vorliegt, wobei die Zuordnung zuweilen strittig ist.<sup>1106</sup>

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV
§	Erm. 7 III	Erm. 6 III	Geb. 12 III 2	Geb. 20	Erm. 10 VI	Erm. -	Geb. 7 III	Geb./Erm. 7 VII

Synopse: Denkmalschutzrechtliche Erlaubniserteilung

Land	Nds.	NW	RP	SL	ST	SN.	SH	TH
§	Geb. 10 IV	Geb. 9 III	Erm. 13	Geb. 8 III	Geb. 14 VIII	Geb. 12 V	Erm./Geb. 13 I	Erm. 12 III

In Planfeststellungsverfahren i.S.d. §§ 72 ff. VwVfG kommt einer denkmalschutzrechtliche Erlaubnis wegen der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsverfahren zwar keine Bedeutung zu, die Denkmalschutzbehörden sind aber als Träger öffentlicher Belange zu beteiligen (§ 73 Abs. 2 VwVfG).<sup>1107</sup>

Auch eine Baugenehmigung bindet i.d.R. die denkmalschutzrechtliche Erlaubnis mit ein, auch wenn in TH, MV und SN dies nur mit ausdrücklicher Zustimmung der zuständigen Denkmalschutzbehörde erfolgen darf; die Mitwirkung der Unteren Denkmalschutzbehörde bleibt aber ein verwaltungsinterner Vorgang. So sind das Einvernehmen der Denkmalfachbehörde und die Zustimmung der Denkmalschutzbehörde nach Rspr. des BVerwG in ihrer Stellung zur Einvernehmenserteilung der Gemeinde nach § 36 BauGB keine selbstständig anfechtbaren Verwaltungsakte.<sup>1108</sup>

<sup>1104</sup> Zu den Grenzen: OVG Frankfurt/Oder, Urt. v. 20.11.2002 – 3 A 248/99, NuR 2004, 316.

<sup>1105</sup> Kloepper, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 147.

<sup>1106</sup> Viebrock, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Kap. E Rn. 126 f.

<sup>1107</sup> Vertiefend Spannowsky, Planfeststellung und Denkmalschutz, ZfBR 2000, 239 ff.

<sup>1108</sup> BVerwGE 22, 342; 29, 145; BGHZ 65, 185; Maurer, § 9 Rn. 30 m.w.N.



Die Kosten für all dies hat i.d.R. gemäß dem Verursacherprinzip der Verfügungsberechtigte und Antragsteller zu tragen. Exemplarisch kann hier die Formulierung dieser Pflicht in § 6 Abs. 5 DSchG MV und § 7 Abs. 4 DSchG TH angeführt werden: „Wird in ein Kulturdenkmal eingegriffen, so hat der Verursacher des Eingriffs alle Kosten zu tragen, die für die Erhaltung und fachgerechte Instandsetzung, Bergung und Dokumentation des Kulturdenkmals anfallen.“<sup>1109</sup>

Land	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
§	-	-	8 II, 11 IV	7 III	9 II	-	-	7 VI, 6 V

Synopse: Kostentragungspflicht in den DSchGG

Land	Nds.	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
§	-	29	-	-	14 IX, 15 II	13 II, 14 III	14	7 IV

Es ist umstritten, ob auch ohne konkrete Bestimmungen im Gesetz das Verursacherprinzip für Private wie für Maßnahmen der öffentlichen Hand gilt, die Rspr. in den Ländern gelangt hier zu unterschiedlichen Ergebnissen.<sup>1110</sup>

Die Denkmalschutzbehörden können aber auch die Einstellung von Veränderungsmaßnahmen<sup>1111</sup> und den Rückbau bzw. die Wiederherstellung anordnen<sup>1112</sup>, wenn die Denkmaleigenschaft über Gebühr beeinträchtigt wurde und/oder zuvor keine Genehmigung erteilt bzw. vom Verursacher<sup>1113</sup> eingeholt wurde; zusätzlich können Schadensersatz gefordert und Bußgeldern wegen Ordnungswidrigkeiten verhängt werden.<sup>1114</sup> Sie können insgesamt Verwaltungsakte zur Konservierung, Restaurierung und Instandsetzung

<sup>1109</sup> Zusammenfassend: *Nethövel*, Das Verursacherprinzip im Denkmalschutzrecht, 2008, S. 350 ff.

<sup>1110</sup> Ablehnend: OVG Münster, Urteil vom 20.9.2011 – 10 A 1995/09, BauR 2012, 1378-1382; bejahend: BayVGh, Urteil vom 4. 6. 2003 – 26 B 00.3684, Baur 2004, 1137-1139; zum Ganzen *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Teil B Kap. IV Rn. 76 m.w.N. und *Kemper*, ArchInf, [http://www.dguf.de/fileadmin/Al/ArchInf-EV\\_Kemper.pdf](http://www.dguf.de/fileadmin/Al/ArchInf-EV_Kemper.pdf), abgerufen am 31.5.2015.

<sup>1111</sup> § 7, 1 DSchG BW; §15 I 2 DSchG BY; §13 II DSchG BE; § 8 I DSchG BB; § 7 I DSchG HE; § 17 DSchG MV; § 23 DSchG Nds.; § 3 I DSchG SL; § 9 VIII DSchG ST; § 11 I DSchG SN; § 15 DSchG TH.

<sup>1112</sup> § 7 I DSchG BW; § 15 III, IV DSchG BY; § 13 I DSchG BE; § 8 IV DSchG BB; § 10 V DSchG BR; § 11 III, 29 DSchG HH; § 8 DSchG HE; § 17 DSchG MV; § 25 DSchG Nds.; § 27 DSchG NW; § 14 I DSchG RP; § 3 II 2 DSchG SL; § 9 VIII DSchG ST; § 11 II DSchG SN; § 17 III DSchG SH; § 15 DSchG TH.

<sup>1113</sup> Einführend zum Begriff des Verursachers: *Lange*, Schadensersatz, 1979, § 3; *Palandt*, BGB, Vorbemerkung vor § 249.

<sup>1114</sup> § 27 DSchG BW; § 23 DSchG BY; § 17 DSchG BE; § 23, 25 DSchG BB; § 20 DSchG BR; § 20 DSchG HH; § 25 DSchG HE; § 21 DSchG MV; § 30 DSchG Nds.; § 30, 29 DSchG NW; § 30 DSchG RP; § 16 f. DSchG SL; § 19 DSchG ST; § 26 ff. DSchG SN; § 22-25 DSchG SH; § 27 DSchG TH.

erlassen.<sup>1115</sup> Weitere Pflichten, die den Eigentümer treffen sind: Auskunfts- und Duldungspflichten, die Gewährung des öffentlichen Zugangs sowie Anzeigepflichten; auf sie soll hier nicht weiter eingegangen werden.

All diese Maßnahmen werden auf Anordnung der Behörde durch Private umgesetzt.<sup>1116</sup> Wird diesen Anordnungen nicht Folge geleistet, können sie die Denkmalschutzbehörden mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchsetzen, also durch Zwangsgeldverhängung oder auch Ersatzvornahme.<sup>1117</sup> In nahezu jedem DSchGG wurden aber zusätzliche Befugnisse gesetzlich fixiert, aufgrund derer die Denkmalschutzbehörden unmittelbar tätig werden dürfen.

Land	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
§	7 I, IV	14 III	8 II 2	8 II, III	12 I	14 III	7 I, 12 II	16

Synopse: Eingriffsbefugnisse in den DSchGG

Land	Nds.	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
§	23 I	7 II	14 III	3 II	4 I, 9 VI	11 I, 4 III	17	12, 11 II

Als *ultima ratio* forderte das Granada-Übereinkommen, dass grundsätzlich auch die Enteignung als Denkmalschutzmaßnahme möglich sein soll.<sup>1118</sup>

Dieser Forderung wurde auch entsprochen, sodass alle Bundesländer eine Rechtsgrundlage für die Enteignung aus Gründen des Denkmalschutzes schufen.

Land	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV
§	25, 26	18	17	23, 25	20	20	25	21

Synopse: Enteignungsregelungen in den DSchGG

Land	Nds.	NW	RP	SL	ST	SN	SH	TH
§	30	30, 29	30	16, 17	19	26 ff.	20f.	27

Jedoch wird hier nicht nur die klassische Enteignung, also die Entziehung des Eigentums, sondern auch die zwangsweise Belastung des Eigentums bsp. mit

<sup>1115</sup> Zusammenfassend: Viebrock, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Kap. E Rn. 133 ff.

<sup>1116</sup> Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, 138 f.

<sup>1117</sup> Viebrock, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz, 3. Aufl. 2010, Kap. E Rn. 133 ff.

<sup>1118</sup> Siehe hierzu § 5 Teil I Nr. 1.

einer Dienstbarkeit vorgesehen.<sup>1119</sup> So kann hier exemplarisch § 17 Abs. 1 DSchG BE angeführt werden:

„Kann eine Gefahr für den Bestand, die Eigenart oder das Erscheinungsbild eines Denkmals auf andere Weise nicht abgewendet werden, so ist die Enteignung zugunsten des Landes Berlin zulässig.“

Als Vorstufe der Enteignung, aber auch um Schutz vor Zersplitterung ist teilweise ein Vorkaufsrecht für die öffentliche Hand von Denkmälern vorgesehen.<sup>1120</sup> Grundsätzlich sehen aber die Denkmalschutzgesetze auch finanzielle Förderungen und Ausgleichsmaßnahmen vor. So können bsp. Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen wesentlich von dem Etat der Denkmalschutzbehörden unterstützt werden.<sup>1121</sup>

Auf Planungsebene ist zu beachten, dass die Einbeziehung eines archäologischen Denkmals in ein Baugebiet einer besonderen Rechtfertigung bedarf, wenn ihm hierdurch die (teilweise) Zerstörung droht. Anknüpfungspunkt für diese Rechtfertigungspflicht ist die Erhaltungspflicht von Kulturdenkmälern.<sup>1122</sup>

#### ee) Grenzen des Schutzbereichs

Alle Eingriffsmöglichkeiten der Denkmalschutzbehörden werden durch Art. 14 Abs. 1 GG begrenzt und müssen an diesem gemessen werden, sodass die Rechte der betroffenen Eigentümer zu beachten sind.<sup>1123</sup> Grundsätzlich geht aber die Rechtsprechung von einer zu duldenden Inhalts- und Schrankenbestimmung aus.<sup>1124</sup>

Hauptadressat der denkmalschutzrechtlichen Maßnahmen sind private Eigentümer. Zusätzlich werden unsystematisch andere Personen verpflichtet, so z.B. Erbbauberechtigte (§ 6 DSchG Nds.), Verantwortliche, Besitzer (z.B.

---

<sup>1119</sup> BVerfG, Beschluss vom 2.3.1999 – 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226-248, 243; Hönes, Denkmalschutz und Privateigentum, zur fachgerichtlichen Rechtsprechung, zugleich zum Naturschutz nach dem Beschluss des BVerfG vom 2.3.1999, NuR 2002, 324 ff.

<sup>1120</sup> § 19 BY; § 22 MV; § 32 NW; § 32 RP; § 15 SL; § 11 ST; § 17 SN; § 30 TH.

<sup>1121</sup> Wurster, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch öffentliches Baurecht, 2010, Rn. 361.; Kleeberg/Eberl, Kulturgüter in Privatbesitz, 2. Aufl. 2001, Rn. 173; Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 153 ff.; Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 16 Rn. 2.1.

<sup>1122</sup> OVG Lüneburg, Beschl. v. 22.10.2003 – MN 123/03, NuR 2004, 401.

<sup>1123</sup> Battis, Denkmalschutz und Privateigentum, NuR 2000, S. 421-426; Hönes, Denkmalschutz und Privateigentum, zur fachgerichtlichen Rechtsprechung, zugleich zum Naturschutz nach dem Beschluss des BVerfG vom 2.3.1999, NuR 2002, 324-331.

<sup>1124</sup> Ebd.

DSchG BW, RP), dinglich Verfügungsberechtigte (Art. 4 DSchG BY, auch sonstige nach § 7 Abs. 1 DSchG BB, § 8 Abs. 1 DSchG BE, § 9 Abs. 1 und § 11 DSchG BR), dinglich oder obligatorisch Berechtigte (Art. 5 DSchG BY), Nutzungsberechtigte (z.B. § 12 Abs. 1 DSchG BB, § 7 DSchG NW, § 7 Abs. 1 DSchG SL), Unterhaltungsverpflichtete (z.B. § 11 Abs. 1 DSchG HE, § 6 DSchG MV), Veranlasser (z.B. § 11 Abs. 4 DSchG BE, 20 Abs. 3 DSchG TH), Veräußerer und Erwerber (z.B. § 17 Abs. 2 DSchG HE, § 8 DSchG MV) und Entdecker bzw. Finder (alle Gesetze), die sich aber ebenfalls auf das Eigentumsgrundrecht sowie die Grundsätze von Gleichheit und Verhältnismäßigkeit berufen können.

In dem Beschluss vom 2.3.1999<sup>1125</sup> stellte das BVerfG nicht nur fest, dass der Schutz von Kulturdenkmälern ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen ist und Denkmalschutz dem hohen Rang der Gemeinwohlaufgabe zukommt. Sondern es bestätigte auch nochmals die Qualifikation der denkmalschutzrechtlichen Maßnahmen als gerechtfertigte Inhalts- und Schrankenbestimmung des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, es sei denn, sie bedeuten eine unverhältnismäßige Belastung und enthalten keine Vorkehrungen zur Vermeidung dieser<sup>1126</sup>. Jedoch sei die Anweisung des § 13 Abs. 1 S. 2 DSchG RP a.F. in Hinblick auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG verfassungswidrig, weil sie den Abbruch und die Zerstörung eines Denkmals nur dann genehmige, wenn das Interesse des Allgemeinwohls das des Denkmalschutzes überwiegen würde. Bis *dato* war die herrschende Meinung davon ausgegangen, dass beim mehrstufigen Schutzverfahren das betreffende Denkmal aus Gründen „des öffentlichen Interesses“, also wegen der Erhaltungswürdigkeit zu schützen sei.<sup>1127</sup> Wobei auf der ersten Stufe, der Festlegung der Denkmaleigenschaft und Erhaltungswürdigkeit, im „öffentlichen Interesse“ gerade die Belange privater keine Rolle spielen sollten.<sup>1128</sup> Anders war dies aber bei der Frage der Abbruchgenehmigung gem. § 13 DSchG RP zu bewerten: hier sollte gerade zur Wahrung der Verfassungskonformität der Begriff des „Gemeinwohls“ dahingehend ausgelegt werden, dass auch private Interessen zu beachten sein,

---

<sup>1125</sup> BVerfG, Beschluss vom 2.3.1999 – 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226-248 = NuR 1999, 572.

<sup>1126</sup> Ebd.

<sup>1127</sup> Vgl. VGH BW, Urteil vom 10.05.1988 - 1 S 1949/87, „Pfarrhaus Rudersberg-Steinenberg“, NVwZ-RR 1989, 232, 234 f.

<sup>1128</sup> Ebd.

weil man in einem demokratischen Staat die privaten Interessen nicht einfach übergehen könne<sup>1129</sup> und somit der Art. 14 GG zu beachten sei. So sah es auch das BVerfG, das feststellte, dass das Allgemeinwohl nicht nur Grund sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegende Belastungen sei.<sup>1130</sup> In diesem Sinne war auch der Erlaubnisvorbehalt des § 9 DSchG NRW zu verstehen.<sup>1131</sup>

In seiner Entscheidung vom 2.3.1999 folgte das BVerfG dieser Auffassung nicht mehr, vielmehr beschränkte es den Maßstab für die Abbruchgenehmigung i.S.d. § 13 DSchG RP allein auf das öffentliche Interesse; Eigentümerinteressen seien nicht zu berücksichtigen.<sup>1132</sup> Ergeben jedoch die Wirtschaftlichkeitsberechnungen, dass die Privatnützigkeit quasi vollständig beseitigt ist, so sei die Abbruchgenehmigung zu erteilen, weil eine Versagung dann nicht mehr zumutbar wäre; die Begründung ist hierfür, dass der Einzelne dann allein aufgrund des öffentlichen Interesses eine Last, nämlich die Erhaltung, zu tragen hätte, ohne dafür einen privaten Vorteil zu erlangen.<sup>1133</sup> Ist die Erhaltung des Denkmals bsp. aufgrund seiner hohen kulturhistorischen Bedeutung dennoch geboten, so kann dies nur im Wege der Enteignung geschehen.<sup>1134</sup>

Bei vergleichender Betrachtung zum Naturschutzrecht ist zu schließen, dass es im Denkmalschutzrecht wohl mehr um die Eingriffsfinalität denn um die Nutzbarkeit im engeren Sinn gehen soll.<sup>1135</sup> Somit ist es aber für den Eigentümer eines erdgeschichtlichen oder archäologischen Denkmals ohne Unterschied, ob sein Eigentum nach naturschutz- oder denkmalschutzrechtlichen Vorgaben geschützt ist. Schließlich kann ihm in beiden Fällen die Nutzbarkeit des Schutzobjektes völlig abgehen, obwohl

---

<sup>1129</sup> Vgl. *Rupp*, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliches Interessen, 1967, 116.

<sup>1130</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 30.11.1988 - 1 BvR 1301/84, BVerfGE 79, 174/198; Beschluss vom 2.3.1999 - 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226, 241.

<sup>1131</sup> *Memmesheimer/Upmeier/Schönstein*, Denkmalrecht, 1989; OVG Münster, Urteil vom 15.8.197 - 7 A 133/95; VGH Mannheim, Urt. v. 11.11.1999 - 1 S 413/99, NuR 2000, 335.

<sup>1132</sup> BVerfG Beschluss vom 2.3.1999 - 1 BvL 7/91, BVerfG, BVerfGE 100, 226, 227.

<sup>1133</sup> Ebd.

<sup>1134</sup> Ebd.

<sup>1135</sup> *A. und J. Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG - Kommentar, 2. Aufl. 2010, § 15 Rn. 55; *Kloepfer*, Umweltschutzrecht, 2. Aufl. 2011, § 12 Rn. 20 f.; 30.

dessen Erhaltung bsp. aufgrund seines Zeugniswertes vom öffentliche Interesse ist.<sup>1136</sup>

Bestätigt wurde diese Auffassung nochmals im Beschluss des BVerfG vom 16.2.2000 über die Grenzen der Zustandshaftung bei der Grundstückssanierung wegen Altlasten durch den Eigentümer<sup>1137</sup>. Im Kern ging es bei dieser Entscheidung um die Frage, ab welcher Kostenbelastung ein Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG anzunehmen ist und diese dann als unzumutbar zu werten ist. Dies sei grundsätzlich dann der Fall, so das BVerfG, wenn die Kostenbelastung den Verkehrswert des Grundstücks übersteigt.<sup>1138</sup> Allerdings kann dies ausnahmsweise auch zumutbar sein, wenn das Risiko der entstandenen Gefahr bewusst vom Grundstückseigentümer in Kauf genommen wurde, weil hier durch die Schutzwürdigkeit vermindert wird.<sup>1139</sup> Die Grenzen der Zumutbarkeit können zulasten des Eigentümers auch dadurch verschoben werden, dass er Vorteile aus eben dem Risiko gezogen hat.<sup>1140</sup>

Neben den Privaten kann aber auch die öffentliche Hand verpflichtet werden. Meist geschieht dies im Kontext von Planungen oder sonstigen öffentlichen Maßnahmen<sup>1141</sup> sowie bei der Aufstellung von Bebauungsplänen<sup>1142</sup>. Doch wird die öffentliche Hand nicht nur als Träger öffentlicher Belange verpflichtet, sondern auch als Eigentümer.<sup>1143</sup> So sollen sich beispielsweise gem. § 2 DSchG BR Stadt und Land ihrer Denkmale, „in besonderen Maße annehmen“ und nach § 1 Abs. 2 DSchG HH soll der Stadtstaat vorbildliche Unterhaltungsmaßnahmen durchführen.

Ob nun die öffentliche Hand explizit als Adressat im Gesetz angesprochen wird oder nicht, so bestehen doch grundsätzlich für diese die gleichen Pflichten wie für Private. Sie unterscheiden sich lediglich darin, dass aus Gründen der Staatsräson dann die Höheren und Oberen Denkmalschutzbehörden zuständig sind.<sup>1144</sup>

---

<sup>1136</sup> Vgl Hönes NuR 2002, S. 324, 235 m.w.N.

<sup>1137</sup> BVerfG, 16.02.2000 - 1 BvR 242/91 und 1 BvR 315/99, BVerfGE 102, 1 = NuR 2000, 567.

<sup>1138</sup> Ebd.

<sup>1139</sup> BVerfG, 16.02.2000 - 1 BvR 242/91, NuR 2000, 567, 571.

<sup>1140</sup> Ebd.

<sup>1141</sup> Z.B. §§ 1 Abs. 2 BE, 1 BB, 1 Abs. 3 NW, 1 Abs. 2 2 SL, 1 Abs. 3 SN, 1 Abs 3 ST, 6 Satz 1 TH.

<sup>1142</sup> Z.B. Art. 3 Abs. 2 LV BY

<sup>1143</sup> Z.B. auch Art. 141 Abs. 2 LV BY .

<sup>1144</sup> Z.B. Art. 11 Abs. 4 Satz 2 n. F. BY, §§ 3 Abs. 4 BW, 6 Abs. 2 HE, 20 Abs. 2 Nds, 21 Abs. 3 NW, § 5 SN, 23 Ans, 2 TH

## **ff) Zusammenfassung**

Die DSchGG der Bundesländer bieten ein umfangreiches System, um historische Kulturlandschaften und ihre Teile zu schützen. Ausgangspunkt ist immer der Denkmalbegriff in Verbindung mit dem Kriterium der Schutzwürdigkeit. Unter diesen Begriff hat auch die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger die historische Kulturlandschaft subsumiert, indem sie diese einerseits als besonderen Ausschnitt einer Kulturlandschaft und Umgebung von Kulturdenkmäler, andererseits aber auch als selbstständiges Kulturdenkmal definiert hat, deren Unterschutzstellung eine erhebliche geschichtliche Bedeutung sowie ein Interesse der Allgemeinheit voraussetzt.<sup>1145</sup>

Der Denkmalbegriff hat durch eine lange Entwicklung viele Ausprägungen erfahren. So gibt es Bau-, Boden- und Gründenkäler. Sie können, sofern ein öffentliches Interesse besteht, samt ihrer Umgebung geschützt werden. Unter diese Kategorien können wichtige Bestandteile historischer Kulturlandschaften subsumiert werden. Als solche können gelten:

---

<sup>1145</sup> Vgl. Positionspapier der Landesdenkmalpfleger, in: *DNK*, Texte zum Denkmalschutz, 2007, S 151.

Allee	Hausbaum	Mittelwald	Stauteich
Bauerngarten	Hecke	Moorhufendorf	Steinbruch
Bienenzaun	Heide	Mühlgraben	Steinplattenmauer
Buckelwiese	Heideweg	Mühlenteich	Straßendorf
Deich	Hofbaum	Mühlenweg	Streuobst
Dorfteich	Hohlweg	Niederwald	Streuwiese
Eisenbahntrasse	Hudewald	Obstbaumallee	Tanzbaum
Entwässerungsgraben	Kanal	Obsthof	Tonkuhle
Erdwall	Kapelle	Obstwiese	Torfstich
Eschacker	Kellergasse	Park	Treidelpfad
Fehnkanal	Kirchweg	Pestsäule	Trift
Feldrain	Klinkerstrasse	Plaggenesch	Trockenmauer
Feuerlöschteich	Kloster	Rieselwiese	Viehtränke
Findlingsmauer	Knick	Rodungsinsel	Wacholderheide
Fischteich	Kopfbaum	Rötelkaule	Waldhufendorf
Flößgraben	Kopfsteinpflaster	Rottekuhle	Wallanlage
Flößteich	Kopfweide	Rundling	Wallhecke
Furt	Kratteichen	Sandfang	Warft
Gerichtsbaum	Landwehr	Schäferei	Wassermühle
Grabhügel	Lattenzaun	Schafstall	Wehr
Grenzbaum	Lehmkuhle	Schaftränke	Weiher
Grenzgraben	Lesesteinhaufen	Schafwäsche	Weinberg
Grenzwall	Lesesteinwall	Schafdeich	Windmühle
Großsteingrab	Mariensäule	Schneitelbaum	Wölbacker
Gutspark	Marschhufe	Speicher	Wüstung
Handtorfstich	Meilenstein	Staudamm	Wurt
Haufendorf	Mergelgrube	Stausee	Ziegelteich

Historische Kulturlandschaftselemente für eine Bestandsaufnahme; *Wöbse* 2008, 29.  
Niedersächsische Kataster

Weil auch ihre Umgebung, also die Fläche, auf die sich die Wirkung eines Denkmals erstreckt, geschützt werden kann, ist ein Übergang vom reinen Objekt- hin zu einem Flächenschutz geschaffen worden. Doch der Übergang ist fließend. So können Gründenkmäler, wie am Beispiel des Dessau-Wörlitzer-Gartenreiches zu sehen ist, eine erhebliche Fläche einnehmen.

Endgültig konnten auch größere Flächen geschützt werden, nachdem - der Forderung des Granada-Übereinkommens Folge leistend – in sämtlichen DSchGG auch Regelungen zum Schutz von Mehrheiten von Baudenkmalern (Ensembles u.ä.) sowie von Bodendenkmälern (Grabungsschutzgebiete,



Denkmalzone etc.) eingeführt wurden. Denn als Ensembles können bsp. ganze Ortsbilder und Landschaftsteile qualifiziert werden.

All diese Kategorien können im Rahmen einer zulässigen Auslegung des Gesetzes zum Schutz von historischen Kulturlandschaften herangezogen werden. Insbesondere eignen sich die Kategorien der Gründenkäler wegen der engen Verknüpfung zum Naturschutz sowie der Ensembles etc. wegen ihrer Großräumigkeit. Besonders hervorzuheben ist, dass § 2 Abs. 2 Nr. 4 DSchG ST die Kategorie des „archäologischen Flächendenkmals“ und § 23 DSchG SN des „archäologischen Reservates“ vorsieht, die *qua* Satzung bzw. Rechtsverordnung errichtet werden können. Beide Schutzgutkategorien sind aufgrund ihres Flächenbezuges hervorragend zum Schutz von Kulturlandschaften geeignet. Aufgrund der bestehenden Schutzgutdefinitionen ist jedoch mit der Rechtsprechung des VG Dessau davon auszugehen, dass wegen des Bestimmtheitserfordernisses historische Kulturlandschaften als Ganzes, also in ihrer gesamten Fläche, nur dann mittels denkmalschutzrechtlicher Regelungen geschützt werden können, wenn die jeweiligen Gesetze diese *expressis verbis* nennen. Angesichts der erheblichen Beschränkungen der Eigentumsrechte, die eine flächige Ausweisung einer historischen Kulturlandschaft als denkmalschutzrechtliches Schutzgebiet zur Folge hätte, ist diese Ansicht gerechtfertigt.

*Expressis verbis* wird die historische Kulturlandschaft lediglich in dem DSchG von SH und ST, denn dort wird in § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG ST und § 2 Abs. 3 DSchG SH geregelt, dass auch i.S.d. der WEÜ schützenswerte Kulturlandschaften, also jene von universellem Wert als Denkmal geschützt werden können. Weil diese Regelungen sich jedoch auf die Schutzwürdigkeitskriterien der WEÜ beziehen, sind sie auch nur auf historische Kulturlandschaften von überragendem Wert anwendbar. Folglich kann der Schutz historischer Kulturlandschaften geringerer Schutzwürdigkeit in Deutschland nicht als Ganzes nach denkmalschutzrechtlichen Regelungen gewährleistet werden. Die Ausnahme bildet hier lediglich Schleswig-Holstein; dort werden seit Inkrafttreten des novellierten DSchG am 30.1.2015 gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSchG SH auch historische Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten geschützt, die von besonderem geschichtlichen, wissenschaftlichen, künstlerischen, technischen, städtebaulichen oder die

Kulturlandschaft prägendem Wert sind. Sie können gemäß § 10 DSchG SH qua Rechtsverordnung als Schutzzone ausgewiesen werden. In der Rechtsverordnung sind die schützenden Denkmaleigenschaften ebenso zu definieren, wie die Schutzziele, Ge- und Verbot oder die eingeschränkten Rechte Privater, sofern die Kulturlandschaften nicht zu gleich in der Liste der Welterbestätten nach Art. 11 WEÜ eingetragen sind. Es gibt im DSchG keine Legaldefinition der historischen Kulturlandschaft, jedoch wird im Gesetzentwurf die Definition der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger bzw. des Unterausschusses Denkmalpflege der KMK aufgegriffen.<sup>1146</sup>

Deshalb und wegen der begrifflichen Unsicherheiten bzgl. des Schutzobjektes „historische Kulturlandschaft“ mangels eindeutiger Formulierungen einerseits und dem sehr umfassenden Definitionsansatz durch die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger andererseits wird die Unterschutzstellung dieser kritisch gesehen.

Aus Sicht der ELK ist das Denkmalschutzrecht zudem dahingehend zu ergänzen, dass die Auswahl der Denkmale bisher allein auf Expertenmeinungen beruht. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie die ELK fordert, fehlt. Gleichwohl ist dieses Problem von den Vertretern des Denkmalschutzes bereits erkannt worden und es sind Bestrebungen zu sehen, dieser Problematik abzuhelpfen; zumal eine stärkere Öffentlichkeitsbeteiligung insgesamt als notwendig für eine Steigerung der Akzeptanz des Denkmalschutzes in der Bevölkerung gesehen wird.

Ein weiterer Punkt, der vorangetrieben werden müsste, ist die Zusammenarbeit von Denkmalschutz und Naturschutz. Dies sollte schon im Eigeninteresse des Denkmalschutzes liegen, da, je größer die Fläche, die komplementäre Unterschutzstellung von Denkmälern durch den Natur- und Landschaftsschutz notwendiger wird. Ein Schutz von historischen Kulturlandschaften ist nur in Zusammenarbeit des Denkmal- und Naturschutzes nachhaltig zu gewährleisten. *In toto* bieten aber die DSchGG Rechtsgrundlagen für einen ausreichenden Maßnahmen- und Auflagenkatalog, um einen i.S.d. ELK strikten Schutz von historisch bedeutsamen Kulturlandschaften zu gewährleisten.

Unzureichend sind aber m.E. die verfahrensrechtlichen Regelungen. Angesichts der Großflächigkeit von historischen Kulturlandschaften, die in den meisten

---

<sup>1146</sup> LT Schleswig-Holstein, Drs. 18/2013, S. 23.

Fällen zu erwarten ist, ist zumindest eine einfachgesetzliche Ausweisung in Form einer Rechtsverordnung notwendig. Denn nur so kann ein umfassender Maßnahmenkatalog mit einem definierten Schutzzweck erlassen werden, der den Eigentümern ausreichende Klarheit und Rechtssicherheit bietet. Eine schlichte Unterschutzstellung, die allein auf dem Vorliegen der Denkmaleigenschaft und je nach Bundesland auf der rechtskräftigen Eintragung in die jeweilige Denkmalliste erfolgt, kann hier insbesondere in Hinblick auf die Grenzen des Art. 14 GG nicht ausreichend sein. Bisher wurden diese Regelungslücken teilweise durch naturschutzrechtliche Landschaftsschutzverordnungen gefüllt. Angesichts dessen aber, dass sich der Denkmalschutz als der eigentliche Sachwalter der historischen Kulturlandschaft ansieht, wären hier gesetzliche Ergänzungen notwendig.

#### **d) Konflikt- und Synergiepotenzial von Denkmalschutz und Naturschutz**

Schutz, Erhalt und Pflege von historischen Kulturlandschaften und die Regelung ihrer Nutzung sind letztlich Aufgaben, die vorrangig durch das Zusammenwirken von Naturschutz und Denkmalschutz, nachrangig durch die planungsrechtlichen Instrumente möglich sind. Auch wenn bisher eher der Schwerpunkt auf die Konfliktfelder und Unterschiede insbesondere in der Zielrichtung von Natur- und Denkmalschutzrecht abgestellt wurde, so gibt es auch schon funktionierende Kooperationen von Vertretern der beiden Materien. Deshalb soll nun auch auf die Synergiepotenziale der beiden Rechtsgebiete eingegangen werden, die schon in ihrem gemeinsamen Ursprung in der Heimatpflege begründet sind.<sup>1147</sup> Zur Veranschaulichung werden nach der Darstellung des gemeinsamen Ursprungs von Natur- und Denkmalschutz Beispiele für die funktionierende Zusammenarbeit und rechtliche Abstimmung gegeben werden, die besonders, aber nicht nur im Bereich der Gartendenkmalpflege<sup>1148</sup> zu finden sind. Diese eignet sich wiederum hervorragend als Ausgangspunkt für die Betrachtungen für den Schutz von historischen Kulturlandschaften, weil sie ebenfalls Denkmale und Natur als

---

<sup>1147</sup> Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 25f.

<sup>1148</sup> Kröner/Nagel, in: BfN (Hrsg.), Denkmalschutz und Naturschutz - voneinander lernen und Synergien nutzen, Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81, 2009, S. 7-24, S. 22 f.

gleichsam kleine Landschaften verbinden.<sup>1149</sup> Insbesondere besteht aber für den Denkmalschutz ein Interesse an der Kooperation mit dem Naturschutz, weil in der Regel nur über diesen eine großflächige Schutzgebietsausweisung möglich ist.

Versteht man Denkmalschutz als den Schutz der Identität und Unverwechselbarkeit eines Denkmals und Naturschutz als den Schutz eines *status quo* bzw. als eine Pflege hin zu einem bestimmten Zustand, der nicht aus naturwissenschaftlicher Notwendigkeit heraus, sondern aus kulturellen Erwägungen für erstrebenswert gehalten wird, wie es beim Schutz von Landschaft und Biodiversität der Fall ist, so entsteht eine erhebliche Konsensmasse beider Rechtsgebiete.<sup>1150</sup> Insbesondere beim Landschaftsschutz können Landschafts- und Denkmalpflege kooperativ arbeiten, weil sie das gleiche Ziel, nämlich den Erhalt der Identität und Unverwechselbarkeit der Landschaften und der Bau- und Bodendenkmäler haben. Ob der Dynamik der Natur, dem kulturellen Wandel und dem zeitlichen Verschleiß ist es evident, dass das Ziel nie vollständig zu erreichen ist. Deshalb bedarf es einer Pflege, die interdisziplinär geplant und ausgeführt wird und sich ständig an die Gegebenheiten anpasst.

Zwar lassen sich Denkmalschutz und Landschaftsschutz oder -pflege gut miteinander vereinbaren, jedoch nicht Denkmalschutz und Naturschutz. Auch wenn dies zunächst paradox erscheint, so wird doch im Naturschutz zunächst im konkreten Fall darüber abgewogen, ob dem Prinzip der Dynamik von Natur der Pflege Vorzug zu geben ist; eine solche Entscheidung ist im Denkmalschutz nicht zu treffen. Relativiert man also den Schutzgedanken des Naturschutzes zugunsten des Pflege- und Entwicklungsauftrages, so würde die Landschaftspflege gegenüber und zuungunsten des vorherrschend im Focus des Naturschutzes liegenden Arten- und Biotopschutzes gestärkt. Schließlich gehört nicht nur die Bestandserhaltung und Vermehrung traditioneller Biotope in der Landschaft zu den Zielen des Naturschutzes, sondern gleichwertig

---

<sup>1149</sup> Hönes, Denkmalschutz und Naturschutz am Beispiel historischer Gärten in Nordrhein-Westfalen, in: Burgen und Schlösser, 1/2002, S. 2-11., 3; ders. Historische Gärten: Schutz und Pflege als Rechtsfrage, 2000, S. 13 ff., 37; ders.: NuR, 2003, 257 ff., 262.

<sup>1150</sup> Vgl. Küster, Vom Natur- und Denkmalschutz zum integrierenden Landschaftsschutz, Leitlinie für die Zusammenarbeit von Denkmal- und Naturschutz, in: BHU (Hrsg.) Naturschutz und Denkmalschutz – Zwei getrennte Wege?, 2005, S. 91-97, 93 f.

daneben auch die Gestaltung von Landschaft i.S.e. umfassenden Auseinandersetzung mit den modernen Nutzungen der Landschaft (siehe Ziele des BNatSchG § 2). Das BNatSchG bietet geradezu einen Ansatz in seinen Zielvorstellungen, der die Interessen des Denkmalschutzes, der Landschaftsplanung sowie des Biotop- und Umweltschutzes in Gleichrangigkeit zusammenführt.<sup>1151</sup> „Die für die Beurteilung eines Denkmals gültigen Kategorien des Gebrauchswertes, des Alterswertes, des Kunst- und Zeugniswertes konvergieren letztlich mit dem Ziel der Erhaltung, Pflege und Entwicklung von Erholungs- und Naturhaushaltsfunktion, der Erhaltung der Artenvielfalt sowie der Vielfalt, Eigenart und Schönheit.“<sup>1152</sup>

Auch wenn die rechtliche Ausgangslage günstig ist, so herrscht doch aus Sicht des Denkmalschutzes eine einseitige ökologische Orientierung und „kulturelle Blindheit“ bei den Naturschutzbehörden vor.<sup>1153</sup> Es wird insbesondere moniert, dass ein allein auf Arten- und Biotopschutz ausgerichteter Natur- und vor allem Wildnisschutz die denkmalschutzrechtlichen Belange trotz rechtlicher Basis nicht hinreichend berücksichtigt.<sup>1154</sup>

Doch setzt sich langsam, aber stetig auch die Auffassung durch, dass es keinen Gegensatz zwischen Naturschutz und Denkmalpflege geben darf.<sup>1155</sup>

Schließlich kommt der Begriff Kultur vom lat. *cultura*, was „Urbarmachen des Bodens, Anbau von Pflanzen“ bedeutet.<sup>1156</sup> Insbesondere der Naturwissenschaftler Carl Friedrich von WEIZSÄCKER hat mit seiner Idee von der Unumkehrbarkeit und Unwiederholbarkeit des Naturgeschehens (1964) oder anders gesagt von der Geschichtlichkeit von Natur dazu beigetragen; diese Idee wurde dann von Wilfried LIPP (1987), Georg PICT

---

<sup>1151</sup> Vgl. Kröner/Nagel, in: BfN (Hrsg.) Denkmalschutz und Naturschutz, 2009, S. 9.

<sup>1152</sup> Ebd.

<sup>1153</sup> Als Beispiel für die Missachtung des Denkmalschutzes durch die Naturschutzbehörden trotz rechtskräftigen Urteil: „Bunshoper Biotop darf sich weiter entwickeln“, Dithmarscher Rundschau vom 4.11.2003; Hönes, Umgebungsschutz im Naturschutzrecht, NordÖR 2006, S. 16 ff., 20; ders, Denkmalschutz und Naturschutz am Beispiel historischer Gärten in Nordrhein-Westfalen, in: Burgen und Schlösser, 1/2002, S. 2-11., 3; ders. Historische Gärten: Schutz und Pflege als Rechtsfrage, 2000, S. 13 ff., 37; ders.: NuR, 2003, 257 ff., 262; Kröner/Nagel, in: BfN, Denkmalschutz und Naturschutz, 2009, S. 9.

<sup>1154</sup> Kröner/Nagel, in: BfN (Hrsg.) Denkmalschutz und Naturschutz, 2009, S. 21.

<sup>1155</sup> Hönes, Denkmalschutz und Naturschutz am Beispiel historischer Gärten in Nordrhein-Westfalen, in: Burgen und Schlösser, 1/2002, S. 2-11., 4; ders. Historische Gärten: Schutz und Pflege als Rechtsfrage, 2000, S. 13 ff., 37; ders.: NuR, 2003, 257 ff., 258.

<sup>1156</sup> Kröner/Nagel, in: BfN (Hrsg.) Denkmalschutz und Naturschutz, 2009, S. 22; Wohlleben, Über Konflikte und Gemeinsamkeiten von Denkmalpflege und Naturschutz, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81, 2009, 25-46, 38.

(1990), Ludwig TREPL (1994) und anderen aufgenommen und für die Kultur- und Denkmalthorie verwertbar gemacht, indem sie für Verständnis für das Zusammenwirken von Natur und Landschaft, für die Sicht der Natur als kulturelle Leistung warben.<sup>1157</sup> Schon 1989 kam der Denkmalpfleger Andreas KALESSE zu dem Schluss:

„Das historische Grün ist immer auch ein von Menschenhand bearbeitetes oder künstlerisch gestaltetes. Beide also, Biotop und Gartenkunstwerk, sind zunächst gleichermaßen als unersetzlich zu akzeptieren. [...] Da der Mensch ein Natur- und Kulturwesen ist und zudem in einer von Natur- und Kultureinflüssen geprägte Landschaft lebt, führt die Behauptung, dass Denkmalpflege und Naturschutz grundsätzlich Gegensätze seien, zwangsläufig ins Leere.“<sup>1158</sup>

Man kann mittlerweile sagen, dass sich diese Erkenntnis in Fachkreisen zwar weitestgehend durchgesetzt hat, aber noch nicht umgesetzt wurde<sup>1159</sup>. Christa BÖHME und Luise PREISLER-HOLL kommen in einer Studie des deutschen Instituts für Urbanistik zu dem Ergebnis:

„Trotz der in beiden Institutionen offensichtlich ähnlichen Anliegen stehen sich beide Bereiche heute vielfach mit Argwohn gegenüber und im praktischen Umgang mit historischen Grün treten immer wieder Konflikte auf, sei es bei der Regenerierung überalterter Gehölzbestände, bei Alleensanierungen und –neupflanzungen oder anderen gartendenkmalpflegerischen Restaurierungsmaßnahmen. Es bestehen im Einzelfall häufig unterschiedliche Auffassungen darüber, wie, wann und wo und ob überhaupt eine garten denkmalpflegerische Maßnahme durchgeführt werden soll. Viele historische Garten- und Parkanlagen sind nicht nur als Denkmal ausgewiesen, sondern unterstehen auch dem speziellen Flächen- und Objektschutz des Naturschutzes als Naturschutzgebiet [...], ohne dass die jeweiligen Schutzziele aufeinander abgestimmt wären. [...] Generell existieren von Gartendenkmalpflege und Naturschutz gemeinsam entwickelte und abgestimmte Handlungskonzepte bisher nur in Ansätzen. [Im Bundesnaturschutzgesetz ist zwar von ökologischer, ästhetischer und historischer Bedeutung der Natur die Rede,] in der Praxis des

---

<sup>1157</sup> Vgl. *Brehbüh/Rey*, Natur als kulturelle Leistung – Zur Entstehung des modernen Umweltdiskurses in der mehrsprachigen Schweiz, Zürich 1998; *Wohlleben*, Über Konflikte und Gemeinsamkeiten von Denkmalpflege und Naturschutz, in: *BfN* (Hrsg.), Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81, 2009, 25-46, 39.

<sup>1158</sup> *Kalesse*, Sind Gartendenkmalpflege und Naturschutz Gegensätze? – Referat zum Symposium „Gartendenkmalpflege“ am 27. April 1989 im Rathaus Stadt Mainz; Stadt Mainz und Deutsche Gesellschaft für Gartenkunst und Landschaftspflege. Manuskript, 1989, S. 38.

<sup>1159</sup> Ebd.; Vgl. auch *Hönes*, Denkmalschutz und Naturschutz am Beispiel historischer Gärten in Nordrhein-Westfalen, in: *Burgen und Schlösser*, 1/2002, S. 2-11., 3; ders. Historische Gärten: Schutz und Pflege als Rechtsfrage, 2000, S. 13 ff., 37; ders.: NuR, 2003, 257 ff., 262; Kröner/Nagel, in: *BfN* (Hrsg.) Denkmalschutz und Naturschutz, 2009, S. 9 ff.

Naturschutzes steht die Verwirklichung der ökologischen Ziele jedoch im Vordergrund“.<sup>1160</sup>

Den Ursprung dieser Aufgabentrennung sehen die Autorinnen u.a. in der Einführung des RNatSchG und dessen Übernahme nach Kriegsende.<sup>1161</sup> Denn die Gesamtschau von Naturschutz- und Denkmalschutzbelangen zum Erhalt von Natur- und Kulturerbe war schon früher gegeben, in der Heimatschutzbewegung bzw. -pflege.

### **aa) Der gemeinsame Ursprung: Heimatpflege**

Die Heimatschutzbewegung, die als Gegenbewegung zur Gründerzeit und des verstädterten Lebens gilt, geht auf den Musikprofessor Ernst RUDORFF (1840-1916) zurück.<sup>1162</sup> Er konstatierte schon 1880:

„Das malerische und poetische der Landschaft entsteht, wo ihre Elemente zu zwangloser Mischung verbunden sind, wie die Natur und das langsame Walten der Geschichte sie hat werden lassen.“<sup>1163</sup>

Als Ziel des „Bund Heimatschutz“ wurde dann auch 1904 formuliert, dass es gilt, die „deutsche Heimat mit ihren Denkmälern und der Poesie ihrer Natur vor weiterer Verunglimpfung zu schützen“<sup>1164</sup>. Neben dem Schutz von Natur und Landschaft aber auch der Kultur- und Brauchtumsbewahrung, forderte RUDORFF auch schon einen ökologischen Umweltschutz und engagierte sich zugleich denkmalpflegerisch für den Erhalt überkommener Bausubstanz<sup>1165</sup>. Dies sind die Arbeitsfelder die bis heute im Bund für Heimat und Umwelt (BHU) fortwirken.<sup>1166</sup>

Es bestand die Sorge um und Sehnsucht nach einem idyllisch und ursprünglich empfundenen Leben, was mit der Wahrnehmung einer Bedrohung von

---

<sup>1160</sup> Historisches Grün als Aufgabe des Denkmal- und Naturschutzes, DIFU-Studie, Band 18, Berlin 1996, S. 7, 13.

<sup>1161</sup> Ebd., S. 15; vgl. auch *Zwanzig*, Gemeinsamer Umgang mit unserem Natur- und Kulturerbe, in: BHU (Hrsg.) Naturschutz und Denkmalschutz – Zwei getrennte Wege?, 2005, S. 99-100.

<sup>1162</sup> *Zwanzig*, Gemeinsamer Umgang mit unserem Natur- und Kulturerbe, in: BHU (Hrsg.) Naturschutz und Denkmalschutz – Zwei getrennte Wege?, 2005, S. 99-100, 99; Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, 25 f..

<sup>1163</sup> *Rudorff* zit. nach *Huse* 1996, 161.

<sup>1164</sup> Ebd., S. 151.

<sup>1165</sup> *Lang*, Heimatpflege im Kontext von Natur und Denkmalschutz, in: BHU (Hrsg.), Naturschutz und Denkmalschutz – Zwei getrennte Wege?, 2005, S. 37-43, S. 38.

<sup>1166</sup> Ebd.

Naturräumen, von Tier- und Pflanzenarten einherging.<sup>1167</sup> Von dem ersten Vorsitzenden des Heimatschutzbundes Paul SCHULTZE-NAUMBURG (1869-1949), Maler und Architekt, wurde 1905 ein Flugblatt verbreitet zur „Entstellung unseres Landes“, in dem die Ziele des Heimatschutzes dargestellt wurden und die Heimat als Zusammenhang von Stadt, Dorf und Landschaft definiert wurde.<sup>1168</sup> Auch in seinen neun Bände umfassenden „Kulturarbeiten“ über „Die Gestaltung der Landschaft durch den Menschen“ (1916-17)<sup>1169</sup> befasste er sich mit diesem globalen Ansatz von Landschaft und kam zu dem Schluss, dass nicht mehr ein Stück der Erdoberfläche von Deutschland so aussähe, „wie es vor der Kultivierung durch Menschenhand der Fall war, denn alles, was wir sonst so um uns sehen, vom Forst bis zum Feld, von der Wiese bis zum Mühlenwehr, ist Menschenwerk oder doch Natur, von Menschenhand gebändigt und verändert“<sup>1170</sup>. Durch die Kultivierung habe die Landschaft Schönheit und Harmonie erhalten, so dass das „Buch [...] vor allem von der Schönheit der berührten Natur (...), dem kultivierten Land handeln [soll], von der wir wissen, dass sie uns reiche Schönheit geschenkt hat“<sup>1171</sup>. Die Schönheit der Landschaft sei umfassend, weil sie auch Häuser, Gärten, Dörfer, Schlösser und Städte mit einbezieht.<sup>1172</sup>

Die Heimatschutzbewegung fand in der Zeit der Germanophilie und Heimatverbundenheit<sup>1173</sup> viele Anhänger, u.a. im Kaiserhaus<sup>1174</sup> und schlug sich auch politisch nieder, sodass 1902 in Preußen und Hessen<sup>1175</sup> Heimatschutz- und Verunstaltungsgesetze erlassen wurden; Bremen erließ 1909 das Gesetz zum Schutz von Baudenkmäler, Straßen- und Landschaftsbildern.<sup>1176</sup>

Dennoch wurde sein Ansatz nur bedingt in den Denkmalschutz integriert, weil sich SCHULTZE-NAUMBURG im Grunde nur auf die Gestaltungswirkung

---

<sup>1167</sup> Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, 26; Zwanzig, Gemeinsamer Umgang mit unserem Natur- und Kulturerbe, in: BHU (Hrsg.) Naturschutz und Denkmalschutz – Zwei getrennte Wege?, 2005, S. 99 f.

<sup>1168</sup> Vgl. Schulze-Naumburg 1905

<sup>1169</sup> Schulze-Naumburg 1916

<sup>1170</sup> Schulze-Naumburg 1916, Bd. VII, S. 10 f.

<sup>1171</sup> Schulze-Naumburg 1916, Bd. VII, S. 15 f.

<sup>1172</sup> Schulze-Naumburg 1916, Bd. IX, S. 97.

<sup>1173</sup> Vgl. Kemper, Missbrauch der Ur- und Frühgeschichte, 2010, S. 16 ff.

<sup>1174</sup> Lang, Heimatpflege, in: BfN(Hrsg.), Natur- und Denkmalschutz, 2005, S. 39.

<sup>1175</sup> Viebrock, Hessisches DSchG –Kommentar, 3. Aufl. 2007, A. Rn. 18f.

<sup>1176</sup> Hammer, Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland 1995, S. 145.



des 18. und frühen 19. Jh. bezog.<sup>1177</sup> Zudem stellte er nicht auf den geschichtlichen Zeugniswert ab, sondern lediglich auf die Ästhetik von Landschaft.<sup>1178</sup> Auch wäre es nach SCHULTZE-NAUMBURG möglich gewesen, auch in der Gegenwart hochwertige Städte und Landschaften zu kreieren, wenn sie an dem Leitbild der „Goethezeit“ ausgerichtet wären.<sup>1179</sup>

Erst in den späteren Konzepten der Denkmalpflege wurden und werden die Werte der Heimatschutzbewegung hinsichtlich der Bemühungen um die Kulturlandschaft wieder aufgenommen; so ist der Umgebungsschutz von Baudenkmalen ebenso auf sie zurückzuführen, wie der Schutz von Ensembles.<sup>1180</sup> Der pittoreske und „malerische“ Ansatz war Ursprung für die Wertschätzung der größeren Denkmalzusammenhänge in Deutschland<sup>1181</sup>. Hierin ist auch die Verbreitung der Auffassung der (historischen) Kulturlandschaft als geschichtliches Zeugnis zu sehen.<sup>1182</sup>

Weil erkannt wird, dass Naturschutz- und Denkmalschutz als die Grundsäulen des Heimatschutzes wesensmäßig die zwei Dimensionen menschlicher Identität, nämlich Einordnung der Menschen in seine Welt sowie in die Geschichte, verkörpern,<sup>1183</sup> wird eine wahre Renaissance des Heimatbegriffes und der Heimatpflege gefordert, auch wenn erkannt wird, dass der Heimatbegriff, wie er im 19. Jh. geführt wurde, rückwärtsgerichtet war.<sup>1184</sup> In den 1970er Jahren wurde diese Rückwärtsgerichtetheit durch „eine zukunftsorientierte Vision im Sinne regionaler Identität“<sup>1185</sup> weiterentwickelt.

---

<sup>1177</sup> Ebd.

<sup>1178</sup> *Gunzelmann*, Denkmallandschaft, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und biologische Vielfalt, 2009, S. 49.

<sup>1179</sup> *Lang*, Heimatpflege, in: BfN (Hrsg.) Natur- und Denkmalschutz, 2005, S. 39.

<sup>1180</sup> *Hammer*, Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland 1995, S. 149; *Moench*, Die Entwicklung des Denkmalschutzes, NVwZ 1984, 146 ff., 149; *ders./Otting*, Die Entwicklung des Denkmalschutzes (Teil 1), NVwZ 200, 146 ff.

<sup>1181</sup> vgl. Ebd.

<sup>1182</sup> *Gunzelmann*, Denkmallandschaft, in: BfN (Hrsg.) Naturschutz und biologische Vielfalt, 2009, S. 49.

<sup>1183</sup> Vgl. *Zwanzig*, Gemeinsame Wege, in: BfN (Hrsg.) Naturschutz und Denkmalschutz, 2005, S. 99; *Gunzelmann*, Denkmallandschaft, in: BfN (Hrsg.) Naturschutz und biologische Vielfalt, 2009, S. 53.

<sup>1184</sup> Ebd., S. 100; *Lang*, Heimatpflege, in: BfN (Hrsg.) Natur- und Denkmalschutz, 2005, S. 44; *Bausinger*, Globalisierung und Heimat – Für eine Revision des Heimatbegriffs, in: *Scheidewege* 31, 2001/1, S. 28-42, 29.

<sup>1185</sup> *Vogtmann*, Positionen des Naturschutzes, in: BHU (Hrsg.), Naturschutz und Denkmalschutz – zwei getrennte Wege?, 2005, S. 25-36, S. 34; vgl. auch *Bausinger*, Heimat in einer offenen Gesellschaft – Begriffsgeschichte als Problemgeschichte, in: Bundeszentrale für

Dies war die Quelle für ein neues Heimatverständnis in Form eines Regionalbewusstseins, das an die Wünsche nach Emanzipation und Partizipation anknüpfte und durch die besonders in den 1980er Jahren aufkommende Globalisierung verstärkt wurde;<sup>1186</sup> ein solches Regionalbewusstsein fordert auch die ELK.<sup>1187</sup>

Der Begriff Region ist für den neuen Heimatschutz, aber auch für Landschaftsschutz, -pflege und -planung wesentlich. Sie stellt einen flexiblen Raum zwischen lokaler und nationaler Ebene dar, der unterschiedlich definiert werden kann als: Landschaftsräume, Wirtschaftsräume, Verwaltungsräume usw. Gleichzeitig bilden sie aber Angelpunkte für die Sektoren von Dienstleistung und Wirtschaft und sind Grundlage, um „wettbewerbsfähig im Europa der Regionen zu sein und eine hohe regionale Wirtschafts-, Umwelt- und Lebensqualität zu sichern und weiterzuentwickeln.“<sup>1188</sup>

Diese Entwicklung schlägt sich auch in dem Biodiversitäts- und Nachhaltigkeitskurs im Naturschutz nieder, der in den letzten 25 Jahren eingeschlagen wurde und das Verständnis von Aufgaben und Zielen des Naturschutzes erheblich erweiterte.<sup>1189</sup> Insbesondere die nachhaltige Nutzung von Natur und Landschaft und die gerechte Verteilung jener Gewinne, die durch die Nutzung von Ökosystemen, Arten und Genen erzielt wurden, gerieten in den Fokus.<sup>1190</sup> Hier scheint die hinter dem Biodiversitäts- und Nachhaltigkeitskurs liegende Idee durch, dass ökonomische Entwicklung nicht losgelöst von der ökologischen Tragfähigkeit und den sozialen Belangen

---

politische Bildung (Hrsg.), *Heimat, Analysen, Themen, Perspektiven*, Bonn 1990, S. 76-90; *Neumeyer*, *Heimat zur Geschichte und Begriff des Phänomens*, Kieler Geographische Schriften, Bd. 84, 1992 Kiel.

<sup>1186</sup> *Bausinger*, *Globalisierung und Heimat – Für eine Revision des Heimatbegriffs*, in: *Scheidewege* 31, 2001/1, S. 28-42, 37.

<sup>1187</sup> Vgl. § 2 Teil I Nr. 1.

<sup>1188</sup> *Lang*, *Heimatspflege*, in: *BfN (Hrsg.) Natur- und Denkmalschutz*, 2005, S. 38.

<sup>1189</sup> *Kloepfer*, *Denkmalschutz und Umweltschutz*, 2012, S. 25; *Vogtmann*, *Positionen des Naturschutzes*, in: *BHU (Hrsg.) Naturschutz und Denkmalschutz – zwei getrennte Wege?*, 2005, S. 25-36, S. 34; vgl. auch *Hönes*, *Denkmalschutz und Naturschutz am Beispiel historischer Gärten in Nordrhein-Westfalen*, in: *Burgen und Schlösser*, 1/2002, S. 2-11., 4; *ders.* *Historische Gärten: Schutz und Pflege als Rechtsfrage*, 2000, S. 13 ff., 37; *ders.*: *NuR*, 2003, 257 ff., 258.

<sup>1190</sup> *Vogtmann*, *Positionen des Naturschutzes*, in: *BHU (Hrsg.) Naturschutz und Denkmalschutz* 2005, S. 34; vgl. auch *Peichocki*: *Biodiversitätskampagne „Leben braucht Vielfalt“*. Teil II *Zur Geschichte der Diversitäts-Stabilitäts-Debatte*. *NuL77*, 2002, S. 86-88; *Korn*, *Institutioneller und instrumenteller Rahmen für die Erhaltung der Biodiversität*, in: *Wolf/Koch*, *10 Jahre Übereinkommen über die biologische Vielfalt – Eine Zwischenbilanz*, Baden- Baden 2004.

gesehen werden darf.<sup>1191</sup> Vielmehr sind die drei Säulen, die der Nachhaltigkeit wesentlich sind, Ökologie, Ökonomie und Soziales zu beachten; auch dies entspricht schon den Axiomen des frühen Heimatschutzes.<sup>1192</sup>

Diese Idee wird in Verbindung mit der Forderung nach der „Bewahrung von Natur- und Kulturerbe“ wegen ihres Eigenwertes, wie sie in dem WEÜ zum Ausdruck kam,<sup>1193</sup> seitens der Heimatpfleger darauf verwiesen, dass eine verstärkte Kooperation und Konzentration von Denkmal- und Naturschutz aus historischen, inhaltlichen, politischen, legislatorischen und organisatorischen Gründen notwendig ist und eventuell entstehende Zielkonflikte unter „dem Dach der Heimatpflege“<sup>1194</sup> gelöst werden sollten. Diese Aufgabe soll ein zusammenfassender Heimatschutz geben, der auf staatlicher, ehrenamtlicher und Vereinsebene organisiert,<sup>1195</sup> von einem „reflektierten und ideologisch entrümpelten Begriff von Heimat“ geleitet ist<sup>1196</sup> und eine „dringend notwendige kulturelle Erweiterung des Naturschutzes“<sup>1197</sup> einleitet.

„Heimat hat hierbei das Potential, zukünftig wieder zum Symbolbegriff für gelungene Lebensverhältnisse – durch Bindung an eine Herkunft und durch sorgsamem Umgang mit Natur und Landschaft – zu werden. Diese Vision verdeutlicht, dass der Naturschutz primär ein kulturelles Anliegen ist, das allein mit Mitteln der ökologischen Wissenschaft nicht ausreichend vermittelt werden kann. Stattdessen sollten wir ein „Soziales Naturideal“ propagieren, in dessen Zentrum Landschaft und Heimat stehen.“<sup>1198</sup>

Tatsächlich könnte auch der BHU, Bund für Heimat und Umwelt, diese Aufgabe als Nachfolger übernehmen, weil er als überparteilicher Bundesverband i.S.d. § 59 BNatSchG anerkannt ist und die Berechtigung zur

---

<sup>1191</sup> End.

<sup>1192</sup> *Vogtmann*, Positionen des Naturschutzes, in: BHU (Hrsg.) Naturschutz und Denkmalschutz, 2005, S. 34; *Körner et al.* 2003.

<sup>1193</sup> Vgl. § 3 Teil I Nr. 1 lit. a) und § 5 Teil I Nr. 1.

<sup>1194</sup> *Zwanzig*, Gemeinsame Wege, in: BHU (Hrsg.), Naturschutz und Denkmalschutz, 2005, S. 99.

<sup>1195</sup> Ebd., S. 100.

<sup>1196</sup> *Bausinger*, Globalisierung und Heimat – Für eine Revision des Heimatbegriffs, in: *Scheidewege* 31, 2001/1, S. 28-42, 29.

<sup>1197</sup> *Vogtmann*, Positionen des Naturschutzes, in: BHU (HRSG.) Naturschutz und Denkmalschutz 2005, S. 34.

<sup>1198</sup> *Radkau*, Natur und Macht, 2000, 145.

Verbandsklage hat.<sup>1199</sup> Er könnte auch deswegen erfolgreich sein, weil er für einen integrierten und integrierenden Landschaftspflegansatz steht und die Belange der Wirtschaft achtet:

„Sowohl der Denkmalschutz als auch der Naturschutz dürfen wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen nicht ersticken, dürfen nicht zum Stillstand oder Untergang führen. Denn viel zu oft wirken beide Schutzvorgaben statt der Bewahrung des Überkommenen mit Zukunftsoffenheit eher wie eine Veränderungssperre und demzufolge Behinderung oder gar Verhinderung von Zukunft.“<sup>1200</sup>

Auch die Deutsche Stiftung Umwelt könnte die Aufgabe übernehmen, da sie nicht nur Umwelt- und Naturschutz vertritt, sondern sie auch mit den Belangen der Denkmalpflege und anderer Bereiche verknüpft.<sup>1201</sup>

Solche Verbände bzw. Vereine, die auch erhebliches ehrenamtliches Engagement beinhalten, sind ideal zur Unterstützung der Umsetzung der ELK geeignet, da sie einen holistischen Ansatz verfolgen und sich nicht an den Kompetenzstreitigkeiten zwischen Denkmal- und Naturschutzrecht beteiligen.

## **bb) Rechtliche Situation bei der Gartendenkmalpflege**

Gartendenkmäler sind gärtnerische Anlagen oder sonstige vom Menschen gestaltete Teile von Landschaften mit ihren Pflanzen-, Frei- und Wasserflächen aus vergangener Zeit, die wegen ihrer Bedeutung für die Geschichte der Gartenkunst, für die Ortsgeschichte, ihrer Bedeutung für das Orts-, Stadt- oder Landschaftsbild oder aber ihres Erkenntniswertes für die wissenschaftliche Forschung von Bedeutung sind.<sup>1202</sup> Die besondere Schwierigkeit bei der Pflege von Gartendenkmalen besteht darin, dass die Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen das ganze Jahr über und an jedem Ort Eingriffe in die Substanz erfordern, weil die Denkmalsubstanz aus ständig wachsender Natur besteht.<sup>1203</sup> Gleichzeitig aber muss das historisch überlieferte

---

<sup>1199</sup> Umwelt Bundesamt, Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach Umweltrechtsbehelfegesetz, Texte 14/2014, Dessau – Roßlau, 2014, S. 57 ff.

<sup>1200</sup> Lang, Heimatpflege, in: BHU (Hrsg.) Natur- und Denkmalschutz, 2005, S. 41.

<sup>1201</sup> Ebd., S. 37.

<sup>1202</sup> Sautter, Denkmalschutz und Naturschutz in der Gartendenkmalpflege – Rechtliche Aspekte zu einem gemeinsamen Ansatz im Garten, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81, 2009, 137-152, S. 137.

<sup>1203</sup> Hönes, Denkmalschutz und Naturschutz am Beispiel historischer Gärten in Nordrhein-Westfalen, in: Burgen und Schlösser, 1/2002, S. 2-11., 3; ders., Historische Gärten: Schutz

Erscheinungsbild erhalten und seltene Arten geschützt werden.<sup>1204</sup> In der Praxis müssen also Bäume und anderes Gewächs zurückgeschnitten werden, Sichtachsen müssen freigelegt und verlandete Gewässer wieder bewässert werden, um das historische Bild zu erhalten. Dies kann jedoch nicht ohne naturschutzrechtliche Aufsicht geschehen, weil sich bereits häufig Biotope gebildet haben oder totes Gehölz sich in einen Lebensraum für seltene Tierarten umgewandelt hat. Dies hat nicht selten zur Folge, dass die Denkmalpflege Eingriffe zur Instandsetzung, -haltung und Wiederherstellung beabsichtigt, während aus der Perspektive des Naturschutzrechtes ein Veränderungsverbot und damit eine Verwilderung des Gartendenkmals angestrebt wird.<sup>1205</sup> So wurde bsp. bis zur Novellierung des LNatSchG BB Maßnahmen der Gartendenkmalpflege stets gemäß den naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen als Eingriffe in Natur und Landschaft oder als Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen gewertet, welche das Landschaftsbild oder die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes erheblich beeinträchtigen können.<sup>1206</sup> In Folge dessen wurden teilweise Ausgleichsmaßnahmen z.B. in Form von Nachpflanzungen oder sogar Ausgleichszahlungen gefordert.<sup>1207</sup>

Allein aus dieser Situation wird schon deutlich, dass hinreichend Berührungspunkte für Denkmal- wie Naturschutz gegeben sind. Und so ist auch nicht eindeutig geregelt, in welchen Kompetenzbereich der Schutz von solchen Garten- oder Gründenkmalern fällt. Vielmehr sollen beiden Materien berührt sein.<sup>1208</sup> Ein Hierarchiegefälle ist nicht vorhanden; zwar liegt die Gesetzgebungskompetenz für Naturschutz beim Bund und für Denkmalschutz

---

und Pflege als Rechtsfrage, 2000, S. 13 ff., 37; ders.: NuR, 2003, 257 ff., 262; *Kröner/Nagel*, in: BfN (Hrsg.) Denkmalschutz und Naturschutz, 2009, S. 9 ff.

<sup>1204</sup> Ebd.

<sup>1205</sup> *Sautter*, Denkmalschutz und Naturschutz in der Gartendenkmalpflege – Rechtliche Aspekte zu einem gemeinsamen Ansatz im Garten, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81, 2009, 137-152, S. 138.

<sup>1206</sup> Ebd.; *Rhode/Sautter*, Denkmalspflege und Naturschutz im Miteinander, Stadt und Grün 58 (5) 2008, 26 ff, 27.

<sup>1207</sup> Vgl. *Sautter*, Denkmalschutz und Naturschutz in der Gartendenkmalpflege – Rechtliche Aspekte zu einem gemeinsamen Ansatz im Garten, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81, 2009, 137-152, S. 137., S. 144 f.

<sup>1208</sup> *Rhode/Sautter*, Denkmalspflege und Naturschutz im Miteinander, Stadt und Grün 58 (5) 2008, 26 ff, 27; *Hönes*, Denkmalschutz und Naturschutz am Beispiel historischer Gärten in Nordrhein-Westfalen, in: *Burgen und Schlösser*, 1/2002, S. 2-11.,10; *ders.*, Historische Gärten: Schutz und Pflege als Rechtsfrage, 2000, S. 13 ff., 15; *ders.*, NuR, 2003, 257 ff., 262; *Kröner/Nagel*, in: BfN (Hrsg.) Denkmalschutz und Naturschutz, 2009, S. 9 ff.

bei den Ländern, doch lässt sich daraus kein Rangverhältnis ableiten.<sup>1209</sup> Auch die durch Landesrecht konkretisierten europarechtlichen Richtlinien zum Schutz der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (RL 92/43/EWG) und der europäischen Vogelschutzgebiete (RL 79/209/EWG) wurden durch die Konkretisierung in dieses gleichwertige Normenhierarchieverhältnis eingebettet.<sup>1210</sup>

Weil nun Naturschutzrecht und Denkmalschutzrecht gleichberechtigt nebeneinander stehen, können Gartendenkmale als flächenhaft zu schützende Gebiete auch nach beiden Gesetzen unter Schutz gestellt werden. So hat das VG Mannheim im Fall der Schlossanlage Monrepos bei Stuttgart entschieden, dass die unterschiedliche Ziel- und Zweckbestimmung von Natur- und Denkmalschutz eine Unterschutzstellung nach beiden Gesetzen rechtfertigt, soweit eine historische Garten- und Parkanlage zusätzlich noch aus Naturschutzgründen schutzbedürftig ist und dieser doppelte Schutz den Eigentümer nicht unzumutbar belastet.<sup>1211</sup> Sollten Konflikte auftreten, könnten diese durch die Landschaftsschutzverordnung beseitigt werden.<sup>1212</sup> Im Falle der Schlossanlage Monrepos wurde in einer solchen *expressis verbis* die „Wiederherstellung der Gartenanlage im Stile eines englischen Landschaftsgartens mit Seeanlage“<sup>1213</sup> als Ziel formuliert, wodurch ein Vorrang des Denkmalschutzes samt der Veränderungs- und Pflegemaßnahmen eingeräumt wurde.<sup>1214</sup>

Gibt es eine solche Landschaftsschutzverordnung nicht, schließen sich die Rechtsfolgen der Unterschutzstellung beiderlei Rechts gegenseitig aus und ist dadurch der Fortbestand des Denkmals gefährdet, ist dem Denkmalschutz Vorzug zu gewähren.<sup>1215</sup> Schließlich ist das Denkmalschutzrecht hinsichtlich

---

<sup>1209</sup> Sautter, Denkmalschutz und Naturschutz in der Gartendenkmalpflege – Rechtliche Aspekte zu einem gemeinsamen Ansatz im Garten, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81, 2009, 137-152, S. 137, 142.

<sup>1210</sup> Ebd., S. 143.

<sup>1211</sup> VGH BW, Urteil v. 15.11.1991 – 5 S 615/91, NVwZ 1992, 995-998.

<sup>1212</sup> Ebd.

<sup>1213</sup> § 6 Nr. 8 LandschaftsschutzgebietsVO Schlossanlage Monrepos,

<http://www2.lubw.baden->

[wuerttemberg.de/public/abt2/dokablage/oac\\_13/vo/1/81180000082.htm](http://www2.lubw.baden-wuerttemberg.de/public/abt2/dokablage/oac_13/vo/1/81180000082.htm), abgerufen am 29.03.2014.

<sup>1214</sup> Sautter, Gartendenkmalpflege, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und biologische Vielfalt, 2009, S. 144.

<sup>1215</sup> VGH BW, Urteil v. 15.11.1991 – 5 S 615/91, NVwZ 1992, 995-998.

des Schutzes von historischen Kulturlandschaften *lex specialis*<sup>1216</sup> und wird zusätzlich durch den verfassungsrechtlichen Schutz der Kunstfreiheit gestützt.<sup>1217</sup> Es kommen jedoch auch Einzelfallregelungen wegen der besonderen Schutzbestimmungen für Gebiete in Betracht, die als geschützte Teile von Natur und Landschaft von gemeinschaftlicher Bedeutung bzw. als europäische Vogelschutzgebiete<sup>1218</sup> eingetragen sind.<sup>1219</sup>

Diesen Konflikt umgehen § 10 Abs. 3 LNatSchG BB und § 14 Abs. 3 LNatSchG MV, indem sie klarstellen, dass „die Pflege und Restaurierung oder Rekonstruktion unter Denkmalschutz stehender Garten- und Parkanlagen entsprechend einer zwischen Unterer Denkmalschutzbehörde und unterer Naturschutzbehörde einvernehmlich abgestimmten gartendenkmalpflegerischen Zielstellung keinen Eingriff darstellt.“<sup>1220</sup>

Solche Regelungen sind jedoch noch Raritäten, so dass es Abstimmungsprobleme zwischen Natur- und Denkmalschutz hinsichtlich des Schutzes von historischen Kulturlandschaften, insbesondere in Form von Garten- und Parkanlagen gibt.<sup>1221</sup> Im Folgenden sollen verschiedene Lösungsvorschläge der konfliktträchtigen Abstimmung von Naturschutz und Denkmalschutz vorgestellt werden.

---

<sup>1216</sup> Gassner, in: Gassner/Bendomier-Kahlo, BNatSchG, 2003, § 30 Rn. 21 mit Verweis auf BVerwG NJW 1995, 2648, 2649.

<sup>1217</sup> Vgl. Hönes, Denkmalschutz und Naturschutz am Beispiel historischer Gärten in Nordrhein-Westfalen, NuR (25) 2003, 257-265.

<sup>1218</sup> So sieht § 34 bzw. § 26 d BNatSchG vor, dass die Durchführung von geplanten Maßnahmen vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen der europäischen Vogelschutzgebiete bzw. der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung geprüft werden. Unzulässig wären die beabsichtigten Maßnahmen dann, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebietsschutzzweckes oder der Erhaltungsziele zu befürchten ist.

<sup>1219</sup> Sautter, Gartendenkmalpflege, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und biologische Vielfalt, 2009, S. 143.

<sup>1220</sup> § 10 Abs. 3 LNatSchG BB und § 14 Abs. 3 LNatSchG MV.

<sup>1221</sup> Sautter, Gartendenkmalpflege, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und biologische Vielfalt, 2009, S. 145; Hönes, Denkmalschutz und Naturschutz am Beispiel historischer Gärten in Nordrhein-Westfalen, NuR (25) 2003, 257-265, 265; Zwanzig, Gemeinsame Wege, in: BHU (Hrsg.), Naturschutz und Denkmalschutz, 2005, S. 100.

### cc) Beispiel: Danewerk-Haithabu

Das Projekt „Danewerk-Haithabu“, das sich auch um den Titel eines Weltkulturerbes bewirbt,<sup>1222</sup> ist ein Beispiel für den doppelten, nämlich naturschutz- und denkmalschutzrechtlichen Schutz einer Landschaft.

Das Danewerk ist die Gesamtheit von wikingerzeitlichen Verteidigungsanlagen in Form von Wällen, die sich an der Südgrenze des damaligen dänischen Königreiches und im heutigen Schleswig-Holstein befinden, wo einst die Herrschaft- und Siedlungsräume von Slawen, Skandinaviern, Friesen, Sachsen und Franken zusammentrafen.<sup>1223</sup> Die Errichtung begann um 650 n. Chr. und wurde vom dänischen Königreich betrieben. Bis ca. 1200 n. Chr. existierten schon Wälle über eine Länge von 30 km, die die sog. Schleswiger Landenge, die kürzeste Verbindungsrouten zwischen Nord- und Ostsee, und damit den jütländischen Nord-Süd-Handel kontrollierten. Heute gilt es mit ca. 26 km erhaltenen Wall als das größte archäologische Bodendenkmal Nordeuropas<sup>1224</sup>. Der Teilabschnitt aus dem 12. Jahrhundert, der unter dem Namen Waldemarsmauer, benannt nach dem Erbauer, König Waldemar von Dänemark, bekannt ist, ist gleichzeitig das älteste Ziegelbauwerk Nordeuropas<sup>1225</sup>. Die Wälle zeichnen sich dadurch aus, dass sie natürliche Hindernisse wie Gewässer und Moore optimal mit anthropogenen Strukturen, wie Gräben und Wällen, Mauern, Palisaden und Wassersperren kombinieren.<sup>1226</sup> Hieraus ist bereits abzuleiten, dass für das Verständnis vom Danewerk der Schutz auch der Umgebung von wesentlicher Bedeutung ist; eine Zusammenarbeit mit dem Naturschutz ist somit unerlässlich, zumal im 20. Jh. viele ehemalige Seen und Niederungen wie der Danewerker See oder die Niederung Rheider Au trocken gelegt wurden oder verlandet sind.<sup>1227</sup>

---

<sup>1222</sup> Maluck, Das Projekt „Phenomena and Monuments of Viking Culture“, Archäologische Nachrichten aus Schleswig-Holstein 14, 2008, S. 95-97.

<sup>1223</sup> Kramer/Hartz, Archäologie und Geschichte des Danewerks, in: von Carnap-Bornheim/Segschneider, Die Schleieregion Land-Wasser-Geschichte, 2003, 86-95, 92 ff.

<sup>1224</sup> Ebd.; Maluck, Das Projekt „Phenomena and Monuments of Viking Culture“, Archäologische Nachrichten aus Schleswig-Holstein 14, 2008, S. 95-97; Thiessen, Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Archäologie und Naturschutz, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und biologische Vielfalt, 81, 2009, S. 73-92, S. 75.

<sup>1225</sup> Thiessen, Möglichkeiten der Zusammenarbeit, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und biologische Vielfalt, 2009, S. 75.

<sup>1226</sup> Maluck, Monuments of Viking Culture, in Arch. Nachrichten SH, 2008, S. 217.

<sup>1227</sup> Vgl. Ebd., S. 216 f.



In der näheren Umgebung befindet sich das Danewerk Museum, das die Erdgeschichte des Walls darstellt.

Haithabu war einer der wenigen multiethnischen und überregionalen Handelsplätze der Wikingerzeit; er war für den Handel von Kontinentaleuropa, Skandinavien und den Britischen Inseln von entscheidender Bedeutung. Eine erste Siedlung ist für das 8. Jh. nachweisbar.<sup>1228</sup> Die erste schriftliche Erwähnung datiert Anfang des 9. Jh. Noch im 9. Jh. wuchs Haithabu zu einem der wichtigsten Handelsplätze Nordeuropas mit mehreren tausend Einwohnern und frühstädtischen Strukturen an.<sup>1229</sup> In den 960er Jahren wurde das umwallte Haithabu durch den sog. Kograben mit dem Danewerk verbunden. In nächster Nähe der historischen Stätte wurde das Wikinger Museum Haithabu eingerichtet, das den Besuchern Archäologie und Geschichte der Siedlung und der Wikingerzeit an sich näher bringt.<sup>1230</sup>

Bei dem Kulturdenkmal Haithabu-Danewerk handelt es sich also um ein Denkmal europäischen Ranges, das gleichzeitig Symbol des dänischen Königreiches ist.<sup>1231</sup>

Bereits 1950 wurden die Wälle des Danewerks zu großen Teilen mit einigen wenigen anderen Strukturen als Naturschutzgebiet ausgewiesen.<sup>1232</sup> Von Beginn an stand nicht nur der Schutz des Lebensraums teilweise bedrohter Tier- und Pflanzenarten im Vordergrund, sondern auch der Erhalt der Denkmale.<sup>1233</sup> Weil es zu dieser Zeit noch keinen hinreichenden Denkmalschutz in Schleswig-Holstein gab, wurde dessen Aufgabe vom Natur- und Landschaftsschutz übernommen.<sup>1234</sup> Gemeinsames Ziel war die Offenhaltung der Wallanlagen, was durch die Beweidung mit Ziegen und Schafen erreicht werden sollte.<sup>1235</sup> Tatsächlich konnten so auch Magerrasen,

---

<sup>1228</sup> Hillberg, Haithabu, Umschlagplatz zwischen Nord- und Ostsee. Archäologie in Deutschland 5, S. 20-22, 20 f.

<sup>1229</sup> Ebd.

<sup>1230</sup> Ebd.

<sup>1231</sup> Thiessen, Möglichkeiten der Zusammenarbeit, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und biologische Vielfalt, 2009, S. 75.

<sup>1232</sup> Kramer/Hartz, Archäologie und Geschichte des Danewerks, in: von Carnap-Bornheim/Segschneider, Die Schleiregion Land-Wasser-Geschichte, 2003, 86-95, 92 ff.

<sup>1233</sup> Ebd.

<sup>1234</sup> Maluck, Monuments of Viking Culture, in: Arch. Nachrichten SH, 2008, S. 217.

<sup>1235</sup> Kramer/Hartz, Archäologie und Geschichte des Danewerks, in: von Carnap-Bornheim/Segschneider, Die Schleiregion Land-Wasser-Geschichte, 2003, 86-95, 92 ff; Kreis

artenreiche Heiden und Eichenkrattbereiche entsprechend der historischen Landnutzung beibehalten werden.<sup>1236</sup> Es hat sich dann herausgestellt, dass letztlich die Grenzen des Naturschutzgebietes zu eng gezogen waren, weil erhebliche Mengen schädlicher Emission von benachbarten, teilweise landwirtschaftlich intensiv genutzten Flächen eingebracht wurden.<sup>1237</sup> Deshalb wurde 1989 die weitere Denkmalumgebung als Natur- und Landschaftsschutzgebiet ausgewiesen, als deren Zweck der Erhalt der landschaftlichen Bezüge von Umgebung und Denkmal bestimmt wurde.<sup>1238</sup> Diese Ziele werden aktuell als Schutzziele im Rahmen der denkmalschutzrechtlichen Unterschutzstellung gemäß §§ 9, 1 DSchG SH und in Präparation der UNESCO-Welterbe-Normierung konkretisiert. Die Landschaftsschutzverordnung wurde auch Grundlage für die Ausdehnung der geschützten Umgebung als Pufferzone für die archäologischen Strukturen. Neben der Landschaftsschutzverordnung wird der Schutz auch durch Schaffung von Vogelschutz- und FFH-Gebieten im gesamten Uferbereich um Haithabu, dem Haddebyer Noor, sichergestellt, der durch Salzwiesen und Röhrichtgesellschaften geprägt ist. Weitere FFH-Gebiete wurden im Bursdorfer Tal, einem eiszeitlichen Gletschertor und dem „Kalkquellmoor bei Klein Rheide“ ausgewiesen, deren Schutzziele mit den übrigen abgestimmt wurden.<sup>1239</sup> Der deutliche Schwerpunkt der FFH-Gebiete liegt auf dem Erhalt bestimmter Arten und Lebensräume.

Dies führt dazu, dass die Notwendigkeit zwischen den unterschiedlichen Zielrichtungen des Denkmal- und Naturschutzes zu vermitteln ist. Die gesetzlich als archäologische Denkmale geschützten anthropogenen Strukturen, die vom Naturschutzgebiet mit umfasst sind, unterliegen primär dem Schutzziel der Substanzerhaltung und Sicherung; ganz im Sinne des § 97 der WEÜ Umsetzungsrichtlinie sollen „alle Merkmale unverändert und ursprünglich erhalten werden, die für die Begründung des außergewöhnlichen

---

Schleswig, Kreisverordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Haithabu-Danewerk“ vom 4.4.1989 (§ 3).

<sup>1236</sup> Thiessen, Möglichkeiten der Zusammenarbeit, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und biologische Vielfalt, 2009, S. 75.

<sup>1237</sup> Kramer/Hartz, Archäologie und Geschichte des Danewerks, in: von Carnap-Bornheim/Segschneider, Die Schleiregion Land-Wasser-Geschichte, 2003, 86-95, 92 ff.

<sup>1238</sup> Kreis Schleswig, Kreisverordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Haithabu-Danewerk“ vom 4.4.1989 (§ 3).

<sup>1239</sup> Vgl. für die weiteren naturräumlichen Gegebenheiten: Maluck, Monuments of Viking Culture, in Arch. Nachrichten SH, 2008, S. 218 ff.

Wertes der Denkmale herangezogen werden“. Somit ist die Vorgabe für die Pflege, die naturräumliche Situation so zu gestalten, dass Erdwälle gestärkt und Erosionen verhindert werden, ohne dass dadurch eine selbstständige Gefahrenquelle für die archäologisch wichtige Substanz (Bsp. Beschädigung von Denkmalsubstanzen durch Wurzeln) entsteht.<sup>1240</sup>

Hierbei ist hilfreich, dass als Schutzgrund der Landschaftsschutzgebiete ebenfalls der kulturhistorische Wert der Denkmale festgesetzt wurde.<sup>1241</sup> So wurde ein gemeinsames Ziel geschaffen, dass aus zwei verschiedenen Gesichtspunkten behandelt wird. Besonders wird dies deutlich an dem Widerstand gegenüber dem Bau von Windkraftanlagen: Aus der einen Sicht wird die Morphologie der Landschaft, die als Umgebung für die Deutung der Denkmale bedeutsam ist, nachteilig verändert; aus der anderen Sicht wird der Eindruck der historisch gewachsenen und durch die Denkmale geprägten Kulturlandschaft nachhaltig durch die Dominanz der hohen Windräder wesentlich gestört.<sup>1242</sup> Deshalb verfolgen beide, Natur- und Denkmalschutz, das Ziel, eine extensiv genutzte offene Weidelandschaft zu etablieren oder die Wiedervernässung ehemaliger Feuchtgebiete zu erreichen.<sup>1243</sup>

#### **dd) Beispiel: Potsdamer Garten- und Parkanlagen**

Es geht hier um die Pflege des Schutzobjektes „Potsdamer Garten- und Parkanlagen Sanssouci, Neuer Garten und Pfingstberg, Park Babelsberg, Park Sacrow“, das eine Gesamtfläche von ca. 534 ha aufweist und 1991 als Teil der Berlin-Potsdamer Kulturlandschaft den Titel eines UNESCO-Welterbes erhielt.<sup>1244</sup> Die Parks zeichnen sich durch einen wertvollen Altbaumbestand aus und umfassen viele, unterschiedlich geschützte Biotop<sup>1245</sup> sowie großflächige Naturschutzgebiets- und FFH-Ausweisungen wegen zahlreicher bedrohter Tier- und Pflanzenartenbestände.<sup>1246</sup>

---

<sup>1240</sup> Vgl. ebd., S. 222 f.

<sup>1241</sup> Kreis Schleswig, Kreisverordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Haithabu-Danewerk“ vom 4.4.1989 (§ 2).

<sup>1242</sup> Maluck, Monuments of Viking Culture, in Arch. Nachrichten SH, 2008, S. 218 ff.

<sup>1243</sup> Ebd., S. 223 f.

<sup>1244</sup> Kühn, Die Potsdamer Kulturlandschaft – Ansätze und Probleme regionaler Planung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung an die Raumplanung, 2006, S. 137-149, 138.

<sup>1245</sup> Bsp: 80% des Parks Babelsberg sind als Biotop ausgewiesen.

<sup>1246</sup> Weitere Informationen siehe Sautter, Gartendenkmalpflege, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und biologische Vielfalt, 2009, S. 147 f.

Die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg wurde als Untere Denkmalschutzbehörde zur Verwaltung und Pflege dieser bestellt.

Nachdem § 10 Abs. 3 LNatSchG BB eingeführt wurde, bestand das Erfordernis, eine zwischen Unterer Denkmalschutz- und Unterer Naturschutzbehörde einvernehmlich abgestimmte Zielstellung bzgl. der Pflege der Potsdamer Garten- und Parkanlagen zu finden; als besondere Konfliktfelder erwiesen sich insbesondere die nach der Wiedervereinigung stark verwilderten Grenzbereiche.<sup>1247</sup> Eine solche gartendenkmalpflegerische Zielstellung stellt eine Planungsgrundlage dar, um die historischen Grünanlagen, die wegen ihres künstlerischen, wissenschaftlichen, geschichtlichen oder städtebaulichen Wertes als Denkmal zu schützen sind, fachgerecht durch planerische, verwaltungs- und gartentechnische Maßnahmen zu erhalten, ggf. instand zu setzen und wiederherzustellen.<sup>1248</sup> Eine solche Planungsgrundlage umfasst Ausführungen zur Entwicklungsgeschichte, Angaben zum überkommenen Bestand, Denkmalwert sowie Erklärungen zu den konzeptionellen Maßnahmen.<sup>1249</sup>

Diese Planungsgrundlage haben die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg als Untere Denkmalschutzbehörde in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Landesfachbehörden und Ministerien erarbeitet und dann in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages i.S.v. § 54 VwVfG für die Potsdamer Garten- und Parkanlagen im Zuständigkeitsbereich der Stadt Potsdam 2006 vereinbart.<sup>1250</sup> Der Vertrag ermöglichte eine Vereinfachung des verfahrensrechtlichen Vollzugs der geltenden Vorschriften über den gesetzlichen Biotopschutz, befreite die Denkmalschutzbehörde von Verboten der Potsdamer Baumschutzverordnung und einiger naturschutzrechtlicher

---

<sup>1247</sup> Rhode/Sautter, Denkmalpflege und Naturschutz im Miteinander, Stadt und Grün 58 (5) 2008, 26 ff, 27.; Kühn, Die Potsdamer Kulturlandschaft – Ansätze und Probleme regionaler Planung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung an die Raumplanung, 2006, S. 137-149, 138.

<sup>1248</sup> Sautter, Gartendenkmalpflege, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und biologische Vielfalt, 2009, S. 144; Kühn, Die Potsdamer Kulturlandschaft – Ansätze und Probleme regionaler Planung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung an die Raumplanung, 2006, S. 137-149, 138.

<sup>1249</sup> Vgl. Rhode/Sautter, Denkmalpflege und Naturschutz im Miteinander, Erste Vereinbarung im Land Brandenburg – modelhaft? – Stadt und Grün 58 (5) 2008, 26-28, S. 28.

<sup>1250</sup> Wurzel, Pflege und Entwicklung der Potsdamer Kulturlandschaft, 2012, S. 35.

Schutzgebietsausweisungen und schuf Ausnahmereglungen hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen.<sup>1251</sup>

Durch die gemeinsame Ausarbeitung eines Maßnahmen- und Pflegekonzeptes und die Entwicklung denkmalpflegerischer Leitbilder für die Welterbeparks Sanssouci, Babelsberg, Neuer Garten und Sacrow werden die fachlichen Belange von Naturschutz und Denkmalpflege gleichwertig berücksichtigt und abgewogen. So wurde der verwaltungstechnische Aufwand für die bis *dato* einzeln durchzuführenden Genehmigungsverfahren beachtlich gesenkt, auch wenn noch für Einzelfälle, insbesondere bei der Betroffenheit von gesetzlich geschützten Biotopen, isolierte Genehmigungsverfahren notwendig sind.<sup>1252</sup>

Auch die Schaffung des Verständnisses der jeweils anderen fachlichen Belange im Allgemeinen sowie der ständigen Notwendigkeit von ganzjährigen Instandsetzungs- und Pflegemaßnahmen und der hohen Bedeutung der habitatwirksamen Strukturelemente und Lebensräume für das gesamte Stadtgrün Potsdams im Besonderen mindert viele Konfliktpotenziale.<sup>1253</sup> Für die Nachhaltigkeit des Vertrages werden jährliche, gemeinsame Begehungen des Geländes durchgeführt und Anpassungen an den aktuellen Forschungsstand vorgenommen.<sup>1254</sup>

In *concreto* wurden die die Biotope betreffenden Maßnahmen in drei Kategorien eingeordnet, um sie für den Vollzug des § 23 i.V.m. § 72 Abs. 1 und 3 LNatSchG BB umsetzbar zu gestalten:<sup>1255</sup>

- Kategorie A: Maßnahmen, die keiner Abstimmung/Genehmigung bedürfen, weil sie als denkmalpflegerische Pflegemaßnahmen auch zum Schutz und zur langfristigen Sicherung eines Biotops beitragen (z.B. ein- bis zweischürige Mahd ab Juni auf den Feuchtwiesen und den Trockenrasen und Halbtrockenrasenstandorten).

---

<sup>1251</sup> Vgl. *Sautter*, Gartendenkmalpflege, in: BHU (Hrsg.), Naturschutz und biologische Vielfalt, 2009, S. 145.

<sup>1252</sup> Ebd.

<sup>1253</sup> Ebd., vgl. auch *Wurzel*, Pflege und Entwicklung der Potsdamer Kulturlandschaft, 2012, S. 35.

<sup>1254</sup> Vgl. *Rhode/Sautter*, Erste Vereinbarung im Land Brandenburg – modelhaft? – Stadt und Grün 58 (5) 2008, S. 26-28.

<sup>1255</sup> *Sautter*, Gartendenkmalpflege, in: BHU (Hrsg.), Naturschutz und biologische Vielfalt, 2009, S. 149 f.

- Kategorie B: Maßnahmen, die einer Abstimmung bzw. Einzelfallprüfung durch die Untere Naturschutzbehörde (UNB) bedürfen, in der Regel aber dem langfristigen Schutz des Biotops dienen (z.B. Wiederherstellung historischer noch erkennbarer Wege in Biotopen des Trocken- und Halbtrockenrasens).
- Kategorie C: Maßnahmen, die einer Ausnahme bzw. Befreiung nach § 72 Abs. 1 bzw. Abs. 3 LNatSchG BB bedürfen, da sie einen Biotop zerstören oder nachhaltig beeinträchtigen können (z.B. übermäßige Versiegelung von Biotopflächen durch Wegebau im Bereich von Trocken- und Halbtrockenrasenbereichen).<sup>1256</sup>

Sofern zusätzliche Schutzvorschriften gelten, wie der gesetzliche Artenschutz, der Nist-, Brut- und Lebensstättenschutz, FFH-Gebietsschutz, besonderer Artenschutz oder andere gesetzliche Regelungen, sind sie von den aus den Leitbildern heraus abgestimmten Maßnahmen ausgenommen; insbesondere soweit ein erheblicher Eingriff vorläge.<sup>1257</sup>

Seitens der Stiftung Preußische Garten- und Parkanlagen Berlin-Brandenburg, die Eigentümerin, Verwalterin und Vertragspartei ist, wird ein positives Fazit gezogen. Denn der Vertrag erleichtert durch den erheblich verminderten Einzelbestimmungsbedarf die Umsetzung der Pflegemaßnahmen und so kann der Schutz effektiver gestaltet werden.<sup>1258</sup>

### ee) Beispiel: Lancewadplan

Das Projekt „Lancewadplan“, das in Kooperation von Dänemark, Deutschland und den Niederlanden, unterstützt von der EU erarbeitet wird,<sup>1259</sup> bietet ein Beispiel für die Entwicklung eines wirksamen Schutzkonzeptes und Managements für eine historische Kulturlandschaft seitens des Natur- und Denkmalschutzes.

---

<sup>1256</sup> Ebd.

<sup>1257</sup> *Rhode/Sautter*, Erste Vereinbarung im Land Brandenburg – modelhaft? – Stadt und Grün 58 (5) 2008, S. 26-28; *Kühn*, Die Potsdamer Kulturlandschaft – Ansätze und Probleme regionaler Planung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung an die Raumplanung, 2006, S. 137-149, 147.

<sup>1258</sup> Ebd., S. 150.

<sup>1259</sup> *Project LancewadPlan* (Hrsg.), Das Wattenmeergebiet: Eine lebendige historisch gewachsene Landschaft. 2007, S. 3 ff.

Der „Lancewadplan“ wird entwickelt, um die Kulturlandschaft „Küste“ im Allgemeinen und das Wattenmeer im Besonderen zu bewahren.<sup>1260</sup> Das Gebiet ist gekennzeichnet durch einen Jahrtausende lang stark schwankenden Meeresspiegel, den schon im Mittelalter einsetzenden Küstenschutz und die Neulandgewinnung.<sup>1261</sup> Diese Veränderungen durch Mensch und Natur haben eine einzigartige Kulturlandschaft entstehen lassen, die durch prägende Kulturlandschaftsmerkmale archäologisch und naturwissenschaftlich umfassend beschrieben werden kann.<sup>1262</sup> So befinden sich auf einst trockenem Boden errichtete Siedlungen und Gräberfelder nun im Wattenmeer oder wurden von Kleischichten meterdick überlagert.<sup>1263</sup> Umgekehrt sind einst in und an Feuchtgebieten errichtete Plätze heute in verlandeten, trockenen Gebieten zu finden. Wurten, die charakteristischen sukzessiv erhöhten Wohnplätze, müssen als Denkmäler des „Kampfes gegen den Meeresspiegel“ erhalten werden.<sup>1264</sup> Besonders wurde die historische Kulturlandschaft auch durch die Marschenkolonisation und den Deichbau seit dem Mittelalter sowie den Abbau von Salztorf geprägt, der das Land dem Abtrag durch Sturmfluten preisgab. Seitens der Denkmalpflege besteht auch großes Interesse bei anstehenden Deicherhöhungen bzgl. der überkommenen Deichlinien und der Materialentnahmestellen, wo archäologisches Material gefährdet sein könnte.<sup>1265</sup> Dass die Küste und das Wattenmeer, insbesondere auch das naturgeschützte Deichvorland von großen Interesse für den Natur- und Umweltschutz sind, ist hinlänglich bekannt; zahlreiche zu schützende Arten existieren dort.<sup>1266</sup>

---

<sup>1260</sup> Ebd.

<sup>1261</sup> *Project LancewadPlan* (Hrsg.), A Handbook of Best Practice Examples, in Planning and Management of Cultural Landscapes and Heritage in the Wadden Sea Region and The Wash Are, 2007, S. 4 ff.

<sup>1262</sup> Ebd. S. 6.

<sup>1263</sup> Ebd.; *Project LancewadPlan* (Hrsg.), Das Wattenmeergebiet: Eine lebendige historisch gewachsene Landschaft. 2007, S. 6 f.

<sup>1264</sup> *Haßmann*, Die zeitliche und räumliche Dimension von Kulturlandschaften – vom Wattenmeer bis zur Weserrenaissance, in: BHU (Hrsg.), Naturschutz und Denkmalschutz – Zwei getrennte Wege?, 2005, S. 51-56, S. 53.

<sup>1265</sup> Ebd.

<sup>1266</sup> *Project LancewadPlan* (Hrsg.), A Handbook of Best Practice Examples, in Planning and Management of Cultural Landscapes and Heritage in the Wadden Sea Region and The Wash Are, 2007, S. 93 ff.

Unter dem Thema „Natur und Umwelt“ heißt es zur Begründung des Landschaftsschutzes im Bereich des Wattenmeers im LEP 2010<sup>1267</sup> von Schleswig-Holstein:

„Insbesondere das Wattenmeer an der Westküste Schleswig-Holsteins stellt sich in seiner Art als ein auf der ganzen Welt einmaliger Landschaftsraum dar und ist als Nationalpark und Biosphärenreservat geschützt. Es ist Zeuge einer besonderen Besiedlungsgeschichte, die durch die Naturgewalten des Meeres bestimmt ist. Das Landschaftsbild, die Artenvielfalt und das Kulturgut dieses Raumes tragen wesentlich zur Identität der Bewohnerinnen und Bewohner bei und haben eine hohe Attraktivität für Touristen.“<sup>1268</sup>

Ähnlich wie Schleswig-Holstein schützt auch Niedersachsen die vom Lancewadplan erfassten Gebiete als Nationalparke und Biosphärenreservate.<sup>1269</sup> Gleichzeitig wurde das kulturelle Erbe, das gleichberechtigt neben dem Naturerbe berücksichtigt wurde, durch Denkmalschutzrecht geschützt.<sup>1270</sup> Für Erhaltungs- und Restaurierungsmaßnahmen der Kulturlandschaft soll eine Kulturstiftung eingerichtet werden.<sup>1271</sup> Ebenfalls am trilateralen Projekt Lancewad waren die kommunale und regionale Planungsebene beteiligt, ohne die ein dauerhafter Schutz nicht möglich wäre.<sup>1272</sup> Weil die Kulturlandschaft jedoch im Wesentlichen von der Landwirtschaft geprägt wird, soll mit der in diesem Bereich tätigen Bevölkerung, insbesondere den Land- und Forstwirten, in einen regen Dialog getreten werden, um abzusichern, dass nur eine standortangepasste und nachhaltige Land- und Forstwirtschaft betrieben wird.<sup>1273</sup>

---

<sup>1267</sup> LEP S-H 2010, 5.2, Begründung 1-3, [http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Service/Broschueren/BroschuerenLaPla/Plaene/Brosch\\_LEP\\_\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Service/Broschueren/BroschuerenLaPla/Plaene/Brosch_LEP__blob=publicationFile.pdf), aufgerufen am 29.3.2014.

<sup>1268</sup> Ebd. LEP S-H 2010, 5.2, Begründung 1-3

<sup>1269</sup> *Haßmann*, Die zeitliche und räumliche Dimension von Kulturlandschaften – vom Wattenmeer bis zur Weserrenaissance, in: *BHU (Hrsg.)*, Naturschutz und Denkmalschutz – Zwei getrennte Wege?, 2005, S. 51-56, S. 53.

<sup>1270</sup> Ebd.

<sup>1271</sup> Ebd.

<sup>1272</sup> *Project LancewadPlan (Hrsg.)*, A Handbook of Best Practice Examples, in Planning and Management of Cultural Landscapes and Heritage in the Wadden Sea Region and The Wash Are, 2007, S. 8 ff.

<sup>1273</sup> Vgl. insgesamt: *Project LancwadPlan (Hrsg.)*, Das Wattenmeergebiet: Eine lebendige historisch gewachsene Landschaft, Eine ganzheitliche Strategie zum Schutz, zur Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft und des Erbes im Wattenmeergebiet, <http://lancewadplan.org/> am 20.8.2011.



## ff) Zusammenfassung

Letztlich fordert die ELK einen integrierenden und integrierten Schutz von Landschaft und Denkmälern.<sup>1274</sup> Sie erkennt es als sowohl gesellschaftliches, als auch individuelles wichtiges Anliegen, die Ziele von Naturschutz im Sinne der Landschaftspflege mit denen des Denkmalschutzes im Sinne der Denkmalpflege zusammenzuführen.<sup>1275</sup> Es soll die Landschaft mit den in ihr enthaltenen Natur- und Kulturdenkmalen erhalten werden, so dass die Frage nach Kultur- oder Naturlandschaft unerheblich wird<sup>1276</sup>.

Wichtig ist in einer vernetzten Gesellschaft, dass nicht ein Individuum allein entscheiden kann, was schützenswert ist und wie mit einem Denkmal oder einer Landschaft umgegangen werden soll. Vielmehr muss ein „intersubjektiver Kompromiss“ herbeigeführt werden. Praxis ist dies bereits in der Niederlande: am runden Tisch kann jeder über die Entwicklung von seinem „Stück Niederlande“, Bauten oder eng umgrenzte Räume, über die Zukunft der Landschaft mitberaten.<sup>1277</sup> Somit ist der Prozess zur Bestimmung der schützenswerten Identität einer Landschaft ebenfalls einer gewissen Dynamik, nämlich der Dynamik der Wahrnehmung der Bevölkerung unterworfen.

Das öffentliche Interesse ist das entscheidende Regulativ, das herausfinden sollte, was aus der Menge der potentiellen Denkmale tatsächlich zur erhalten ist. Dies hat nach der Rechtsprechung ganz unabhängig davon zu geschehen, welche Schwierigkeiten oder Kosten mit der Erhaltung vermutlich verbunden sind.<sup>1278</sup> Die Bildung des öffentlichen Erhaltungsinteresses hängt wesentlich von den Denkmalbegriffen und -werten ab. Beide müssen entdeckt, vermittelt und artikuliert werden, was ebenso staatlichen Rückhalt wie ein hohes Maß an Kompetenz, Engagement und Phantasie erfordert.<sup>1279</sup>

---

<sup>1274</sup> Vgl. § 2 Teil 1 Nr. 1 und 2.

<sup>1275</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in KV Großraum Hannover (Hrsg.) Kulturlandschaft in Europa, 2001, S. 125-130, S. 127; Hönes, Die Europäische Landschaftskonvention und das deutsche Denkmalrecht, in: LVR (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 148-158, 149 ff.

<sup>1276</sup> Küster, Zum integrierenden Landschaftsschutz, 2005, S. 96.

<sup>1277</sup> Küster, Nachdenken über die Identität von Landschaft: eine Initiative aus den Niederlanden. Neues Archiv für Niedersachsen 1/2005, S. 53-60.

<sup>1278</sup> HessVGH, Urteil vom 23.1.1992 – 4 UE 3467/88, NVwZ-RR 1993, 462-464; auch Hönes, DÖV 1981, 985; Moench, NVwZ 2000, 150; OVG NW BRS 54 Nr. 123; VGH BW, NVwZ-RR 1989, 230.

<sup>1279</sup> Huse, Denkmalpflege in Deutschland seit 1975 – Erfolge und Probleme in Sachen Akzeptanz, in: BfN (Hrsg.), Denkmalschutz und Naturschutz, 2009, S. 26-42, S. 32.

### III. Vergleich des Schutzgehalts

#### 1. Schutzmechanismen der ELK

Die ELK fordert zunächst grundsätzlich Schutz und Erhalt von Landschaften jeglicher Art, ohne dies weiter zu differenzieren. Gemäß der eigenen Begriffsdefinition in Art. 1 lit a) ELK sind Landschaften Teil sowohl des Kultur- als auch des Naturerbes, sodass eine Unterschutzstellung nach Naturschutz- und Denkmalschutzrecht komplementär und eine Berücksichtigung in der Raumplanung erfolgen soll, ohne dass künstlich in Landschaftstypen unterschieden wird; denn die Gestalt der zu schützenden Landschaften gehe stets auf beide, also anthropogene und natürliche Faktoren zurück. Der zu gewährleistende Schutz soll zunächst auf der Planungsebene beachtet und aktiv durch Entwicklung und Planung betrieben werden.

Ein strikterer Schutz soll denjenigen maßgeblichen und/oder charakteristischen Merkmalen von Landschaften geboten werden, die einen kulturhistorischen Wert haben, der sowohl durch natürliche als auch anthropogene Faktoren begründet ist (Art. 1 lit. d) ELK). Aufgrund der Verweisung in der Präambel der ELK auf die völkerrechtlichen Verträge wie dem WEÜ oder die Valletta-Konvention wird an den internationalen Kulturerbebegriff zur Bestimmung des kulturhistorischen Wertes angeknüpft, der stets an das identitätsstiftende Element einer Gesellschaft (*civilisation*) anknüpft.

Der strikte Schutz soll mit Hilfe von Planung, Pflege und Unterschutzstellung sicherstellen, dass die Landschaften von (besonderem) kulturhistorischem Wert in ihrer Gestalt erhalten bleiben. Denn nur dann behalten sie eben diesen kulturhistorischen Wert und nur dann kommt ihnen die identitätsbildende Funktion für die in ihr lebende Bevölkerung zu. Zur Verwirklichung dieses Zieles sollen ausweislich des Appendix 1<sup>1280</sup> Observatorien, Kulturparks, archäologische Reservate o.ä. errichtet werden, die von Institutionen geleitet werden, die mit hinreichenden Kompetenzen bzgl. des Schützetes des Natur- und des Kulturerbes ausgestattet sind.

Die Auswahl insbesondere dieser strikt zu schützenden Landschaftsteile soll aber nicht den Experten überlassen bleiben. Vielmehr soll die Bevölkerung an

---

<sup>1280</sup> Siehe Anhang I.3.

der Entscheidung über die Gestaltung ihrer Umwelt Teil haben (Art. 5 lit. c) ELK). So sieht die ELK vor, dass die räumliche Abgrenzung der zu schützenden Gebiete nicht allein auf objektiven Kriterien wie etwa der Topographie oder der archäologischen Bewertung gestützt wird, sondern entscheidend soll das subjektive Element der perzeptiven Wahrnehmung der Bevölkerung von ihrer Umwelt sein. Und so sollen Volksbefragungen, die Mitarbeit der Bevölkerung und allgemein Öffentlichkeitsarbeit die Basis des Landschaftsschutzes sein. Eine solche Öffentlichkeitsbeteiligung bindet viele finanzielle und personelle Mittel. Insofern kann den Bedenken der Bundesregierung zu den befürchteten Aufwendungen teilweise Verständnis entgegen gebracht werden. Fraglich ist aber, ob auch dem Hauptargument gefolgt werden kann, dass der von der ELK geforderte strikte Schutz von Landschaften bereits *de lege lata* gewährleistet ist.

## **2. Schutzmechanismen de lege lata**

### **a) Definition der historischen Kulturlandschaft**

Als Schutzgut sind historische Kulturlandschaften übergreifend über die verschiedenen Rechtsgebiete wie folgt zu begreifen:

Historische Kulturlandschaften sind abgrenzbare Ausschnitte von Kulturlandschaften, die in besonderer Weise und Qualität durch Kulturdenkmale geprägt sind und das wechselvolle Spiel von Natur und Mensch insbesondere durch die Überreste traditioneller Bewirtschaftungs- und Siedlungsformen, Kultur- und Naturdenkmale sowie überkommene Tier- und Pflanzenarten (historische Elemente und Strukturen) widerspiegeln, wie sie in heutiger Zeit nicht mehr in dieser Gestalt hervorgebracht werden.

Diese Begriffsbeschreibung stellt lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner dar. Im deutschen Recht bleibt die Kulturlandschaft im Allgemeinen und die historische Kulturlandschaft im Besonderen ein unbestimmter Rechtsbegriff, der stets nach dem jeweiligen Gesetz, in dessen Kontext er eingebettet ist und dessen Regelungsziel auszulegen ist. Gemeinsam ist jedoch übergreifend über die einzelnen Gesetze und ihre Regelungsziele, dass die

Kulturlandschaft im Allgemeinen und die historische Kulturlandschaft im Besonderen zu schützen ist.

Während die Kulturlandschaft zunächst in Anknüpfung an den lateinischen Wortursprung *colere* (= pflegen, gestalten) durchaus, insbesondere in der Raumplanung, umfassend zu verstehen ist, so ist der Begriff der historischen Kulturlandschaft durch die Attribuierung eher dem Begriff der *cultural landscape* des angelsächsischen Sprach- und Rechtsraumes näherstehend, weil durch die Attribuierung „historisch“ an den historisierend-konservierenden Kulturbegriff angeknüpft wird, sodass der Wert der historischen Kulturlandschaft in ihrer identitätsstiftenden Wirkung liegt.

Historische Kulturlandschaften sind grundsätzlich deshalb zu schützen, weil sie durch den zunehmenden Bodenverbrauch in Deutschland, Europa und der Welt „auszusterben“ drohen. Zudem bieten sie Identifikationsräume für kulturelle Einheiten und sind wegen ihres gesellschaftlich-kulturellen, historischen, wissenschaftlichen und auch ästhetischen Wertes zu erhalten. Außerdem leben in ihnen häufig Tier- und Pflanzenarten, die tradiert und ebenfalls in ihrem Bestand bedroht sind; historische Kulturlandschaften beinhalten meist schützenswerte Biotope, Biosphären und Naturdenkmale.

Je nach schützenswertem Inhalt und Bedrohungsgrad sind sie in unterschiedlichem Maße zu schützen. Ein solcher Schutz kann von totaler Nutzungseinschränkung mit Pflegemaßnahmen, die den Erhalt des Bestandes im *status quo* gewährleisten, hin zum integrierten Kulturlandschaftsschutz reichen, der den Erhalt in der Dynamik der Landschaften durch gelenkte Weiternutzung garantiert. Durch erstere Alternative macht man die Landschaft zu einem „Museum“, was bei sehr guten Erhaltungsbedingungen von kulturellen Einheiten geboten sein kann, die in ihrer Originalität und Authentizität einen *status quo* eines Zeitausschnittes vergangener Epochen für jeden sichtbar widerspiegeln. Letztere Alternative bietet sich wohl bei dem Großteil der historischen Kulturlandschaften an und trägt dem Umstand Rechnung, dass die historischen Kulturlandschaften auch in einem dynamischen Prozess entstanden sind und diese Dynamik keinen Abbruch finden soll. Vielmehr soll sich die historische Kulturlandschaft durch das Leben in ihr weiterentwickeln. Diese Entwicklung gilt es aber dahin zu lenken,

dass die tradierten Charakteristika und Identifikationsmerkmale erhalten bleiben, so z.B. durch die Fortführung von traditionellen Nutzungsformen.

Das rechtliche Instrumentarium zur Erreichung dieser unterschiedlichen Ziele sind die (strikte) Unterschützstellung, die Pflege und die Planung. Für alle drei existieren rechtliche Regelungen *de lege lata* in verschiedenen Gesetzen. Fraglich ist aber, ob sie den Anforderungen der ELK genügen.

#### **b) Völkerrechtliche, für Deutschland verbindliche Schutzmechanismen**

Das in Deutschland geltende internationale Recht hat entscheidende Grundlagen zum Schutz von historischen Kulturlandschaften geschaffen, ohne dass die Anforderungen der ELK dadurch bereits erfüllt worden wären. So werden seit 2005 historische Kulturlandschaften als schützenswerte Kulturgüter von Art. 1 WEÜ der UNESCO erfasst. Jedoch ist ein außergewöhnlicher universeller Wert für den Titel als UNESCO-Weltkulturerbe zwingende Voraussetzung, sodass hierfür nur wenige der in Deutschland zu schützenden Kulturlandschaften in Betracht kommen. Zudem bietet die WEÜ selbst keinen Schutz, sondern verweist auf die Regelungen der Vertragsstaaten.

Ein gewichtiger Schritt hin zum flächenbezogenen Denkmalschutz wurde durch das Europarat-Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes Europas von 1985 getan. Denn durch Art. 1 Nr. 3 des Übereinkommens verpflichteten sich die Vertragsstaaten, „Denkmalzonen“ zu schützen, die als gemeinsames Werk von Natur und Mensch mit herausragender geschichtlicher, archäologischer und sonst wissenschaftlicher Bedeutung definiert sind. Diese Verpflichtung wurde auch in den Denkmalschutzgesetzen der Länder umgesetzt. Weil jedoch der Charakter der Denkmalzonen insbesondere aufgrund ihrer Topographie und der archäologischen Bedeutung bestimmt wird, wird auch hier noch nicht das Ziel der ELK erreicht. Denn diese fordert insbesondere die Bestimmung des Charakters aufgrund der perzeptiven Wahrnehmung der Bevölkerung. Auch die Qualifikationsanforderung des Übereinkommens zum Schutz des architektonischen Erbes, dass die Bedeutung der Denkmalzone „herausragend“ sein muss, steht im Widerspruch zur ELK.

Auch dem Europäischen Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes des Europarates von 1992 kommt erhebliche Bedeutung hinsichtlich des Schutzes von historischen Kulturlandschaften zu. Denn dadurch verpflichtete sich Deutschland, geeignete wissenschaftliche und verwaltungsrechtliche Überwachungsverfahren zu schaffen, um den Schutz des archäologischen Erbes, zu dem insbesondere Stätten und Ensembles zählen, in Städtebau, Raumordnung und in der Kulturentwicklungspolitik zu gewährleisten. Jedoch stehen die Ziele dieses Übereinkommens zu dem der ELK im Spannungsverhältnis. Denn das Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes betrachtet die Schutzobjekte in erster Linie als Gegenstand von wissenschaftlichen und historischen Studien und nicht wie die ELK als Umwelt und bildenden Faktor der Identität der Bevölkerung. Diese Studienobjekte sollen nun möglichst konserviert werden, damit an ihnen geforscht werden kann.

*Summa summarum* besteht zwar aufgrund des in Deutschland geltenden internationalen Rechts eine gewisse Grundlage zum Schutz historischer Kulturlandschaften. Jedoch entfaltet sich aus ihnen selbst heraus kein strikter Schutz von historischen Kulturlandschaften, weil sämtliche Verträge stets nur die Verpflichtung Deutschlands begründen, dem eigenen Rechtssystem folgend, bestimmte Handlungsziele i.S.d. Schutzes zu erreichen. Dem Maßstab der ELK ist damit auf der Grundlage der internationalen Verträge allen nicht genügt.

### **c) Verfassungsrechtliche Schutzmechanismen**

Hinsichtlich der Verfassung des Bundes und der Länder kann lediglich festgehalten werden, dass in Bezug auf die Gartendenkmalpflege die Erkenntnis entwickelt wurde, dass aufgrund des Schutzauftrags des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG künstlerisch gestaltete Landschaften als Kunst zu erhalten sind; diesen Schutzauftrag setzen im Wesentlichen die Denkmalschutzgesetze der Länder um. Im Übrigen kann an Art. 20a GG angeknüpft werden, um die Pflicht zum behutsamen Umgang mit Landschaft im Allgemeinen und historischen Kulturlandschaften im Besonderen abzuleiten. Jedenfalls kann festgehalten werden, dass, wenn es auch keinen eindeutigen Schutzauftrag hinsichtlich der historischen Kulturlandschaften gibt, dem Schutz dieser

verfassungsrechtlich keine Bedenken entgegenstehen. Denn grundsätzlich ist er im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums gemäß Art. 14 GG hinzunehmen.

#### **d) Planungsrechtliche Schutzmechanismen**

Auf der Ebene der Raumordnung und -planung des Bundes, der Länder und der Kommunen können die unterschiedlichen Planungsinstrumente wie Raumordnungspläne, Regionalpläne, Flächennutzungs- und Bebauungspläne zur Lenkung der Entwicklung in historischen Kulturlandschaften und um sie herum genutzt werden. Denn der Schutz von historischen Kulturlandschaften ist wegen des Grundsatzes in § 2 Abs. 2 ROG sowie der Regelungen in den §§ 1 Abs. 6 Nr. 5 und 7, 5 Abs. 2 Nr. 10, Abs. 4, 8 Abs. 6 und 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB als Abwägungsbelang in den jeweiligen Planungsverfahren zu beachten. Diese Beachtungspflicht wird zudem durch § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG gestützt, nach dem auch die Auswirkungen auf Kulturgüter in die Bewertung von Vorhaben einbezogen werden müssen.

Der Regionalplan von Schleswig-Holstein von 2010 zeigt deutlich, wie durch die Formulierung eines klaren Schutzauftrags, von Qualitätszielen und Entwicklungsbildern der Schutz historischer Kulturlandschaften auf der Planungsebene umgesetzt werden kann. Im Bereich der kommunalen Raumplanung können neben Bebauungs- und Flächennutzungsplänen insbesondere Erhaltungssatzungen (§§ 172-174 BauGB) für das Schutzziel eingesetzt werden. Da sich aber historische Kulturlandschaften in der Regel nicht auf ein einzelnes Gemeindegebiet beschränken werden, kommt der kommunalen Planungsebene eher geringere Bedeutung für den Schutz ganzer Kulturlandschaften als dem Schutz ihrer Elemente zu. Andererseits ist der Identifikationsgrad der Bevölkerung mit ihrer Umwelt auf kommunaler Ebene wohl am größten. Insofern könnte dieser Vorteil insbesondere in der Planung von Gemeinden und Gemeindeverbänden für den Kulturlandschaftsschutz genutzt werden, um so die von der ELK geforderte Öffentlichkeitsbeteiligung zu gewährleisten.

Insgesamt muss konstatiert werden, dass der Schutz historischer Kulturlandschaften in der Raumordnung eben nur ein Belang von vielen ist, die es zu beachten gilt. Und so wird nicht überraschen, dass der Planungsbelang des Kulturlandschaftsschutzes meist anderen eher wirtschaftlich geprägten

Belangen in der Abwägung weichen muss, wenn nicht einer historischen Kulturlandschaft eine herausragende Bedeutung zuerkannt wird. Außerdem kann die Planung nur lenkend eingreifen. Ein strikter Schutz aber kann über sie kaum erreicht werden; als Ausnahme ist hier das baurechtliche Instrumentarium der Erhaltungssatzung gem. §§ 172-174 BauGB zu nennen, aufgrund derer Gemeinden umfassende Nutzungsbeschränkungen für Stadtteile erlassen können. Deshalb bedarf es Instrumentarien für eine umfassende Unterschützstellung, soll ein strikter Schutz i.S.d. ELK erreicht werden. Das Planungsrecht selbst kennt nicht die Möglichkeit, Observatorien oder Archäologische Reservate i.S.e. Schutzgebietes zu errichten, hierfür bedarf es Schutzgebietsausweisungen wie sie etwa im Naturschutz- und Denkmalschutzrecht vorgesehen sind. Im Übrigen kann aber das Planungsrecht die Forderung der ELK nach einer Demokratisierung des Landschaftsschutzes durch die zahlreichen Möglichkeiten der Datenerhebung und Öffentlichkeitsbeteiligung zumindest teilweise bedienen.

#### **e) Naturschutzrechtliche Schutzmechanismen**

Grundsätzlich können auch historische Kulturlandschaften unter das übergeordnete Schutzgut des Naturschutzrechtes „Natur und Landschaft“ subsumiert werden. Dies wird auch durch den Schutzauftrag in dem Grundsatz des § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG bestätigt, der den Schutz historisch gewachsener Kulturlandschaften mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern zum Ziel des BNatSchG erklärt. Dieses Ziel kann nicht nur durch naturschutzrechtliche Fachplanung in Form der Landschaftsplanung (§§ 8-12 BNatSchG) erreicht werden, sondern auch durch die Ausweisung als Schutzgebiet gem. §§ 20-30 BNatSchG, die einen strikten Schutz gewährleisten würde. Von den in dem BNatSchG vorgesehenen Schutzgebietstypen kommen folgende für den Schutz historischer Kulturlandschaften in Betracht:

- Naturschutzgebiete gemäß § 23 Abs. 1 BNatSchG durch die Schutzgründe der wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen und landeskundlichen Bedeutung (Nr. 2) sowie der Seltenheit, besonderen Eigenart und hervorragenden Schönheit.



- Nationale Naturmonumente gemäß § 24 Abs. 4 BNatSchG durch die Schutzgründe der wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen und besonderen kulturhistorischen Bedeutung (Nr. 1) sowie der Seltenheit, Eigenart und Schönheit; als besonderes Tatbestandsmerkmal muss hierzu noch eine nationale Bedeutung vorliegen.
- Biosphärenreservate gemäß § 25 Abs. 1 BNatSchG durch die Schutzgründe der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt, einschließlich Wild- und früherer Kulturformen wirtschaftlich genutzter oder nutzbarer Tier- und Pflanzenarten (Nr. 3).
- Landschaftsschutzgebiete gemäß § 26 Abs. 1 durch die Schutzgründe der Vielfalt, Eigenart, Schönheit und die besondere kulturhistorische Bedeutung (Nr. 2) sowie den besonderen Erholungswert (Nr. 3).
- Naturdenkmäler gemäß § 28 Abs. 1 BNatSchG durch die Schutzgründe der wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen und landeskundlichen Bedeutung (Nr. 1) sowie der Seltenheit, Eigenart und Schönheit (Nr. 2).
- Geschützte Landschaftsbestandteile gemäß § 29 Abs. 1 BNatSchG durch den Schutzgrund der Pflege des Orts- und Landschaftsbildes (Nr. 2).

Zusätzlich können in Bezug auf die Flächengröße der zu schützenden Kulturlandschaften folgende drei Stufen innerhalb der eben genannten Schutzgebietstypen festgelegt werden:

- 1) Geschützte Landschaftsbestandteile und Naturdenkmale mit Umgebungsschutz bei historischen Kulturlandschaften und ihren Bestandteilen in einer Größe bis zu 5 ha.
- 2) Nationale Monumente ab einer Größe von 5 ha.
- 3) Naturschutzgebiete, Biosphärenreservate und Landschaftsschutzgebiete für großräumige (nach UNESCO-Leitlinien ab 30.000 ha) zu schützende Flächen.

Somit bietet das Naturschutzrecht auf Bundes- wie auf Länderebene eine umfangreiche Auswahl an Schutzgebieten mit unterschiedlichen Schutzgeraden, die für den (strikten) Schutz historischer Kulturlandschaften grundsätzlich eingesetzt werden können. Dies wird auch bereits getan, vorrangig durch die Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten. Problematisch sind die jeweils zulässigen Nutzungen der einzelnen Schutzgebiete sowie die möglichen Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe, die solche Eingriffe ermöglichen, welche seitens der Denkmalpflege als kritisch anzusehen sind.

Jedoch zeigen sich in der Praxis größere Schwierigkeiten in der Wahrnehmung des Schutzauftrages durch die Naturschutzbehörden und in der Kommunikation und Kooperation mit den Denkmalschutzbehörden, die schon in der Kompetenzzuweisung beginnen. Teilweise aufgelöst wurde dieser Streit jedoch in der Entscheidung zum Gartendenkmal Monrepos bei Stuttgart: Eine Unterschutzstellung nach Denkmal- und Naturschutzrecht ist möglich, wenn sich die Schutzverordnungen nicht gegenseitig ausschließen.<sup>1281</sup> Denn die unterschiedliche Ziel- und Zweckbestimmung von Natur- und Denkmalschutz rechtfertigt eine Unterschutzstellung nach beiden Gesetzen, soweit eine historische Garten- und Parkanlage zusätzlich noch aus Naturschutzgründen schutzbedürftig ist und dieser doppelte Schutz den Eigentümer nicht unzumutbar belastet. Sollten Konflikte auftreten, hat zunächst das Denkmalschutzrecht als *lex specialis* Vorrang. Im Übrigen könnten diese Konflikte auch durch Regelungen in einer Landschaftsschutzverordnung beseitigt werden.<sup>1282</sup>

Bei der Schutzgebietsausweisung nach den Regelungen des Naturschutzrechtes kommt es jedoch maßgeblich auf die Beurteilung der Fachbehörden an, sodass hinsichtlich der von der ELK geforderten Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Auswahl und Definition der Gebiete ein Mangel im deutschen Recht herrscht.

---

<sup>1281</sup> VGH BW, Urteil vom 10.10.1988 - 1 S 1849/88, NVwZ-RR 1989, 230.

<sup>1282</sup> VGH BW, Urteil v. 15.11.1991 - 5 S 615/91, NVwZ 1992, 995-998.

## f) Denkmalschutzrechtliche Schutzmechanismen

Fraglich ist, wie der Denkmalschutz für den Erhalt von historischen Kulturlandschaften tätig werden kann. Mit Hilfe der Definition der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger von historischen Kulturlandschaften bzw. des Unterausschuss Denkmalpflege der KMK wurde ein Versuch unternommen, dass die historische Kulturlandschaft unter den Denkmalbegriff der Denkmalschutzgesetze subsumierbar ist. Denn sie definierte diese als besonderen Ausschnitt einer Kulturlandschaft, der einerseits als Umgebung von Kulturdenkmälern, andererseits aber auch als selbstständiges Kulturdenkmal zu verstehen sei. Die Unterschutzstellung setze zudem eine erhebliche geschichtliche Bedeutung sowie ein Interesse der Allgemeinheit voraus.<sup>1283</sup> Somit gebe es im Wesentlichen zwei Wege der Unterschutzstellung über die Denkmalschutzgesetze:

- 1) Es werden die historischen Kulturlandschaftselemente samt ihrer Umgebung einzeln geschützt, sodass der Schutz der historischen Kulturlandschaften letztlich aus dem Netz vieler einzelner Schutzbereiche besteht.
- 2) Die historische Kulturlandschaft wird als Kulturdenkmal *in toto* geschützt.

Während für den ersten Weg sämtliche Kategorien der Denkmalschutzgesetze in ihrer herkömmlichen Form genutzt werden können, ist dies für den zweiten Weg der Unterschutzstellung umstritten. Denn die ursprünglich auf Objektschutz ausgerichteten Denkmalschutzgesetze haben nur schrittweise, zum Teil aufgrund internationaler Vorgaben, Instrumente für den flächenbezogenen Schutz erhalten. In der Literatur wird teilweise der Schutz von historischen Kulturlandschaften *in toto* als zu ausufernd kritisiert; auch die Rechtsprechung in einigen Bundesländer stellt darauf ab, dass – soll das Schutzgut „historische Kulturlandschaft“ an sich geschützt werden – zwingen eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage i.S.e. begrifflichen Erfassung im Denkmalschutzgesetz erforderlich ist. Demgegenüber wird die Aufassung vertreten, dass diese Kritik unbegründet ist und es sich um eine konsequente

---

<sup>1283</sup> Vgl. Positionspapier der Landesdenkmalpfleger, in: DNK, Texte zum Denkmalschutz, 2007, S. 307 f.

Fortentwicklung der Instrumente des Denkmalschutzes in Hinsicht auf die Regelungsbedürfnisse handelt. Zudem ist es gerade bei historischen Kulturlandschaften in Form der Denkmallandschaft aufgrund des hohen kulturhistorischen Wertes kompetenzrechtlich notwendig, dass der Denkmalschutz beteiligt ist und zur Wahrnehmung dieser Aufgabe ein hinreichendes Instrumentarium hat. Doch ist aufgrund der Rechtsprechung zum Dessau-Wörlitzer Gartenreich, als gesichert anzunehmen, dass aufgrund der Anforderungen des Schutzes des Eigentumsrechtes, eine eindeutige Gesetzgrundlage im jeweiligen Denkmalschutzgesetz formuliert sein muss, um den weitreichenden Schutz von historischen Kulturlandschaften als Ganzes über das jeweilige Denkmalschutzgesetz gewährleisten zu können.<sup>1284</sup> Diesem Erfordernis kamen Sachsen-Anhalt (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG ST) und Schleswig-Holstein nach. So regelt Schleswig-Holstein in §§ 2 Abs. 3 Nr. 3, 10 DSchG SH als bislang einziges Bundesland, dass historische Kulturlandschaften und kulturlandschaftlichen Einheiten auch unabhängig von der Anerkennung als Welterbestätte als Schutzobjekt i.S.d. Kulturdenkmaldefinition, nämlich als Denkmalbereich zu qualifizieren sind und mittels Verordnung als Schutzzone mit konkreten Ge- und Verboten nebst Definition von Schutzziele und Schutzkonzept ausgewiesen werden können; wie § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG ST schützt das DSchG SH im Übrigen auch nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 und 2 zudem die in der Welterbeliste eingetragenen Kulturlandschaften. Eine Legaldefinition der historischen Kulturlandschaft enthält das DSchG SH nicht; im Gesetzentwurf wird jedoch nahezu wörtlich auf die Definition der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger bzw. des KMK-Unterausschusses Denkmalpflege zurückgegriffen.<sup>1285</sup>

Die Schutzfähigkeit in den übrigen Denkmalschutzgesetzen wird vor allem aus den Denkmalkategorien der Grün-/Gartendenkmäler und der Ensembles abgeleitet. Unter Gründendenkmäler werden in einigen Ländern sogar *expressis verbis* schützenswerte Landschaftsteile subsumiert. Die Denkmalkategorie des Ensembles umfasst z.B. auch Stadtbilder.

---

<sup>1284</sup> Vgl. VG Dessau, Urteil vom 06.04.2001 – 2 A 424/98, NuR 2002, 108-113; Urteil vom 30.09.2005 – 1 A 85/05, juris; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 02.03.1999 – 1 BvL 7/91, UPR 1999, 346-349.

<sup>1285</sup> LT Schleswig-Holstein, Drs. 18/2031, S. 23 f.

Besonders hervorzuheben ist, dass § 2 Abs. 2 Nr. 4 DSchG ST die Kategorie des „archäologischen Flächendenkmals“ und § 23 DSchG SN des „archäologischen Reservates“ vorsieht, die *qua* Satzung bzw. Rechtsverordnung errichtet werden können. Beide Schutzgatkategorien sind aufgrund ihres Flächenbezuges hervorragend zum strikten Schutz von Kulturlandschaften geeignet.

Ähnlich wie bei den Schutzgebietsausweisungen nach dem Naturschutzrecht kommt es bei der Unterschutzstellung nach dem jeweiligen Denkmalschutzrecht an, sodass auch ein Mangel an Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Maßstab der ELK zu konstatieren ist. Aufgrund der Rechtsprechung zur Dresdner Waldschlösschenbrücke ist davon auszugehen, dass eine Schutzstellung von historischen Kulturlandschaften per se nur dann möglich ist, wenn sie explizit als Schutzobjekt im jeweiligen Denkmalschutzgesetz aufgezählt sind. Legt man diese Erwägung zu Grunde, so kann nach den Denkmalschutzgesetzen von 14 Bundesländern mangels entsprechender Rechtsgrundlage die historische Kulturlandschaft als Ganzes nicht als Kulturerbe unter Schutz gestellt werden; dies hieße in der Gesamtbetrachtung, dass gerade für den Schutz der Landschaft als Teil des historischen Erbes, wie ihn die ELK fordert, in der kompetenzrechtlich zuständigen Gesetzesmaterie ein Reglungsdefizit herrscht.

#### **g) Kompetenzrechtliche Probleme und Beispiele für das Zusammenwirken von Schutzmechanismen unterschiedlicher Rechtsmaterie**

Anhand der Beispiele der Gartendenkmalpflege, des Danewerks, der Potsdamer Garten- und Parkanlagen sowie des Lancewadplans konnte gezeigt werden, wie durch die gemeinsamen Bemühungen von Naturschutz- und Denkmalschutzbehörden (und der Raumplanung) auf rechtlicher und organisatorischer Ebene Lösungen innerhalb der bestehenden Rechtsordnung gefunden wurden, um historische Kulturlandschaften zu schützen. Diese Lösungen konnten insbesondere deshalb entwickelt werden, da sich Naturschutz- und Denkmalschutzbehörden auf ihren gemeinsamen Ursprung - die Heimatpflege - besonnen haben.

Diese Beispiele haben aber auch gezeigt, wie kompliziert die Konstrukte sind und wie hilfreich eine allgemeinverbindliche Lösung wäre; dies wird schon allein an der Unterschiedlichkeit der Lösungswege deutlich.

Doch ein allgemeinverbindlicher Lösungsweg, zu dem sich Deutschland durch Beitritt zur ELK verpflichtet würde, ist keineswegs ob der kompetenzrechtlichen Lage unproblematisch. Wie unter § 1 III Nr. 5 gezeigt wurde, umfasst der Aufgabenbereich des Europarates gemäß Art. 1 b) EuRatS die „Gebiete der Wirtschaft, des sozialen Lebens, der Kultur, der Wissenschaft, der Rechtspflege und der Verwaltung sowie den Schutz und die Weiterentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“. Aufgrund dieses umfassenden Aufgabengebietes ist es auch für den Europarat unproblematisch, eine unter starker Prägung des historisch-konservierenden Kulturbegriffs stehende Konvention zu erlassen, welche den Schutz der Landschaft um ihrer identitätsstiftenden Wirkung willen über exterritoriale und innerterritoriale Grenzen durch Maßnahmen der Landschaftspolitik, -planung und -pflege sowie des Landschaftsschutzes befördern will.

Aufgrund der kompetenzrechtlichen Regelungen in Deutschland würde es sich jedoch in Deutschland schwer gestalten, im Falle eines Beitritts den Verpflichtungen nachzukommen. Denn die von der ELK geforderten Regelungen betreffen insbesondere die Gesetzesmaterien des Planungs-, Naturschutz- und Denkmalschutzrechtes sowie die allgemeine Organisationsstruktur der Verwaltung. Die Gesetzgebungsbefugnis für das Raumordnungsrecht ist gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG ebenso wie Naturschutz und Landschaftspflege nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG der konkurrierenden Gesetzgebung zuzuordnen, während der Denkmalschutz wegen der Kulturhoheit der Länder (Art. 30, 70, 80 GG) ausschließlich diesen genügt.

Aufgrund der Regelung des Art. 32 Abs. 3 GG in Verbindung mit dem Lindauer Abkommen von 1957 ist es zwar möglich, dass der Bund auch für die Länder bindend der ELK den Beitritt erklärt, sofern die Länder zustimmen. Jedoch bleibt fraglich, inwieweit ein in sich schlüssiges Gesamtkonzept gesetzlich umgesetzt werden soll, dass den Anforderungen der ELK gänzlich genügt. Zwar hat z.B. Schleswig-Holstein durch die Gesetzesnovelle 2014 die historische Kulturlandschaft – losgelöst vom Bezug auf das WEÜ – als

Schutzobjekt Einzug halten lassen (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 DSchG SH), die im Falle der Denkmalwürdigkeit qua Rechtsverordnung als Schutzzone mit genau definierten Ge- und Verboten bzw., Erlaubnisvorbehalten ausgewiesen werden kann (§ 10 DSchG SH). Die von der ELK geforderte Öffentlichkeitsbeteiligung wurde jedoch erneut nicht verwirklicht. Gerade jene ist es aber, die eine besondere Herausforderung darstellt, wie sich bereits bei den Umsetzungsproblemen der Mitwirkungsrechte von Verbänden über das Umweltrechtsbehelfgesetz und UVPG im Kulturschutzbereich ablesen lässt.

### § 3 Ergebnis

Hinsichtlich der Argumente der Bundesregierung gegen eine Unterzeichnung der ELK ist Folgendes zu konstatieren:

(1) Sicherlich wird die Umsetzung der ELK gewisse finanzielle und personelle Mittel binden. Dies wird insbesondere im Bereich der von der ELK geforderten Öffentlichkeitsbeteiligung und -arbeit der Fall sein. Aber selbst die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger hat erkannt, dass dies ein Posten ist, der ohnehin zu intensivieren ist, um den Schutz des Kulturerbes effektiver zu gestalten und mehr Aufgaben an das ehrenamtliche Engagement der Bürger zu übergeben; eine ähnliche Ansicht herrscht bei den Naturschutzbehörden vor. Wie die Beispiele auch gezeigt haben, werden ohnehin schon historische Kulturlandschaften geschützt, wobei sich auf die vorhandenen Mittel und Organisationen (funktionale Selbstverwaltung, Stiftungen, Vereine) gestützt wird. Dieses Argument der Bundesregierung ist also sehr schwach.

Zudem wurde schon hinsichtlich des öffentlichen Interesses als entscheidendes Regulativ bzgl. der denkmalschutzrechtlichen Unterschutzstellung von der Rechtsprechung festgestellt: Die Entscheidung über das Schutzwürdigkeitskriterium ist unabhängig von dem wirtschaftlichen und organisatorischen Aufwand zu beurteilen, den die Unterschutzstellung verlangen würde.<sup>1286</sup>

(2) Historische Kulturlandschaften sind in der Regel von wesentlicher Bedeutung für den Natur- und Umweltschutz, weil in ihnen viele tradierte Tier- und Pflanzenarten leben, zahlreiche Biotope und Biosphären existieren und sie selbst als Teil des Naturerbes anzusehen sind. Das Argument der Bundesregierung, dass der ELK keine wesentliche Bedeutung hinsichtlich des Umwelt- und Naturschutzes zukommt, kann nicht geteilt werden. Man könnte zwar die betreffenden Gebietsabschnitte rein naturschutzrechtlich unter Schutz stellen. Jedoch würde dies dem Charakter der historischen Kulturlandschaft

---

<sup>1286</sup> Huse, Denkmalpflege in Deutschland seit 1975 – Erfolge und Probleme in Sachsen Akzeptanz, in: BfN (Hrsg.), Denkmalschutz und Naturschutz, 2009, S. 26-42, S. 32.



nicht gerecht, würde somit der Eigenart der Landschaft widersprechen und der Vielfalt schaden. Einzuräumen ist aber, dass zwar in der Tat der Anknüpfungspunkt der ELK der kulturhistorische Wert der Landschaft ist. Dieser kann aber auch aufgrund der natürlichen Faktoren der Landschaft bestehen. Zudem ist aber auch der Kulturschutz Staatsaufgabe und damit hinreichender Grund für die Unterzeichnung der ELK; doch dies wird scheinbar von der Bundesregierung verkannt. Am schwersten dürfte aber wiegen, dass die ELK Landschaften - und damit auch historische Kulturlandschaften - als die Umwelt der in ihr lebenden Bevölkerung definiert. Und somit ist Landschaftsschutz selbst Umweltschutz. Dies ist bereits im BNatSchG verankert.

(3) Es ist richtig, dass durch die ELK wesentlich das Recht der Menschen gestärkt werden soll, an der Gestaltung der sie umgebenden Landschaft mitzuwirken. Doch es ist unverständlich, dass dies für einen demokratischen Staat, in dem sich im Bereich des Natur- und Denkmalschutzes ohnehin umfänglich und in zunehmenden Maße auf das bürgerschaftliche ehrenamtliche Engagement gestützt wird, ein Hinderungsgrund ist, die ELK zu unterzeichnen. Gerade im Denkmalschutz wird ein erhebliches Vollzugsdefizit beklagt, dass auch wegen der Knappheit der Haushaltsmittel eigentlich nur durch stärkere Mitwirkungsrechte der Öffentlichkeit kompensiert werden kann. Wegen der Kulturhoheit der Länder besteht aber gerade eine Hürde für die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Denkmalschutzrecht, weil allein den Ländern die Gesetzgebungsbefugnis zukommt.

(4) Vor allem aber muss das Hauptargument der Bundesregierung zumindest als teilweise entkräftet gelten, dass die Regelungen *de lege lata* in Deutschland die Umsetzung der Ziele der ELK ohnehin schon gewährleisten. Denn:

a) Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind wesentliche Defizite festzumachen. Besonders am Verfahren der Schutzgebietsauswahl, sei es im Natur- oder Denkmalschutzrecht, sind bisher lediglich Experten beteiligt, die die jeweilige Schutzwürdigkeit feststellen. Die ELK fordert

aber, hieran die in dem bzw. um das Schutzgut herum lebende Bevölkerung an der Gestaltung des Schutzes zu beteiligen.

- b) Nahezu alle Schutzwürdigkeitskriterien sind - mit Ausnahme des Kriteriums der Schönheit im Naturschutzrecht und der Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes im Bau- bzw. Planungsrecht - objektiver Natur. Die ELK verlangt aber, die Schutzwürdigkeit anhand eines kulturhistorischen Wertes festzumachen, der auf der Wahrnehmung der Bevölkerung beruht.
- c) Gleiches gilt für die räumliche Definition des Schutzgutes. Landschaften und Umgebungen von Schutzgütern werden aufgrund ihrer topographischen Merkmale räumlich begrenzt. Nach der ELK soll aber auch hier im Wesentlichen auf die Wahrnehmung der Bevölkerung abgestellt werden, die durch verschiedene Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung ermittelt werden soll.
- d) Fraglich ist, ob eine besondere Organisationsform für Institute zu erschaffen ist, die für den Schutz historischer Kulturlandschaften zuständig sind. Angesichts dessen, dass in Art. 4 ELK zur Organisation auf die bestehende Verwaltungsorganisation verwiesen wird, ist dies wohl zu verneinen. Aufgrund der angebrachten Beispiele, die gezeigt haben, wie unterschiedlich die Umsetzung des Schutzes historischer Kulturlandschaften auf verfahrens- und organisationsrechtlicher Ebene angegangen wird, wäre es erforderlich, eine einheitliche Lösung rechtlich zu fixieren. Als Beispiel könnten hier die Kulturlandschaftspflegewerke Österreichs gelten, die in Form der funktionalen Selbstverwaltung mit ausreichend Kompetenzen ausgestaltet für Schutz und Pflege historischer Kulturlandschaften zuständig sind. Allein dies würde jedoch an der alleinigen Gesetzgebungskompetenz der Länder im Denkmalschutzrecht scheitern.
- e) Aufgrund der ungenauen Formulierungen in den Denkmalschutzgesetzen fehlt es an einer unzweifelhaften, wirkungsmächtigen Grundlage zur denkmalschutzrechtlichen Unterschutzstellung von Kulturlandschaften. Auch die Formulierung in § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG ST und in § 2 Abs. 3 Nr. 1 DSchG SH muss als i.S.d. ELK unzureichend gewertet werden, da sie allein auf den elitären

Begriff historischer Kulturlandschaften i.S.d. WEÜ abstellt. Diese elitäre Begriffsdefinition ist aber zu eng. Es sollen auch historische Kulturlandschaften von kulturhistorischem Wert ohne außergewöhnlich universellen Wert geschützt werden. Fraglich ist inwieweit § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSchG SH dies erfüllt, der einen besonderen Denkmalwert verlangt; feststeht jedoch, dass zumindest auch bei dem Schutzzonenausweisungs- bzw. Verordnungserlass keine i.S.d. ELK hinreichende Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet.

- f) Ein Sonderproblem stellt sich bzgl. des denkmalschutzrechtlichen Verfahrens der Unterschutzstellung im Allgemeinen und der denkmalschutzrechtlichen Unterschutzstellung nach dem *ipso jure*-System im Besonderen: Bei historischen Kulturlandschaften handelt es sich – entsprechend der Definition der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger – um großflächige Denkmale. Aufgrund dieser Großflächigkeit kann es aus Rechtsschutzerwägungen nicht gerechtfertigt sein, die Unterschutzstellung durch schlichte Eintragung oder sogar ohne Eintragung, allein aufgrund des Vorliegens der Denkmaleigenschaft zu vollen Entfaltung kommen zu lassen. Zwar sollte dies i.S.e. vorläufigen Schutzes zunächst möglich sein, um schwerwiegende Beeinträchtigungen zu verhindern, doch zur schlussendlich sollte die Unterschutzstellung durch einfachgesetzliche Rechtssetzung (Satzung/Rechtsverordnung) fixiert werden. Nur so wird für die zahlreichen Betroffenen offenkundig, mit welchen Beschränkungen ihrer Rechtspositionen (insbes. des Art. 14 Abs. 1 GG) sie rechnen müssen. Und nur so kann die denkmalschutzrechtliche Unterschutzstellung umfassend geregelt werden. Solche Regelungen finden sich aber bisher nur in wenigen Denkmalschutzgesetzen. Für Rechtssicherheit und Klarheit ist aber eine solche Rechtssetzung unabdingbar. Sie könnte auch mit einem naturschutzrechtlichen Rechtssetzungsakt verbunden werden.

Es sind also nicht alle Anforderungen der ELK an einen effektiven, ganzheitlichen und bevölkerungsnahen Landschaftsschutz im Allgemeinen und einen strikten Schutz historischer Kulturlandschaften durch die Regelungen des in Deutschland geltenden Rechts erfüllt. Doch nicht nur deshalb wäre eine

Unterzeichnung der ELK aus Sicht von Denkmal- und Landschaftsschützern wünschenswert. Für sie gilt es in eine neue Dimension des Landschafts- und Umweltschutzes zu eröffnen, die nachhaltig, zukunftsorientiert und ganzheitlich ist. Schwerer als die von der Bundesregierung selbst benannten Gründe für die Ablehnung eines Beitritts zur ELK wiegt jedoch die kompetenzrechtliche Problematik der betroffenen Gesetzesmaterien und insbesondere der alleinigen Gesetzgebungsbefugnis der Länder im Denkmalschutz. Zwar verbietet diese mit Blick auf Art. 36 Abs. 3 GG i.V.m. dem Lindauer Abkommen nicht per se den Beitritt. Jedoch würde sich die Umsetzung der Forderungen der ELK schwierig gestalten. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu erwarten, dass sich die Auffassung der Bundesregierung in nächster Zukunft ändern und Deutschland der ELK beitreten wird.



## **Anhang**

### **I. Erläuterungen und Materialien zur ELK**

Zunächst wird (1.) der Inhalt der ELK dargestellt und auf Grundlage des Erläuternden Berichts erläutert. Anschließend wird (2.) die Richtlinie zur Umsetzung der ELK von 2008 sowie (3.) ihr Appendix, soweit es für das Thema der Arbeit erforderlich ist, behandelt.

#### **1. Inhalt und Erläuterung der ELK**

Im Folgenden wird der Text der ELK (eingerrückt) dargestellt und anhand der auszugsweise wiedergegebenen Materialien zur ELK erläutert. Als Grundlage für diese Erläuterungen dient insbesondere der für den in dieser Arbeit behandelten Gegenstand wesentlichen Auszügen wiedergegebene Erläuternde Bericht des Europarates zur ELK.

#### ***Präambel***

*In der Erwägung, dass es das Ziel des Europarats ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herbeizuführen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, zu wahren und zu fördern, und dass dieses Ziel insbesondere durch den Abschluss von Übereinkünften auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet verfolgt wird;*

*in dem Wunsch, eine nachhaltige Entwicklung ausgehend von einem ausgewogenen und harmonischen Verhältnis zwischen gesellschaftlichen Bedürfnissen, wirtschaftlicher Tätigkeit und der Umwelt zu erreichen;*

*in der Erkenntnis, dass die Landschaft auf kulturellem, ökologischem, umweltpolitischen und gesellschaftlichem Gebiet im öffentlichen Interesse eine wichtige Rolle spielt und eine die wirtschaftliche*

*Tätigkeit begünstigende Ressource darstellt, deren Schutz, Pflege und Gestaltung zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen können;*

*in dem Bewusstsein, dass die Landschaft zur Herausbildung der lokalen Kulturen beiträgt und dass sie ein Grundbestandteil des europäischen Natur- und Kulturerbes ist und somit zum Wohlergehen der Menschen und zur Festigung der europäischen Identität beiträgt;*

*in Anerkennung der Tatsache, dass die Landschaft überall ein wichtiger Bestandteil der Lebensqualität der Menschen ist: in städtischen Gebieten und auf dem Land, in geschädigten Gebieten wie auch in Gebieten, die von hoher Qualität sind, in besonders schönen Gebieten wie auch in gewöhnlichen Gebieten;*

*in Anbetracht dessen, dass die Entwicklungen im Bereich der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, der industriellen und bergbaulichen Produktionstechniken, der Regionalplanung, der Städteplanung, des Verkehrswesens, der Infrastruktur, des Tourismus und der Freizeit sowie, ganz allgemein, weltwirtschaftliche Veränderungen in vielen Fällen die Umwandlung von Landschaften beschleunigen;*

*bemüht, dem Wunsch der Öffentlichkeit nach qualitativ hochwertigen Landschaften und nach aktiver Beteiligung an der Entwicklung von Landschaften zu entsprechen;*

*in der Überzeugung, dass die Landschaft ein wesentlicher Bestandteil des Wohlergehens des Einzelnen und der Gesellschaft ist und dass ihr Schutz, ihre Pflege und ihre Gestaltung Rechte und Pflichten für jedermann mit sich bringen; [...]*

*in Anbetracht dessen, dass die Qualität und die Vielfalt der europäischen Landschaften ein gemeinsames Gut darstellen und dass es*

*wichtig ist, zu seinem Schutz, seiner Pflege und seiner Gestaltung zusammenzuarbeiten;*

*von dem Wunsch geleitet, eine neue Übereinkunft zu schaffen, die ausschließlich dem Schutz, der Pflege und der Gestaltung aller Landschaften in Europa dient.*<sup>1287</sup>

Die Präambel stellt die hinter der ELK liegende Problematik unter besonderer Betonung der folgenden Punkte dar:

Die ELK ist Teil der Arbeit des Europarates für Natur- und Kulturerbe, Raumplanung, Umwelt und kommunaler Selbstverwaltung.<sup>1288</sup>

In Hinblick auf das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung, wie es in der Konferenz von Rio de Janeiro erläutert wurde, steht die Landschaftsentwicklung in ständiger Abwägung zwischen der Erhaltung des Natur- und Kulturerbes als Teil der Europäischen Identität und Vielfalt sowie der Nutzung der Landschaft als ökonomische Ressource zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Kontext des Booms von nachhaltigen Tourismus.<sup>1289</sup>

In der Stadt und auf dem Land gleichermaßen ist die Landschaft ein wichtiger Bestandteil der Umwelt und der persönlichen Umgebung, gleich ob als gewöhnliche oder außergewöhnliche Landschaft.<sup>1290</sup> Deshalb ist die Öffentlichkeit dazu aufgerufen, eine aktive Rolle in Landschaftsplanung und –management wie auch Verantwortung für das Schicksal der sie umgebenden Landschaft zu übernehmen: die ELK will den Landschaftsschutz demokratisieren.<sup>1291</sup>

Außerdem bestehe eine Notwendigkeit des Erlasses der ELK, weil die Mitgliedstaaten des Europarates zögern, die Ideale, welche sie als gemeinsames Erbe Europas ansehen, durch internationale Übereinkommen zu

---

<sup>1287</sup> Präambel der ELK, in: Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz: Denkmalschutz. Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, 2007, S. 294-297, S. 294

<sup>1288</sup> *Déjeant-Pons*, Die Europäische Landschaftskonvention, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 13-31, 14 f.

<sup>1289</sup> *Priore*, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 126 f.

<sup>1290</sup> *Marschall/Werk*, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 720; *Déjeant-Pons*, Die Europäische Landschaftskonvention, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 13-31, 114 f.

<sup>1291</sup> *Priore*, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, S. 127 f.



fördern.<sup>1292</sup> Sie hätten aber ein „edles Anliegen an den Landschaftsschutz“ und möchten dies durch eine effektive internationale Zusammenarbeit auf ausschließlich für den Landschaftsschutz bezogene Rechtsinstrumente beruhend angehen.<sup>1293</sup>

## ***Kapitel 1 – Allgemeine Bestimmungen***

### ***Artikel 1 – Begriffsbestimmungen***

Art. 1 ELK definiert verschiedene Termini, um sicherzugehen, dass sie einheitlich von den Anwendern der ELK verwendet und interpretiert werden.

Im Sinne dieses Übereinkommens meint

- a) *"Landschaft" ein Gebiet, wie es vom Menschen wahrgenommen wird, dessen Charakter das Ergebnis der Wirkung und Wechselwirkung von natürlichen und/oder menschlichen Faktoren ist;*<sup>1294</sup>

Mit dieser Definition<sup>1295</sup> soll die Idee deutlich werden, dass Landschaft ein historisches Ergebnis einer Einwirkung von Mensch und Natur<sup>1296</sup> und sowohl Teil des Natur, aber vor allem auch des Kulturerbes sei.<sup>1297</sup> Außerdem soll betont werden, dass die Landschaft ein Ganzes ist aus natürlichen und kulturellen Bestandteilen, die zusammen gesehen werden müssen.<sup>1298</sup> Eine

---

<sup>1292</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 125.

<sup>1293</sup> Ebd.; Marschall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 721.

<sup>1294</sup> Besser wird im englischen Kommentar deutlich, dass auch die Landschaft geschützt wird, die als Resultat menschlicher Faktoren („cultural [that is, human] factor“) als Kulturlandschaft anzusehen ist. Vgl. CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 38.

<sup>1295</sup> Siehe zur ausführlichen Erörterung: § 4.

<sup>1296</sup> Marschall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 721; Déjeant-Pons, Die Europäische Landschaftskonvention, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 13-31, 20 f.

<sup>1297</sup> Ebd.; Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 125; Hönes, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV 2007, S141 ff, 143; ders., Die Europäische Landschaftskonvention und das deutsche Denkmalrecht, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 148-158, 149 f.; Nr. 47 der Umsetzungsrichtlinie zur ELK, siehe § 2 Teil II NR. 2.

<sup>1298</sup> Ebd.

künstliche Unterscheidung zwischen Natur- und Kulturlandschaften, schönen, historisch wertvollen und anderen Kategorien wird vermieden.<sup>1299</sup> Es soll auch zunächst nicht nach dem Zustand unterschieden werden, vielmehr soll durch die Schutzgutdefinition klargestellt werden, dass „Landschaft“ wie andere Umweltschutzgüter wie Wasser und Luft grundsätzlich schützenswert ist.<sup>1300</sup> Die ELK wagt somit einen Vorstoß zur Auflösung des Systems der Trennung von Kulturlandschaft und Naturlandschaft, indem sie die Landschaft als „ein Gebiet, wie es vom Menschen wahrgenommen wird, dessen Charakter das Ergebnis der Wirkung und Wechselwirkung von natürlichen und/oder menschlichen Faktoren ist,“ definiert.<sup>1301</sup> Im Erläuternden Bericht zur ELK wird weiter ausgeführt: “"Landscape" is defined as a zone or area as perceived by local people or visitors, whose visual features and character are the result of the action of natural and/or cultural (that is, human) factors. This definition reflects the idea that landscapes evolve through time, as a result of being acted upon by natural forces and human beings. It also underlines that a landscape forms a whole, whose natural and cultural components are taken together, not separately.”<sup>1302</sup>

*b) "Landschaftspolitik" von den zuständigen staatlichen Stellen formulierte allgemeine Grundsätze, Strategien und Leitlinien, auf Grund deren spezifische Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Planung von Landschaften ergriffen werden können;*

*c) "Landschaftsqualitätsziel" in Bezug auf eine bestimmte Landschaft die von den zuständigen staatlichen Stellen formulierten Ansprüche der Öffentlichkeit an die Landschaftsmerkmale ihrer Umgebung;*

Die Öffentlichkeit meint in diesem Fall die lokale Bevölkerung.<sup>1303</sup>

---

<sup>1299</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 126; Kemper NuR 2010, 767 ff., 768.

<sup>1300</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 126.

<sup>1301</sup> Kemper, NuR 2010, 767 ff., 768; umfassend auch Jeschke, Europäische, nationale und regionale Bausteine aus Mitteleuropa für das „Konzept“ Landschaft der Europäischen Landschaftskonvention, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S.38-136, 40 ff.

<sup>1302</sup> CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 38.

<sup>1303</sup> CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 40 Spiegelstrich 2.

Die folgenden Definitionen der drei häufig benutzten Begriffe: Schutz, Management und Planung sind grundlegende Prinzipien des Umgangs mit der Landschaft, welche dynamisch und nachhaltig gehandhabt werden müssen. Die ELK fordert die Demokratisierung des Landschaftsschutzes; diese Demokratisierung soll die Landschaftspolitik sicherstellen, in dem sie die Qualitätsziele im engen Kontakt mit der Bevölkerung bestimmt.<sup>1304</sup> Denn die Landschaft bietet den Rahmen des täglichen Lebens und prägt die regionale Identität. Folglich geht die ELK von einem Recht der Bevölkerung an Teilhabe am Landschaftsschutz aus.<sup>1305</sup>

*d) "Landschaftsschutz" Maßnahmen zur Erhaltung und Pflege der maßgeblichen oder charakteristischen Merkmale einer Landschaft, die durch den kulturhistorischen Wert der Landschaft begründet sind, der auf ihr natürliches Erscheinungsbild und/oder die Tätigkeit des Menschen zurückzuführen ist;*

Ein solcher Schutz muss aktiv betrieben werden und muss umfassende Maßnahmen enthalten, welche die wesentlichen Merkmale der Landschaft zu erhalten geeignet sind.<sup>1306</sup> Der Landschaftsschutz bezieht sich auf die charakteristischen Merkmale von kulturhistorischem Wert, der Produkt von anthropogenen und/oder menschlichen Faktoren ist. Hieraus wird ersichtlich, dass sich der Schutz gerade auf die historischen Elemente der Kulturlandschaft fokussiert.<sup>1307</sup> Jedoch darf hier nicht aus deutschem Rechtsverständnis heraus geschlossen werden, dass lediglich die einzelnen Elemente mit einem „Schutz“

---

<sup>1304</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 127 f., 129.

<sup>1305</sup> Ebd.; Hönes, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV 2007, 141 ff, 144; Déjeant-Pons, Die Europäische Landschaftskonvention, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 13-31, 20 f.

<sup>1306</sup> Vgl. CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 40.

<sup>1307</sup> Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften 2012, 78; Hönes DÖV 2007, 141, 146; ders., in: Bauerochse/Haßmann/Ickerodt (Hrsg.) Kulturlandschaft, 2007, 31 (46); ders., Die Europäische Landschaftskonvention und das deutsche Denkmalrecht, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 148-158, 149 f.

i.S.d. ELK zu versehen sind.<sup>1308</sup> Ein solches Verständnis steht im Widerspruch zu den Ausführungen des Anhangs I zur Empfehlung zur Umsetzung der ELK CM/Rec (2008) 3 vom 6.2.2008 Nr. 3 und 4.<sup>1309</sup> Danach sind die spezifischen, materiellen und immateriellen Wesensmerkmale für künftige Generationen zu erhalten. Die zu erhaltenden Landschaftsmerkmale ergeben sich aus der Wechselwirkung von ökonomischen, sozialen, ökologischen, kulturellen und historischen Faktoren, deren Ursprung häufig außerhalb der betroffenen Landschaft(steile) liegt. In Nr. 3 und 4 des Appendix I wird weiter ausgeführt, dass insbesondere solche punktuellen, linearen und flächigen Elemente, die das kulturelle und historische Erbe ausmachen (Bsp. historische Zentren, Villen, gewerbliche Archäologie, historische Gärten) zu schützen sind. Hierbei sei es wesentlich, den Fokus nicht nur auf das einzelne Element, sondern auf das gesamte System zu lenken und die Beziehungen zur Umgebung zu schützen, aus der sich die Historizität der zu erhaltenden Elemente ergibt.<sup>1310</sup> Aus dieser Konkretisierung der Definition des „Landschaftsschutzes“ ergibt sich, dass historische Kulturlandschaften als Ganzes geschützt werden soll.

*e) "Landschaftspflege" unter dem Aspekt der nachhaltigen Entwicklung durchgeführte Maßnahmen zur Gewährleistung der Erhaltung einer Landschaft, damit durch gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Prozesse hervorgerufene Veränderungen gesteuert und aufeinander abgestimmt werden können;*

So soll abgesichert werden, dass der ordnungsgemäße Erhalt der Landschaft gewährleistet ist und dass sich die Landschaft in einem harmonischen und wechselseitigen Verhältnis zu den wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen entwickeln kann.<sup>1311</sup> Die Pflegemethoden müssen dynamisch sein und danach streben, die Landschaftsqualität entsprechend den Erwartungen und Bedürfnissen zu verbessern.<sup>1312</sup>

---

<sup>1308</sup> Anders Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 78; Heiland, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.). Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, 206, S: 43-69, 65.

<sup>1309</sup> Siehe unten § 2 Teil II Nr. 3.

<sup>1310</sup> Ebd.

<sup>1311</sup> Marschall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 720.

<sup>1312</sup> Vgl. CoE, explanatory eprot, a.a.O. (FN 41), No. 40.

f) "Landschaftsplanung" Maßnahmen von ausgeprägt zukunftsweisender Natur, die Landschaften aufwerten, wiederherstellen oder gestalten sollen.

Zunächst ist die Aufgabe der Landschaftsplanung die Schaffung geeigneter Methoden und Einheiten zur Erfassung der Landschaften und ihrer wesentlichen Merkmale.<sup>1313</sup> Weil die Merkmale stets im Kontext mit ihrer Umwelt, also der Umgebung zu sehen sind, können auch die zu schützenden historischen Merkmale mit ihrer Umgebung Gegenstand der Landschaftsplanung sei;<sup>1314</sup> dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn Pufferzonen einzurichten sind.<sup>1315</sup> Landschaftsplanung ist ein formaler Prozess, der Studium, Entwurf und Konstruktion beinhaltet und der neue Landschaften erschafft, um die Erwartungen der Beteiligten zu erfüllen.<sup>1316</sup> Landschaftsplanung beinhaltet auch die Entwicklung neuer Planungsprojekte, die sich insbesondere mit den schnell wandelnden und/oder stark beeinträchtigten Landschaften wie Industriegebiete, Außenbezirke und Ghettoisierungsgebiete befassen. Der Grund für solche Planungsprojekte besteht in der radikalen Umgestaltung der zerstörten oder geschädigten Landschaft.<sup>1317</sup> Hierbei geht es vor allem um Landschaften mit schwerem ökologischen Schäden und Wüstungen, also menschenleeren Dörfern als Resultat der Urbanisierungsprozesse, wie sie vor allem auch in Ostdeutschland zu beobachten sind.

In allen Bereichen der Landschaft wird das Verhältnis dieser drei Tätigkeitsfelder (Landschaftschutz, -pflege und -planung) von den verschiedenen Charakteristika des Gebietes und den einvernehmlichen Zukunftsplänen für die Landschaft bestimmt. Manche Gebiete sollen somit unter striktesten Schutz gestellt werden, während andere stark beeinträchtigte

---

<sup>1313</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 129.; Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 80.

<sup>1314</sup> Siehe auch unter § 2 Teil II Nr. 3, Appendix I zur ELK Nr. 4.

<sup>1315</sup> Anders: Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von historischen Kulturlandschaften, 2012, 81.

<sup>1316</sup> Vgl. CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 40.

<sup>1317</sup> Vgl. ebd.

Landschaften einer gänzlichen Um- und Neugestaltung bedürfen. Die meisten Landschaften benötigen jedoch eine Kombination aller drei Tätigkeitsarten, und manche benötigen einen gewissen Grad von Intervention.<sup>1318</sup>

Im Streben danach, die richtige Balance von Landschaftsschutz-, -pflege und -planung zu finden, sollte nicht vergessen werden, dass das Hauptziel nicht die Bestandserhaltung oder „Einfrierung“ von Landschaften an einem bestimmten Punkt ihrer langen Entwicklung ist. Landschaft ist immer Veränderungen unterworfen und wird es immer sein, durch sowohl natürliche, als auch menschliche Prozesse. Vielmehr soll das Ziel sein, zukünftige Veränderungen in solche Bahnen zu lenken, dass die große Diversität und Qualität der Landschaften, wie sie geerbt wurden, zu erhalten sind, oder sogar zu erhöhen beziehungsweise zu verbessern.<sup>1319</sup>

Der Schutz von historischen Kulturlandschaften als eine Art flächendeckender Denkmalschutz steht dieser Absage an eine Bestandserhaltung im Sinne eines Einfrierens einer Landschaft auf einem bestimmten Entwicklungsniveau nicht entgegen. Zum einen wird eingeräumt, dass bestimmte Landschaftsteile unter absoluten Schutz gestellt werden müssen, zum anderen bedeutet der Erhalt einer Kulturlandschaft im denkmalschutz- und -pflegerischen Sinne gewissermaßen auch einen dynamischen Prozess von Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen, touristischer Erschließung im Sinne des „integrierten Erhalts“ und auch wissenschaftlicher Erschließung.

### ***Artikel 2 – Geltungsbereich***

*Vorbehaltlich des Artikels 15 gilt dieses Übereinkommen für das gesamte Hoheitsgebiet der Vertragsparteien und erstreckt sich auf natürliche, ländliche, städtische und verstädterte Gebiete. Es schließt Landflächen, Binnengewässer und Meeresgebiete ein. Es betrifft Landschaften, die als außergewöhnlich betrachtet werden können, ebenso wie als alltäglich zu bezeichnende oder beeinträchtigte Landschaften.*

---

<sup>1318</sup> Vgl. CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 41.; Hönes, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV 2007, 141 ff, 144.

<sup>1319</sup> Vgl. ebd., No. 42.

Der Vorbehalt des Art. 15 ELK bezieht sich darauf, dass die ratifizierenden Parteien auch lediglich bestimmte Landschaften und Landschaftsteile durch Erklärung unter das Schutzregime der ELK stellen können, *vice versa* aber auch bestimmte Landschaften oder Landschaftsteile durch Erklärung von dem Schutzregime der ELK ausnehmen können, siehe Art. 15 ELK.

Der Definition des Geltungsbereichs kommt eher eine klarstellende Funktion zu, weil sich aus diesem Charakter des Übereinkommens als völkerrechtliches Abkommen *per se* ergibt, dass es auf das gesamte Staatsgebiet Anwendung findet.<sup>1320</sup> Die Definition dürfte auch zur Betonung des wesentlichen Merkmals der ELK dienen,<sup>1321</sup> dass alltägliche Landschaften nicht weniger geschützt werden als besonders hervorstechende, weil alle gleichermaßen Einfluss auf die Qualität der Umgebung der Europäer haben. Es sollen also alle, alltägliche, außergewöhnliche und beeinträchtigte Landschaften in dem Geltungsbereich der ELK liegen.<sup>1322</sup> Dieser flächendeckende Umfang wurde durch folgende Gründe gerechtfertigt: jede Landschaft stellt einen Lebensraum für die jeweilige Bevölkerung dar; städtische und ländliche Landschaften greifen in komplexer Weise ineinander; die meisten Europäer leben in kleinen oder großen Städten, deshalb beeinflusst sie die Landschaftsqualität dieser in großem Maße; ländliche Landschaften dagegen nehmen bereits einen wichtigen Platz im Bewusstsein der Europäer ein.<sup>1323</sup>

### *Artikel 3 – Ziele*

*Ziel dieses Übereinkommens ist die Förderung von Landschaftsschutz, -pflege und -planung sowie die Organisation der europäischen Zusammenarbeit in Landschaftsfragen.*

---

<sup>1320</sup> Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2010, S. 76.

<sup>1321</sup> Vgl. ebd.

<sup>1322</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 126; Bruns, die Europäische Landschaftskonvention, Bedarf es eines deutschen Sonderweges?, Stadt und Grün 2006, 17.

<sup>1323</sup> Vgl. CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 45; Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, 126 f.

Als Konkretisierung dieses Artikels können im Wesentlichen die Begründungserwägungen herangezogen werden. Die Landschaft als Schutzgut soll in allen Politikbereichen verankert werden und in abgestuften Ebenen Schutz erfahren.<sup>1324</sup>

## ***Kapitel II – Nationale Maßnahmen***

### ***Artikel 4 – Verteilung der Zuständigkeiten***

*Jede Vertragspartei führt dieses Übereinkommen, insbesondere die Artikel 5 und 6, nach Maßgabe ihrer eigenen Zuständigkeitsverteilung, im Einklang mit ihren Verfassungsgrundsätzen und ihrer Verwaltungsorganisation, unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und unter Berücksichtigung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung durch. Unbeschadet der Bestimmungen dieses Übereinkommens stimmt jede Vertragspartei die Durchführung dieses Übereinkommens mit ihrer eigenen Politik ab.*

Oberstes Prinzip der Zuständigkeitsverteilung ist das der Subsidiarität; diesem folgend haben die Vertragsstaaten nach ihren eigenen Regelungen die Zuständigkeiten für die Schutzmaßnahmen zu verteilen.<sup>1325</sup> Aus der Regelung des Art. 4 ELK ist aber auch zu folgern, dass, falls notwendig, die lokalen und regionalen Behörden sowie örtliche Vereinigungen von diesen die Garantie erhalten, am Umsetzungsprozess der ELK beteiligt zu werden. Schließlich wird die Umsetzung der Konvention effektiver sein, wenn die mit der notwendigen Zuständigkeit ausgestatteten regionalen und lokalen Behörden in die Verantwortung genommen werden - natürlich innerhalb des verfassungsmäßigen Rahmens. Schließlich sind die lokalen Behörden den kommunalen Bedürfnissen am nächsten.<sup>1326</sup>

Das heißt, dass jedes Land detailliert herausarbeiten muss, welche die verschiedenen zuzuweisenden Aufgaben und Maßnahmen sind und welche die

---

<sup>1324</sup> Marschall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 721 f; Hönes, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV 2007, 141 ff, 144.

<sup>1325</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, S. 129.

<sup>1326</sup> Ebd.; CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 48.



jeweils zuständigen Behörden auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sind. Außerdem sollten Regelungen für eine Ebenen übergreifende Koordination von solchen Maßnahmen getroffen werden, was von besonderer Relevanz bei den Stadt- und Raumplanungsinstrumenten ist.<sup>1327</sup>

Hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung ist jedoch zu beachten, dass die ELK zur transregionalen und -nationalen sowie zur interdisziplinären Zusammenarbeit auffordert, um den speziellen und komplexen Schutzgut „Landschaft“ gerecht zu werden;<sup>1328</sup> zudem soll ein Höchstmaß an Bürgerbeteiligung erfolgen.<sup>1329</sup>

### *Artikel 5 – Allgemeine Maßnahmen*

#### *Allgemeine Maßnahmen*

Art. 5 ELK beschreibt die Maßnahmen, die notwendig sind, um die ELK in jedem Mitgliedsstaat umzusetzen.

*Jede Vertragspartei verpflichtet sich,*

*a) Landschaften als wesentlichen Bestandteil des Lebensraums der Menschen, als Ausdruck der Vielfalt ihres gemeinsamen Kultur- und Naturerbes und als Grundlage ihrer Identität rechtlich anzuerkennen;*

Unter Anerkennung ist hier zu verstehen, dass das Schutzgut „Landschaft“ als Belang in sämtliche relevanten Gesetze Eingang findet.<sup>1330</sup> Es sollte beachtet werden, dass bereits viele europäische Länder Bezüge zur Landschaft in ihren Verfassungen oder Gesetzen zum Natur- und Kulturerbe sowie der Umwelt im Allgemeinen machen.<sup>1331</sup> Die es aber noch nicht getan haben, müssen nun

---

<sup>1327</sup> Vgl. CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 48.

<sup>1328</sup> Marschall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 720 f.; Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, S. 129 f.

<sup>1329</sup> Ebd., S. 127.

<sup>1330</sup> Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, 79.

<sup>1331</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, S. 129.

handeln. Jedenfalls soll bei allen Staaten eine Optimierung der Landschaftsbezüge in Recht und Gesetz angestrebt werden.<sup>1332</sup>

- b) durch Ergreifen der spezifischen Maßnahmen nach Artikel 6 eine Landschaftspolitik festzulegen und umzusetzen, die auf Landschaftsschutz, -pflege und -planung ausgerichtet ist;*
- c) Verfahren für die Beteiligung der Öffentlichkeit, der kommunalen und regionalen Behörden und weiterer von der Festlegung und Umsetzung der unter Buchstabe b genannten Landschaftspolitik direkt Betroffener einzuführen;*

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist wichtig, weil Landschaft eine Problematik ist, welche die gesamte Bevölkerung betrifft und deren Schutz und Pflege einer Zusammenarbeit einer breiten Masse von Individuen und Organisationen bedarf.<sup>1333</sup> Hier sind schon die ersten Bezüge zu dem aus der ELK abgeleiteten Recht der Bevölkerung auf Beteiligung am Landschaftsschutz zu finden. Sie werden noch in Art. 6 Paragraph C Abs. 1 b) ELK mit der Idee der Demokratisierung weiter ausgeführt.

- d) die Landschaft zum Bestandteil ihrer Raum- und Stadtplanungspolitik, ihrer Kultur-, Umwelt-, Landwirtschafts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie anderer Politiken zu machen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Landschaft auswirken können.*

Dies ist deshalb wichtig, da die Landschaft nicht eine Frage eines einzelnen speziellen Themenbereiches des Staates ist. Die Landschaft wird aufgrund der Tätigkeit eines jeden Sektors gut oder schlecht beeinflusst.<sup>1334</sup> Demzufolge besteht für die Regierungen die Notwendigkeit sicherzugehen, dass die

---

<sup>1332</sup> Vgl. CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 50.

<sup>1333</sup> Vgl. ebd; Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, S. 127; Marschall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 722.

<sup>1334</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, S. 129.

Problematik der Landschaft in allen relevanten Politikfeldern aufgenommen wird.<sup>1335</sup>

### ***Artikel 6 – Spezielle Maßnahmen***

Dieser Artikel betrifft spezielle Maßnahmen, die die Mitgliedsstaaten pflichtmäßig auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene durchzuführen haben.

#### ***Paragraph A – Bewusstseinsbildung***

*Jede Vertragspartei verpflichtet sich, das Bewusstsein für den Wert von Landschaften, für Ihre Rolle und für die Veränderungen, denen sie unterworfen sind, in der Gesellschaft, bei privaten Organisationen und bei Behörden zu schärfen.*

Dieser Paragraph beschäftigt sich mit der entscheidenden Frage des öffentlichen Bewusstseins bzgl. der Landschaft. Jeder Bürger hat Anteil an der Landschaft und insofern auch an der Fürsorgepflicht für die Landschaft. Folglich hängt die Qualität der Landschaft unmittelbar mit dem öffentlichen Bewusstsein dieser Pflicht zusammen.<sup>1336</sup> Informations- und Bildungskampagnen sollen das Volk wie die gewählten Vertreter und Organisationen über den Wert, den Zustand und die Zukunft der Landschaft aufklären und so das notwendige Bewusstsein für das wertvolle Gut „Landschaft“ schaffen.<sup>1337</sup>

#### ***Paragraph B – Ausbildung und Erziehung***

*Jede Vertragspartei verpflichtet sich zur Förderung*

---

<sup>1335</sup> Vgl. CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 50; Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 81.

<sup>1336</sup> Marschall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 722 f; Hönes, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV 2007, 141 ff, 144.

<sup>1337</sup> Vgl. CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 52.; Andrikopoulou-Stark, Das archäologische Erbe und die Europäische Landschaftskonvention, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 165-171, 166 f.

Landschaftsschutz, -pflege und -planung können komplexe Handlungsfelder sein, die viele verschiedene private und öffentliche Interessenträger und multidisziplinäre Arbeit in verschiedenen Berufen beinhalten. Deshalb werden die Vertragsparteien verpflichtet zur Förderung:<sup>1338</sup>

*a) der Ausbildung von Fachleuten für Landschaftsfragen und Landschaftsentwicklung und -gestaltung;*<sup>1339</sup>

*b) multidisziplinärer Ausbildungsprogramme im Bereich Landschaftspolitik, Landschaftsschutz, Landschaftspflege und Landschaftsplanung für Fachleute aus dem privaten und öffentlichen Sektor sowie für betroffene Verbände;*

Das Ziel hierbei ist die Verbesserung der fachlichen Expertise der Bereiche, die mit Verantwortung für Landschaften ausgestattet sind. Beispiel für solche Sektoren sind betroffene professionelle Organisationen der Raumplanung, der Natur- und Kulturerbepflege, der Landwirtschaft, Industrie, und Infrastruktur sowie des Tourismus.<sup>1340</sup>

*c) von Schulunterricht und Hochschulkursen, die sich in den entsprechenden Fächern und Fachrichtungen mit den landschaftsbezogenen Werten und den Fragen, die mit Landschaftsschutz, Landschaftspflege und Landschaftsplanung verbunden sind, befassen.*

### ***Paragraph C – Erfassung und Bewertung***

Der Paragraph C beschreibt die notwendige Arbeit zur Erfassung und Bewertung von Landschaften, um eine Grundlage für ein weiteres und planvolles Handeln zum Schutz und zur Verbesserung der Landschaften zu

---

<sup>1338</sup> Vgl. ebd., No. 53.; *Otten*, Landschaftsschutz und Entwicklung als bürgerschaftliche Aufgabe – Ziele und Motivationen, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 177-185, 178 f.

<sup>1339</sup> Im englischen: „high-quality specialist“, ebd.

<sup>1340</sup> Ebd.

haben. Für eine taugliche Grundlage sind detaillierte Fachkenntnisse der Charakteristiken einer jeden Landschaft, ihre Entwicklungsprozesse und des Wertes, den die betroffene Bevölkerung ihr zumisst, notwendig.<sup>1341</sup> Eine Beurteilung setzt eine präzise Werteskala voraus.<sup>1342</sup> Die Wertigkeit ist unter Beteiligung der Öffentlichkeit zu ermitteln.<sup>1343</sup>

*(1) Zur Verbesserung der Kenntnis ihrer Landschaften verpflichtet sich jede Vertragspartei, unter aktiver Beteiligung der in Artikel 5 Buchstabe c genannten Betroffenen,*

- a) i) die eigenen Landschaften in ihrem gesamten Hoheitsgebiet zu erfassen;*
- ii) die Merkmale und die sie verändernden Kräfte und Belastungen zu analysieren;*
- iii) Veränderungen zu beobachten;*

Einige Länder haben bereits nationale Untersuchungsprojekte von Landschaften durchgeführt. Diese Arbeiten haben deutlich gemacht, wie unterschiedlich die Landschaften in den verschiedenen Gebieten sind und dass jede ihre eigene Kombination von natürlichen und anthropogenen Elementen hat. Geographische Informationssysteme (GIS) und moderne digitalisierte Kartierungsverfahren wurden verwendet, um die landschaftlichen Charakteristika, die Siedlungsgebiete, die An- oder Abwesenheit von Wesensmerkmalen wie Hecken oder Terrassierungen, wichtige Wildhabitate und archäologisches Kulturerbe aufzuzeigen. Es ist evident, dass solch professionelle Feldforschung die lokale Gemeinde, die breite Öffentlichkeit und andere betroffene Interessenvertreter durch Vorträge und Informationsveranstaltungen einbeziehen muss.<sup>1344</sup>

---

<sup>1341</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, S. 128 f.; Hönes, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV 2007, 141 ff., 144

<sup>1342</sup> CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 54.

<sup>1343</sup> Marschall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 722 f.

<sup>1344</sup> Vgl. CoE explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 55f.

*b) die erfassten Landschaften unter Berücksichtigung der besonderen Werte, die ihnen von den direkt Betroffenen und der betroffenen Bevölkerung beigemessen werden, zu bewerten.*

Unterparagraph C 1b verlangt von den Mitgliedstaaten der ELK die erfassten Qualitätszustände der Landschaft zu bewerten und eine Einschätzung der speziellen Wertschätzung der Öffentlichkeit und Interessenverbände wie Eigentümer oder Landpächter zu geben. Ziel dieses Verfahrens ist es, eine Beurteilungsgrundlage zu schaffen, welche Bestandteile einer Landschaft so wertvoll sind, dass sie geschützt werden müssen; welche Teile bedürfen der Landschaftspflege, um die Qualität der Landschaft zu erhalten; welche Bestandteile für eine verbessernde Gestaltung vorgeschlagen werden sollen.<sup>1345</sup> Dieses Verfahren muss der Meinung der betroffenen Bevölkerung und den Interessen der kommunalen Politik Rechnung tragen, die gerade diesbezüglich sehr subjektiv und divergierend sein werden. Es wird empfehlenswert sein, zunächst die Bewertung der objektiven Kriterien vorzunehmen und diese dann mit den ermittelten Meinungen der betroffenen Bevölkerung und Interessengruppen abzugleichen. Falls notwendig, könnte dieser Abgleich auch durch eine Volksbefragung durchgeführt werden. Die Bürgerbeteiligung in einer solchen Art von Verfahren könnte durch die Bereitstellung von Informationen, der Konsultation sämtlicher Interessenverbände sowie den Gebrauch der Medien und Informationskampagnen begünstigt werden.<sup>1346</sup>

*(2) Diese Erfassungs- und Bewertungsverfahren werden durch den Erfahrungs- und Methodenaustausch geprägt werden, der nach Artikel 8 von den Vertragsparteien auf europäischer Ebene organisiert wird.*

Unterparagraph C 2) bezieht sich auf die Vorteile eines internationalen Erfahrungs- und Ideenaustausches, wie er in Art. 8 ELK beschrieben wird. Es gibt keine universelle, allgemeingültige Methode des Studiums, der Erfassung oder Bewertung von Landschaften, sondern lediglich einen gewissen Erfahrungsschatz, der auch genutzt werden sollte. Internationale

---

<sup>1345</sup> Ebd., Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, S. 129.

<sup>1346</sup> Vgl. CoE, explanatory report, No. 57, a.a.O. (FN 41).

Zusammenarbeit wird die Länder darin bestärken, tätig zu werden, Wissen und Erfahrung bzgl. Landschaften zu sammeln und die Landschaften sowie ihre Problemfelder zu identifizieren.<sup>1347</sup>

### ***Paragraph D – Landschaftsqualitätsziele***

*Jede Vertragspartei verpflichtet sich, für die erfassten und bewerteten Landschaften nach Durchführung einer öffentlichen Anhörung gemäß Artikel 5 Buchstabe c Landschaftsqualitätsziele festzulegen.*

Hier werden die Mitgliedstaaten angewiesen, nach einer öffentlichen Anhörung Landschaftsqualitätsziele für die bereits erfassten und bewerteten Landschaften festzulegen. Gleichzeitig wird es als wesentlich angesehen, dass noch vor der Umsetzung einer Maßnahme zwecks Landschaftsschutz, -pflege oder -planung der Öffentlichkeit näher gebracht wird, welche Ziele mit den jeweiligen Maßnahmen verfolgt werden. Diese Ziele müssen der Öffentlichkeit durch die zuständigen Behörden dargelegt, erklärt und bekannt gegeben werden, nachdem die Öffentlichkeit und alle betroffenen Interessenverbände angehört wurden. Die Ziele sollten in dem allgemeinen Rahmen der von den kommunalen und Landesbehörden gemachten Politik passen. In der Entscheidungsbegründung über die Festsetzung der Ziele sollten ausdrücklich und eindeutig die speziellen Wesensmerkmale der betroffenen Landschaft, die Hauptrichtung der Landschaftspolitik und die für die Landschaftsbestandteile spezifischen Erfordernisse, welche in (striktem) Schutz, Pflege oder Planung bestehen können, nennen. Außerdem sollten die Mittel zur Umsetzung genannt werden. Es ist wichtig, dass eine klare Beziehung zwischen den Zielen, den Ergebnissen der Erfassungs- und Bewertungsstudien und den als notwendig erachteten Maßnahmen besteht und diese auch deutlich gemacht wird.<sup>1348</sup>

---

<sup>1347</sup> Vgl. ebd., No. 58.

<sup>1348</sup> Vgl. ebd., No. 59 f., a.a.O. (FN 41).

## ***Paragraph E – Umsetzung***

*Jede Vertragspartei verpflichtet sich, zur Umsetzung ihrer Landschaftspolitik Instrumente einzuführen, deren Ziel der Landschaftsschutz, die Landschaftspflege und/oder die Landschaftsplanung ist.*

Paragraph E begründet die Pflicht für die Vertragsparteien die zur Umsetzung ihrer Landschaftspolitik notwendigen und geeigneten Instrumente einzuführen; diese können rechtliche, administrative, fiskale oder finanzielle Instrumente sein. Es können Landschaftspläne oder –projekte, spezielle rechtliche Status für Landschaftstypen, Regelungen zur Landnutzung, spezielle Studien oder Notmaßnahmen zur Rettung bedrohter Landschaften sein.<sup>1349</sup> Diese Regelung betont, dass ein Fokus auf die Entwicklung der Landschaften als aktives Schutzinstrumentarium gelegt wird.<sup>1350</sup> Jeder Entwicklungsstand und Gesetzentwurf für Instrumente soll den Bedürfnissen der Landschaft und dem jeweiligen Rechtssystem angepasst sein.<sup>1351</sup> Die in Art. 10 ELK erwähnten zuständigen Expertenkomitees sollen Empfehlungen erarbeiten, die Umsetzung der ELK zu verbessern.<sup>1352</sup>

## ***Kapitel III – Europäische Zusammenarbeit***

### ***Artikel 7 – Internationale Politiken und Programme***

*Die Vertragsparteien verpflichten sich, bei der Prüfung der landschaftsbezogenen Dimension internationaler Politiken und Programme zusammenzuarbeiten und gegebenenfalls zu empfehlen, dass Landschaftsaspekte in diese Politiken und Programme einbezogen werden.*

---

<sup>1349</sup> Schwahn, Die europäische Landschaftskonvention, Garten und Landschaft 2006, 17.

<sup>1350</sup> Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 77; Jannsen, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung, 2006, S. 22, 31; Marschall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 719, 720; Hönes, in: Bauerochse/Haßmann/Ickerodt (Hrsg.), Kulturlandschaft, 2007, 31; ders., DÖV 2007, 141, 144.

<sup>1351</sup> Marschall/Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, NuR 2007, 721 ff., 722 f.

<sup>1352</sup> Vgl. ebd., No. 61, a.a.O. (FN 41).



Die ELK sollte internationalen Verbänden und Programmen ermöglichen, mehr Verantwortung für Landschaften zu übernehmen.<sup>1353</sup> Deshalb müssen die ELK-Parteien mit ihrem Bewusstsein und ihrer Kenntnis von den Problemen ihrer Landschaften durch ihre in Art. 10 ELK genannten Expertenkomitees eine aktive Rolle in der Koordination der Ideen und Vorschläge übernehmen. Außerdem sollte sich der Europarat in bestimmte Landschafts-Kooperationen mit andern internationalen nichtstaatlichen und staatlichen Organisationen, insbesondere mit der UNESCO, der Europäischen Union und der IUCN einbringen.<sup>1354</sup>

### ***Artikel 8 – Gegenseitige Hilfe und Informationsaustausch***

*Die Vertragsparteien verpflichten sich zur Zusammenarbeit, um die Wirksamkeit von Maßnahmen, die auf Grund anderer Artikel dieses Übereinkommens ergriffen werden, zu erhöhen und insbesondere*

- a) einander durch Sammlung und Austausch von Erfahrungen und Forschungsergebnissen in Landschaftsfragen technische und wissenschaftliche Hilfe zu leisten;*
- b) den Austausch von Landschaftsfachleuten insbesondere für Ausbildungs- und Informationszwecke zu fördern;*
- c) Informationen über alle von diesem Übereinkommen erfassten Fragen auszutauschen.*

In den vergangenen Jahren hat es ein zunehmendes Interesse politischer, beruflicher und akademischer Natur bezüglich des Themas Landschaft gegeben.<sup>1355</sup> Mit dem Interesse haben auch die Erfahrungen und die Fachkenntnisse zugenommen, auf welche die Vertragsstaaten sowie ihre lokalen und regionalen Behörden in ihren Bestreben zur Umsetzung der ELK aufbauen können. Gleichzeitig haben die Zunahme der elektronischen Kommunikation und des Internetverkehrs Möglichkeiten zum Ideen- und

---

<sup>1353</sup> Priore, The Council of Europe's European Landscape Convention, in: KV Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, 2001, S. 125-130, S. 128 f.

<sup>1354</sup> Vgl. ebd., No. 62.

<sup>1355</sup> Schwahn, Die europäische Landschaftskonvention, Garten und Landschaft 2006, 7.

Informationsaustausch und somit auch zur technischen Untersuchung der Landschaften radikal verbessert. Diese Entwicklungen haben eine weit größere Basis für den Informationsaustausch und die gegenseitige Unterstützung geschaffen, als es zehn Jahre zuvor möglich gewesen wäre. So ist es lokalen Akteuren in ganz Europa nun möglich, an der Umsetzung der ELK und dem Schutz und der Pflege der Landschaft mitzuwirken, sodass eine regelrechte „landscape democracy“ geschaffen werden kann.<sup>1356</sup>

### ***Artikel 9 – Grenzübergreifende Landschaften***

*Die Vertragsparteien verpflichten sich, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf lokaler und regionaler Ebene zu fördern und, wann immer erforderlich, gemeinsame Landschaftsprogramme zu erarbeiten und umzusetzen.*

Art. 9 ELK manifestiert die Pflicht der Vertragsparteien grenzübergreifende Programme zur Erfassung und Bewertung, zum Schutz, zur Pflege und zur Planung von Landschaften, die staatliche Grenzen überschreiten, zu erarbeiten, umzusetzen oder zu fördern.<sup>1357</sup> Solche Programme sollen aber, soweit als möglich, das Subsidiaritätsprinzip beachten, wie es in der *European Charter of Local Self-Government, on local an regional authorities*“ definiert wurde. Hierfür können die Umsetzungsinstrumente genutzt werden, die in der *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation Territorial Communities or Authorities* (21. Mai 1980) und den mit diesen einhergehenden Protokollen vorgeschlagen wurden.<sup>1358</sup>

### ***Artikel 10 – Überwachung der Durchführung des Abkommens*** ***Überwachung der Durchführung des Übereinkommens***

*(1) Das Ministerkomitee des Europarats betraut bestehende, nach Artikel 17 der Satzung des Europarats eingesetzte zuständige*

---

<sup>1356</sup> Vgl. CoE, Explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 64.

<sup>1357</sup> Déjeant-Pons, Die Europäische Landschaftskonvention, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 13-31, 19 f.

<sup>1358</sup> Vgl. ebd., No. 65.

*Sachverständigenausschüsse mit der Überwachung der Durchführung des Übereinkommens.*

*(2) Der Generalsekretär des Europarats übermittelt dem Ministerkomitee nach jeder Sitzung der Sachverständigenausschüsse einen Bericht über deren Arbeiten und über die Wirkung des Übereinkommens.*

*(3) Die Sachverständigenausschüsse schlagen dem Ministerkomitee die Vergabekriterien und Verfahrensvorschriften für den Landschaftspreis des Europarats vor.*

Art. 10 ELK lässt durchscheinen, dass die Erreichung der Ziele der ELK einfacher zu bewerkstelligen wäre, würden sich die Vertragsparteien regelmäßig treffen, um gemeinsam koordinierte Programme und eine gemeinsame Überwachung der Durchführung der ELK zu gestalten. Diesbezüglich stimmten die Parteien überein, dass der Europarat der ideale Rahmen für solch ein Vorhaben wäre, da er schließlich bereits die notwendigen zuständigen Komitees habe, in denen alle zur ELK beitretenden Staaten repräsentiert sein können. Ferner wurde als sinnvoll erachtet, eben jene Aufgabe der Überwachung der Umsetzung der ELK zum einen dem Komitee des Europarates anheim zustellen, dass für den Bereich der biologischen und Landschaft-Vielfalt (CO-DBP) zuständig ist und zum anderen das Kulturerbe Komitee (CC-PAT), welche ohnehin im Europarat in den Bereichen arbeiten, die von der ELK berührt werden; außerdem haben beide direkten Zugang zum Ministerkomitee.

Hierfür könnten die Komitees Treffen abhalten, sodass die Konvention ein angemessenes Diskussionsforum erhält. Die Parlamentarische Versammlung und der CLRAE werden in die Arbeit der erwähnten Komitees bzgl. der ELK eingebunden werden. Angesichts der steigenden Verantwortung der Gemeinden und Regionen für Landschaftsschutz, -pflege und -planung soll der diese im Europarat repräsentierende CLRAE dem Ministerkomitee durch Berichte Meinungen zu kommen lassen, die von den für die Überwachung der ELK-Umsetzung verantwortlichen Europaratskomitees, auf Grundlage von Art.

2 der *Statutory Resolution* (2000) 1 bearbeitet werden.<sup>1359</sup> Gleichzeitig ist der CLRAE dazu aufgerufen, sich aktiv in die Tätigkeiten einzubringen und zu den Kriterien für die Teilnahme am Landschaftspreis des Europarates Stellung zu nehmen.<sup>1360</sup>

### ***Artikel 11 – Landschaftspreis des Europarates***

*(1) Der Landschaftspreis des Europarats ist eine Auszeichnung, die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften und von ihnen gebildeten Zusammenschlüssen verliehen werden kann, die im Rahmen der Landschaftspolitik einer Vertragspartei dieses Übereinkommens eine Politik oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und/oder zur Planung ihrer Landschaft durchgeführt haben, die sich als nachhaltig wirksam erwiesen haben und somit für andere Gebietskörperschaften in Europa als Vorbild dienen können.*

*Die Auszeichnung kann auch nichtstaatlichen Organisationen verliehen werden, die im Bereich des Landschaftsschutzes, der Landschaftspflege oder der Landschaftsplanung besonders beachtenswerte Beiträge geleistet haben.*

*(2) Bewerbungen um den Landschaftspreis des Europarats sind von den Vertragsparteien an die in Artikel 10 genannten Sachverständigenausschüsse zu richten. Betroffene grenzüberschreitende kommunale und regionale Gebietskörperschaften und von ihnen gebildete Zusammenschlüsse können sich bewerben, sofern sie die betreffende Landschaft gemeinsam betreuen.*

*(3) Auf Vorschlag der in Artikel 10 genannten Sachverständigenausschüsse bestimmt und veröffentlicht das Ministerkomitee die Vergabekriterien für den Landschaftspreis des Europarats, beschließt die Verfahrensvorschriften und verleiht den Preis.*

---

<sup>1359</sup> CoE, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=344581&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> am 20.8.2011.

<sup>1360</sup> Vgl. CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 66-71.

*(4) Die Verleihung des Landschaftspreises des Europarats soll die Preisträger ermutigen, für den nachhaltigen Schutz sowie die nachhaltige Pflege und/oder Planung der betreffenden Landschaften zu sorgen.<sup>1361</sup>*

#### ***Kapitel IV – Schlussbestimmungen***

Mit einigen Ausnahmen gründen die Schlussbestimmungen auf die „model final clauses for conventions and agreements conclude within the Council of Europe“, welche vom Ministerkomitee des Europarats bei dem 315. „meeting of Deputies“ im Februar 1980 entworfen wurden. Folglich bedürfen die meisten Artikel der Schlussbestimmung keiner weiteren speziellen Erläuterungen, ausgenommen der folgenden.

#### ***Artikel 12 – Verhältnis zu anderen Rechtsinstrumenten***

*Dieses Übereinkommen lässt die Anwendung strengerer Bestimmungen im Bereich des Landschaftsschutzes, der Landschaftspflege und der Landschaftsplanung, die in anderen geltenden oder künftigen verbindlichen nationalen oder internationalen Rechtsinstrumenten enthalten sind, unberührt.*

Der Wortlaut dieses Artikels wurde dem anderer Konventionen ähnlich gehalten, um die Verbindung zu Konventionen gleicher Bereiche einfacher zu gestalten.

Die ELK ist sowohl formal als auch inhaltlich verschieden zum WEÜ. Sie haben zunächst verschiedene Gründe: die ELK gilt für den regionalen Anwendungsbereich, während die WEÜ weltweit Geltung beansprucht, zumal der Bezugsrahmen bei der WEÜ auch globaler ist. Die Konvention des Europarates kann als ergänzend zum WEÜ angesehen werden.<sup>1362</sup> Andererseits

---

<sup>1361</sup> Erläuternd: *Déjeant-Pons*, Die Europäische Landschaftskonvention, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 13-31, 24.

<sup>1362</sup> *Déjeant-Pons*, Die Europäische Landschaftskonvention, in: LVR (Hrsg.), Die Europäische Landschaftskonvention, 2007, S. 13-31, 17 f.

fallen alle Landschaften, auch solche nicht universellen Wertes unter das Schutzregime der ELK, während die universelle Wertigkeit zwingende Voraussetzung für das WEÜ ist. Ähnlich aber ist, dass das Hauptziel nicht eine Bestandsliste von außergewöhnlichen, universellen Wertgütern ist, sondern der Schutz, die Pflege und die Planung von Regelungen für alle Landschaften, die an gewissen Prinzipien orientiert sind. Dennoch haben die beiden Konventionen jeweils verschiedene Wesensmerkmale. Aktionen unter beiden Konventionen zu koordinieren, bedarf der Zusammenarbeit, der wissenschaftlichen Kooperation zwischen der UNESCO-Weltkulturerbe-Kommission und dem in Art. 10 ELK erwähnten Expertenkomitee.<sup>1363</sup>

Außerdem versucht Art. 12 ELK Schwierigkeiten mit anderen internationalen Rechtsinstrumenten zu verhindern, indem er die Anwendung strikterer Bestimmungen aus anderen Abkommen nicht ausschließt, sofern sie Landschaftsschutz, -pflege und -planung mehr nützen.<sup>1364</sup>

### ***Artikel 13 – Unterzeichnung, Ratifikation und Inkrafttreten***

*(1) Dieses Übereinkommen liegt für die Mitgliedsstaaten des Europarats zur Unterzeichnung auf. Es bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung. Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt.*

*(2) Dieses Übereinkommen tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem zehn Mitgliedstaaten des Europarats nach Absatz 1 ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Übereinkommen gebunden zu sein.*

*(3) Für jeden Unterzeichnerstaat, der später seine Zustimmung ausdrückt, durch das Übereinkommen gebunden zu sein, tritt es am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei*

---

<sup>1363</sup> Vgl. Ebd., a.a.O. (FN 41), No. 72-78.

<sup>1364</sup> Vgl. ebd., No. 79.

*Monaten nach Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme oder Genehmigungsurkunde folgt.*

#### **Artikel 14 - Beitritt**

*(1) Nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens kann das Ministerkomitee des Europarats durch einen mit der in Artikel 20 Buchstabe d der Satzung des Europarats vorgesehenen Mehrheit und mit einhelliger Zustimmung der Vertragsstaaten, die Anspruch auf einen Sitz im Ministerkomitee haben, gefassten Beschluss die Europäische Gemeinschaft und jeden europäischen Staat, der nicht Mitglied des Europarats ist, einladen, dem Übereinkommen beizutreten.*

*(2) Für jeden beitretenden Staat oder die Europäische Gemeinschaft im Falle ihres Beitritts tritt dieses Übereinkommen am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Hinterlegung der Beitrittsurkunde beim Generalsekretär des Europarats folgt.*

#### **Artikel 15 - Geltungsbereich**

*(1) Jeder Staat oder die Europäische Gemeinschaft kann bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung seiner beziehungsweise ihrer Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde einzelne oder mehrere Hoheitsgebiete bezeichnen, auf die dieses Übereinkommen Anwendung findet.*

*(2) Jeder Staat kann jederzeit danach durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Erklärung die Anwendung dieses Übereinkommens auf jedes weitere in der Erklärung bezeichnete Hoheitsgebiet erstrecken. Das Übereinkommen tritt für dieses Hoheitsgebiet am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Eingang der Erklärung beim Generalsekretär folgt.*

*(3) Jede nach den Absätzen 1 und 2 abgegebene Erklärung kann in Bezug auf jedes darin bezeichnete Hoheitsgebiet durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation zurückgenommen werden. Die Rücknahme wird am ersten Tag des Monats wirksam, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär folgt.*

Diese Bestimmung ist lediglich für betroffene Territorien mit speziellen rechtlichen Status, wie den Überseegebieten Frankreichs, den Farö Inseln, Grönland im Fall von Dänemark oder Gibraltar, Isle of Man, Jersey oder Guernsey im Falle des Vereinigten Königreiches bestimmt. Es ist verständlich, dass es dem Ziel und Grund der ELK für jede Partei gegenläufig wäre, Teile eines wichtigen Gebiets vom Anwendungsbereich der ELK auszuschließen und dass es notwendig ist, dies in der ELK deutlich zu machen.<sup>1365</sup>

#### ***Artikel 16 - Kündigung***

*(1) Jede Vertragspartei kann dieses Übereinkommen jederzeit durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Notifikation kündigen.*

*(2) Die Kündigung wird am ersten Tag des Monats wirksam, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär folgt.*

#### ***Artikel 17 - Änderungen***

*(1) Jede Vertragspartei oder die in Artikel 10 genannten Sachverständigenausschüsse können Änderungen dieses Übereinkommens vorschlagen.*

---

<sup>1365</sup> Vgl. CoE, explanatory report, a.a.O. (FN 41), No. 81f.



*(2) Jeder Änderungsvorschlag wird dem Generalsekretär des Europarats notifiziert, der ihn den Mitgliedsstaaten des Europarats, den anderen Vertragsparteien und allen europäischen Nichtmitgliedstaaten, die nach Artikel 14 dieses Übereinkommens zum Beitritt eingeladen wurden, übermittelt.*

*(3) Jede vorgeschlagene Änderung wird von den in Artikel 10 genannten Sachverständigenausschüssen geprüft, die den von den Vertretern der Vertragsparteien mit Dreiviertelmehrheit beschlossenen Wortlaut dem Ministerkomitee zur Genehmigung vorlegen. Nach der Genehmigung durch das Ministerkomitee mit der in Artikel 20 Buchstabe d der Satzung des Europarats vorgesehenen Mehrheit und mit einhelliger Zustimmung der Vertreter der Vertragsstaaten, die Anspruch auf einen Sitz im Ministerkomitee haben, wird der Wortlaut den Vertragsparteien zur Annahme zugeleitet.*

*(4) Jede Änderung tritt für die Vertragsparteien, die sie angenommen haben, am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem drei Mitgliedsstaaten des Europarats dem Generalsekretär ihre Annahme der Änderung mitgeteilt haben. Für jede Vertragspartei, welche die Änderung später annimmt, tritt sie am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem die betreffende Vertragspartei dem Generalsekretär ihre Annahme der Änderung mitgeteilt hat.*

Die Konvention kann durch Empfehlungen, die Änderungen bzgl. des Reglements oder der Umsetzung der ELK aufnehmen, angepasst oder verbessert werden. Das in Art. 10 ELK erwähnte Expertenkomitee soll Änderungen vorbereiten und solche Vorschläge der Vertragsparteien beachten. Die Annahme von Änderungen der ELK durch das Ministerkomitee bedarf einer dreiviertel Mehrheit. Sie treten drei Monate nach der Annahme durch drei Vertragsparteien des Europarates in Kraft.<sup>1366</sup>

---

<sup>1366</sup> Vgl. ebd., No. 83.

## **Artikel 18 – Notifikationen**

*Der Generalsekretär des Europarats notifiziert den Mitgliedstaaten des Rates und jedem Staat oder der Europäischen Gemeinschaft, die diesem Übereinkommen beigetreten sind,*

- a) jede Unterzeichnung;*
- b) jede Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde;*
- c) jeden Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Übereinkommens nach den Artikeln 13, 14 und 15;*
- d) jede Erklärung nach Artikel 15;*
- e) jede Kündigung nach Artikel 16;*
- f) jeden Änderungsvorschlag, jede nach Artikel 17 angenommene Änderung und den Tag ihres Inkrafttretens;*
- g) jede andere Handlung, Notifikation, Information oder Mitteilung im Zusammenhang mit diesem Übereinkommen.*

*Zu Urkunde dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Übereinkommen unterschrieben.*

*Geschehen zu Florenz am 20. Oktober 2000 in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats hinterlegt wird. Der Generalsekretär des Europarats übermittelt allen Mitgliedsstaaten des Europarats und jedem Staat oder der Europäischen Gemeinschaft, sofern sie zum Beitritt zu diesem Übereinkommen eingeladen worden sind, beglaubigte Abschriften.*

Konkretes Ziel dieses Übereinkommens ist es also, den Schutz, die Pflege und die Gestaltung der Landschaft zu fördern und die europäische Zusammenarbeit in Landschaftsfragen zu organisieren,<sup>1367</sup> und dies

---

<sup>1367</sup> ELK Kap. 1 Artikel 3, a.a.O. (FN 77).

„as a reflection of European identity and diversity, the landscape is our living natural and cultural heritage, be it ordinary or outstanding, urban or rural, on land or in water.“<sup>1368</sup>

Bei der Umsetzung soll die öffentliche Gewalt auf allen Ebenen, nämlich auf örtlicher, regionaler, nationaler und internationaler Ebene tätig werden, je nach dem wie es das Subsidiaritätsprinzip gebietet.<sup>1369</sup> Zudem soll die betroffene Bevölkerung nicht nur bei Erfassung und Bewertung der zu schützenden Landschaften beteiligt werden, sondern auch bei der Durchführung der Maßnahmen des Landschaftsschutzes sowie der Landschaftspflege und Planung, die zur Qualitätssteigerung der Umwelt dienen sollen.<sup>1370</sup> Dabei sind grundsätzlich alle Landschaften, auch geschädigte und alltägliche zu beachten. Es werden also alle Landschaftstypen erfasst, somit auch die historische Kulturlandschaft. Werden sie erfasst und entsprechende Landschaftsqualitätsziele erstellt, so ist ein strikter Schutz notwendig, um das in der jeweiligen historischen Kulturlandschaft befindliche Kultur- und Naturerbe zu schützen und ihre identitätsstiftende Wirkung zu erhalten. Der strikte Schutz der historischen Kulturlandschaften dient auch dem Erhalt der sowohl kulturellen, als auch biologischen Vielfalt.

## **2. Umsetzungsrichtlinie (recommendation CM/Rec (2008) 3**

Die als Empfehlung CM/Rec (2008) 3 durch das Ministerkomitee aufgestellten Richtlinie zur Umsetzung der ELK, die auch am 6. Februar 2008 beim 1017. Treffen der Minister's Deputies angenommen wurde, wird hier nur zu den Teilen, die dem Thema dienlich sind, (vom Autor übersetzt) wiedergegeben.<sup>1371</sup>

Die Umsetzungsrichtlinie enthält Ausführungen zur bestimmten Artikeln oder Themen der ELK, die den Überschriften zu entnehmen sind.

---

<sup>1368</sup> CoE, Recommendation CM/Rec (2008)3, [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/default_en.asp) am 20.8.2011.

<sup>1369</sup> *Saint André-von Arnim* 2007, S. 59.

<sup>1370</sup> Erläuterungsbericht der Florenz Konvention, Nr. 25.

<sup>1371</sup> CoE, Recommendation CM/Rec(2008) 3, a.a.O. (FN 234).

## **Begründungserwägungen:**

Das Ministerkomitee,

in Beachtung des Zieles des Europarates, eine größere Einheit zwischen seinen Mitgliedstaaten zu erreichen, und die Sicherstellung und Realisierung der Ideale und Prinzipien die ihr gemeinsames Erbe sind, zu gewährleisten;

im Hinblick auf die ELK (ETS No. 176), angenommen am 19 Juli 2000 durch das Ministerkomitee des Europarats und für die Mitgliedstaaten zur Unterzeichnung in Florenz am 20. Oktober hinterlegt;

in Hinsicht auf das Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung, basierend auf eine Balance und eine harmonische Beziehung von sozialen Bedürfnissen, Wirtschaftstätigkeit und Umwelt;

in dem Bewusstsein des wichtigen öffentlichen Interesses an der Landschaft im kulturellen, ökologischen, Umwelt- und Sozialbereichen sowie dem Dasein als günstige Ressource für wirtschaftliche Tätigkeit, deren Schutz, Pflege und Planung zur Arbeitsplatzschaffung führen kann;

in dem Bewusstsein, dass die Landschaft wichtig für die Formierung lokaler Kulturen, ein wesentliches Element des europäischen Natur- und Kulturerbes, wichtig für das Wohlbefinden der Menschen und die Festigung der europäischen Identität ist;

in dem Wissen, dass die Landschaft überall ein wichtiger Teil der Qualität des menschlichen Lebens ist, sowohl in Städten, als auch auf dem Land, in qualitativ hohen oder niedrigen Gebieten, in besonders sehenswerten oder auch alltäglichen Gebieten;

in der Kenntnisnahme, dass die Entwicklung in Land- und Forstwirtschafts-, Industrie- und Bergbautechnik, in der Regional- und Stadtplanung, in Transport und Infrastruktur, in Tourismus und Wiederherstellung und generell die Veränderungen der globalen Wirtschaft in vielen Fällen den Wandel der Landschaften beschleunigen;

in der Hoffnung, dem allgemeinen Wunsch zu entsprechen, qualitativ hochwertige Landschaften zu genießen und eine aktive Rolle in der Entwicklung von Landschaften zu spielen;

in dem Glauben, dass die Landschaft ein Schlüsselement des individuellen und allgemeinen Wohlbefinden ist und dass der Schutz, die Pflege und die Planung Rechte und Verantwortung für jeden mit sich bringen;

in der Kenntnisnahme, dass die Qualität und Diversität der europäischen Landschaften eine gemeinsame Ressource bilden und dass

eine Zusammenarbeit für ihren Schutz, ihre Pflege und Planung notwendig und wichtig sind;

in Hinsicht auf die Ziele der ELK und in der Hoffnung, die Umsetzung zu beschleunigen;

in Hinsicht auf den Wunsch von der Europaratskonferenz zur ELK in Straßburg vom 22. bis zum 23. Mai 2007, dass der Entwurf der Umsetzungsrichtlinien für die ELK durch die zuständigen Komitees über das Ministerkomitee des Europarates in der Form einer Ministerkomitee-Empfehlung den Mitgliedstaaten zur Annahme vorgeschlagen wurde,

1. nimmt es die Umsetzungsrichtlinien für die ELK, wie sie unten beschrieben sind, an;
2. empfiehlt, dass die Vertragsparteien der Konvention sie annehmen und in den Rahmen ihrer nationalen Regelungen übernehmen.

### **Einführung:**

Dieses Dokument enthält eine Reihe, theoretischer, methodischer und praktischer Richtlinien für die Umsetzung der ELK. Diese Richtlinie ist an die Parteien der Konvention gerichtet, die die Umsetzung der ELK und eine auf der ELK basierenden Landschaftspolitik wünschen.

Voran stehen Vorschläge, die den Fortschritten und Entwicklungschancen des Landschaftskonzeptes in Europa sowie bereits bestehenden praktischen Erfahrungen und der Anwendung der ELK Rechnung tragen.

Das Landschaftskonzept hat eine Periode schneller und tiefgründiger Veränderungen durchlebt, die von wesentlichen Fortschritten begleitet wurden. Zusammen mit den Dokumenten, welche die Umsetzung betreffen, stellte die Konvention eine regelrechte Innovation dar im Vergleich zu anderen internationalen Verträgen bezüglich des Kultur- und Naturerbes. Sie hat bereits in vielen europäischen Staaten zu Entwicklungen geführt, egal ob sie ihr offiziell beigetreten waren oder nicht, nicht nur in ihrer nationalen und regionalen Gesetzgebung, sondern auch in verschiedenen Verwaltungsebenen und auch in methodischen Regelungen und Experiment mit einer aktiven Teilnahme der Landschaftspolitik.

[...]

Die untenstehenden Richtlinien und Vorschläge werden unter Berücksichtigung der Freiheit und besonders der Kreativität vorgeschlagen, die die Behörden eines jeden Landes in der Schaffung von gesetzlichen, operationalen, administrativen und technischen Instrumenten zur Landschaftsgestaltung zustehen und sind nicht rechtlich bindend. Sie vermeiden Beschränkungen und restriktive Auslegungen von Texten der Konvention oder Richtlinien, was bereits erprobt wurde, aber zu viele Probleme brachte. Die Sammlung der von

den Staaten gewählten Aktivitäten zur Anwendung der Richtlinie wird eine allgemeine und nützliche Ressource für alle anderen Staaten sein.

Zunächst werden einige allgemeine Prinzipien und Maßnahmen vorgestellt:

die allgemeinen Prinzipien sind dafür geschaffen worden, einige wesentliche Artikel der ELK besser zu verstehen; die allgemeinen Maßnahmen sollen die Basis der Tätigkeiten erklären, die auf technischer und operationaler Ebene einerseits zur Förderung des Schutzes, der Pflege und Planung gemäß der Landschaftsqualitätsziele (*administrative and insitutional questions*) und andererseits zur Integration der Landschaftsfrage in alle politischen Ressorts dienen, in denen Landschaft eine Rolle spielt (*criteria and instruments for implementing landscape policies*).

Die Sitzungen der Arbeitsgruppen des Europarates zur Umsetzung der ELK haben bereits und werden auch weiterhin tiefgehende Studien über nützliche Themen für die ELK-Umsetzung betreiben.

Die Richtlinien mit ihren Anhängen, die ein integraler Bestandteil dieser sind, wurden zur Erleichterung der Umsetzung der Bestimmungen erarbeitet, die in der ELK für nationale, regionale und lokale Maßnahmen getroffen wurden.

## **Teil 1 – Allgemeine Prinzipien**

### **I. 1. Probleme, abgedeckt durch die allgemein Prinzipien**

#### **A. Beachtung des Territoriums als Ganzes**

Die ELK betrifft das gesamte Territorium und deckt natürliche, ländliche, städtische und dörfliche Gegenden ab. Sie bezieht sich auf Land, Binnengewässer- und Küstengebiete. Es werden sowohl ausnehmend schöne wie auch geschädigte Landschaften erfasst.

#### **B. Erkennen der fundamentalen Rolle des Fachwissens**

Die Erfassung, Beschreibung und Bewertung der Landschaften stellt die einleitende Phase jeder Landschaftspolitik dar. Diese beinhaltet eine Analyse der morphologischen, archäologischen, historischen, kulturellen und natürlichen Wesensmerkmale und ihrer Beziehung untereinander sowie ihrer Entwicklungsprozesse. Die Wahrnehmung von Landschaft durch die Bevölkerung sollte ebenfalls vom Aspekt sowohl der historischen Entwicklung als auch von der aktuellen Bedeutung her untersucht werden.

#### **C. Bewusstseinsbildung**

Eine aktive öffentliche Beteiligung beabsichtigt, dass die Fachkenntnis und das Spezialwissen für alle zugänglich sein sollen, das heißt, es

sollte leicht verfügbar, strukturiert und in allgemein verständlicher Weise präsentiert werden.

#### D. Bestimmung der Landschaftsstrategien

Jede Verwaltungsebene (national, regional und kommunal) sollte spezifische und/oder sektorale Landschaftsstrategien innerhalb des jeweiligen Zuständigkeitsbereiches entwerfen. Diese werden gegründet auf den Ressourcen und Institutionen, welche - wenn zeitlich und räumlich koordiniert – die politische Umsetzung von Programmen erlauben. Die verschiedenen Strategien sollten mit den Landschaftsqualitätszielen verbunden sein.

#### E. Einbringen der Landschaftsthematik in die territoriale Politik

Die Landschaftsthematik sollte in der Vorbereitung jeglicher, allgemeiner wie sektoraler, Raumordnungspolitik eingebracht werden, um eine höhere Qualität der Schutz-, Pflege- und Planungsprojekte zu gewährleisten.

#### F. Einbringen der Landschaftsthematik in die bereichsspezifische Politik

Die Landschaftsthematik sollte vollständig in die Politik aufgenommen werden und zwar durch angemessene Verfahren, die eine systematische Einbeziehung der Landschaftsdimension in allen Politikbereichen erlaubt, sodass die Qualität der Territorien beeinflusst werden kann. Integration betrifft sowohl verschiedene Verwaltungskörperschaften und –behörden auf derselben Ebene (horizontale Integration) wie auch Verwaltungsapparate auf verschiedenen Ebenen (vertikale Integration).

#### G. Nutzbarmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Alle Tätigkeiten zur Bestimmung, Umsetzung und Überwachung von Landschaftspolitik sollte von einer stetigen Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und anderer betroffener Verbände geleitet und begleitet werden, mit dem Ziel, dass sie in die Lage versetzt werden, eine aktive Rolle in der Verfassung, Umsetzung und Überwachung der Landschaftsqualitätsziele zu spielen.

#### H. Erreichen der Landschaftsqualitätsziele

Jedes Planungsvorhaben oder Projekt sollte mit den Landschaftsqualitätszielen übereinstimmen. Es sollte insbesondere eine Verbesserung der Landschaftsqualität eintreten oder wenigstens keine Verschlechterung bringen. Die Auswirkungen von solchen Projekten auf die Landschaft sollten deshalb stets vorab ermittelt werden und diesen Auswirkungen entsprechende Regeln und Instrumente definiert werden. Jedes Planungsvorhaben oder Projekt soll nicht nur zu den Wesensmerkmalen passen, sondern auch diesen angemessen sein.

## I. Entwicklung der gegenseitigen Hilfe und Informationsaustausch

Informationsaustausch, der Umlauf von methodischen, theoretischen und empirischen Ideen zwischen den Landschaftsspezialisten und das Lernen von diesen Erfahrungen ist von grundlegender Wichtigkeit für die Gewährleistung der sozialen und territorialen Aspekte der ELK und zur Erreichung ihrer Ziele.

### I.2. Definition von Landschaft

Das Konzept von Landschaft in der ELK unterscheidet sich von dem, welches in bestimmten Dokumenten verwendet wird, da es in der Landschaft ein "Anlagekapital" [*asset*] sieht (Erbekonzept der Landschaft) und dieses bewertet (als "Kultur-", "Natur-" etc. Landschaft), indem es Landschaft als einen Teil des physischen Raumes betrachtet. Dieses neue Konzept drückt aber den Wunsch nach einer Konfrontation in globaler Weise aus, sich mit dem Thema der Qualität der Umwelt der Bevölkerung auseinander zu setzen; dies wird als eine Voraussetzung für ein individuelles und soziales Wohlbefinden (verstanden, in einem physikalischen, physiologischen und intellektuellen Sinne) und für eine nachhaltige Entwicklung sowie als förderliche Ressource für wirtschaftliche Tätigkeit anerkannt.

Die Aufmerksamkeit wird auf das Territorium als Ganzes gelenkt, ohne zu unterscheiden zwischen städtischen, dörflichen, ländlichen und natürlichen Teilen, oder zwischen als außergewöhnlich sehenswerten und alltäglichen oder zerstört angesehenen Landschaften; sie ist nicht auf kulturelle, künstlerische oder natürliche Elemente beschränkt: die Landschaft stellt ein ganzes dar, deren Bestandteile gleichermaßen in ihrer Wechselbeziehung Beachtung finden.

Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung wird so verstanden, dass es die Umwelt, die kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekte in umfassender Weise integriert und zwar durch das Ansetzen am gesamten Territorium.

Die sensorische (visuell, auditiv, olfaktorisch, taktil, gustatorisch) und die emotionale Wahrnehmung, welche eine Bevölkerung von ihrer Umwelt hat und die Anerkennung der aktuellen Diversität, der speziellen historischen und kulturellen Merkmale sind wesentlich für den Respekt und den Schutz der Identität der Bevölkerung selbst und für die Bereicherung des Individuums sowie der Gesellschaft als Ganzes. Dies beinhaltet die Anerkennung der Rechte und Pflichten der Einwohner, eine aktive Rolle in dem Prozess der Aneignung von Wissen, der Entscheidungsfindung und der Pflege der Qualität der von ihr bewohnten Landschaften einzunehmen zu spielen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Entscheidungsfindung und in der Umsetzung und dem Management solcher Entscheidungen über die Zeit wird nicht als formeller Akt, sondern als integraler Bestandteil der Maßnahmen für Landschaftspflege, -schutz und -planung verstanden.



### **I.3. Rechtliche Anerkennung der Landschaft**

Die rechtliche Anerkennung der Landschaft beinhaltet Rechte und Pflichten bezüglich der Teilhabe von allen Institutionen und Bürgern von Europa an ihrer physischen Umwelt. Die Landschaft, in der sie leben, ist ein Resultat von vielen verändernden Tätigkeiten, die von der Tätigkeit verschiedener Beteiligter in den territorialen Prozessen in sehr abwechslungsreicher Weise und differierenden Zeiten und Räumen herrühren. Solche Tätigkeiten mögen das Ergebnis des Wirkens der öffentlichen Gewalt in der Etablierung einer breiten Infrastruktur oder einer individuellen Maßnahme in einem bestimmten Bereich sein.

### **I.4. Landschaftspolitik**

Vom operationalen Standpunkt aus setzt die ELK voraus:

- die Aufstellung einer spezifischen Landschaftspolitik und die gleichzeitige Einführung der Landschaftsthematik in allen Politiksparten. Sie hat einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Veränderungen des Gebietes. Landschaft ist deshalb keine Ergänzung zu anderen Themenbereich, sondern ein integraler Bestandteil dieser;
- eine Überleitung von einer Politik, die sich lediglich auf den Schutz der Landschaftsteile von außergewöhnlicher Schönheit bezieht, hin zu einer Politik, die sich auf die Qualität aller Lebensräume bezieht, gleichgültig ob außergewöhnlich schön, alltäglich oder degeneriert;
- eine Definition von und Erfahrung mit neuen Formen von Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Körperschaften und verschiedenen Verwaltungsebenen;
- eine neue Annäherung an Landschaftswahrnehmung und -interpretation, die fortan sein sollte:
  - Betrachtung der Gebiete als Ganzes (und nicht länger nur Identifizierung schützenswerter Plätze);
  - Aufnahme und Kombination unterschiedlicher gleichzeitiger Annäherung, ökologische, archäologische, historisch, kulturelle, perzeptive und ökonomische Annäherungen;
  - Berücksichtigung sozialer und ökonomischer Aspekte.

### **I.5. Maßnahmen an der Landschaft**

Die ELK gibt in Art. 1 Definitionen für Landschaftsmaßnahmen: Schutz, Pflege und Planung.

Das Konzept des Schutzes beinhaltet die Idee, dass eine Landschaft ein Subjekt von Veränderungsprozessen ist, welche, ohne Einschränkungen, akzeptiert werden müssen. Schutzmaßnahmen,

welche derzeit weitestgehend schleppend verlaufen, sollten nicht darauf abzielen, die Zeit zu stoppen oder den natürlichen oder anthropogenen Zustand wiederherzustellen, der nicht mehr besteht; sie sollten die Veränderungsprozesse vielmehr dahin führen, dass die spezifischen, materiellen und immateriellen Wesensmerkmale für künftige Generationen erhalten bleiben. Ein Landschaftsmerkmal hängt von ökonomischen, sozialen, ökologischen, kulturellen und historischen Faktoren ab, deren Ursprung häufig außerhalb der betroffenen Landschaft(steile) liegt. Landschaftsschutz sollte einen Weg und Instrumente auf einem angepassten Level finden, angepasst nicht nur an die aktuellen Wesensmerkmale der Landschaftsteile, sondern auch an externale Faktoren.

Landschaftspflege ist eine kontinuierliche Tätigkeit, die auf die Beeinflussung der für die Modifizierung von Landschaften ursächlichen Prozesse abzielt. Es kann als eine Form der anpassungsfähigen Planung angesehen werden, die sich selbst weiterentwickelt wie Gesellschaften ihre Lebensweise, ihre Bebauungen und Umgebungen ändern. Es kann auch als ein territoriales Projekt gesehen werden, das den neuen sozialen Bedürfnissen Rechnung trägt, sich an die Veränderungen der biophysikalischen und kulturellen Wesensmerkmale und dem Zugriff auf natürliche Ressourcen anpasst.

Landschaftsplanung sollte genauso wie territoriale Projekte behandelt werden und betrifft Formen des Wandels, die durch die Berechnung bereits laufender Entwicklungen neue soziale Bedürfnisse vorwegnehmen können. Sie sollte auch widerspruchsfrei zu einer nachhaltigen Entwicklung sein und ökologische wie ökonomische Prozesse erlauben, die mittel- oder langfristig eintreten können. Die Planung sollte auch die Wiederherstellung zerstörter Landschaften abdecken (Minen, Steinbrüche, Deponien, Wüstungen, etc.), so dass sie die vereinbarten Landschaftsqualitätsziele erreichen können.

Landschaftsmaßnahmen sind eine Kombination von Schutz, Pflege und Planung, die über ein und dasselbe Gebiet verhängt werden: bestimmte Teile und Merkmale können geschützt, andere, insbesondere Prozesse, sollten gelenkt und wiederum andere sollten intentional angepasst werden.

## **Teil II – Allgemeine Maßnahmen**

Die allgemeinen Maßnahmen, wie sie in Art. 5 ELK genannt werden, wurden geschaffen, um die Grundlage für die auf technischer und operationeller Ebene notwendigen Tätigkeiten zu erklären, die einerseits Schutz, Pflege und Planung entsprechend den Landschaftsqualitätszielen (Verwaltungs- und Institutionsfragen) und andererseits die Integration der Landschaftsthematik in alle Politiksektoren mit Landschaftsbezug (Kriterien und Instrumente der Umsetzung der Landschaftspolitik) betreffen.

### **II.1. Gewaltenteilung und Verwaltungsaufbau**

Bestimmte Staaten in Europa haben eine langbewährte und sowohl koordinierte als auch sektorspezifische Landschaftspolitik, die sich auf die Gesetzgebung für historisches Erbe und Natur gründet, welche in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts geschaffen wurde. Die Politik basiert im Allgemeinen auf Regelungen, die für bestimmte Gebiete oder Gebietsbestandteile erlassen wurden, die aus verschiedenen Gründen als besonders wertvoll gelten (das vorherrschende Konzept war im Allgemeinen „natürlich“ und „pittoresk schön“ oder „Panoramablicke“ etc., verbunden mit dem kulturellen Modell, wie es im 16. und 18. Jahrhundert von bekannten Malern ausgedrückt wurde). In einigen dieser Staaten haben die Verwaltungsbehörden die Zuständigkeiten für das historische Erbe und die Kultur an Körperschaften andern Levels abgegeben.

Andere Staaten haben, besonders in den beiden letzten Jahrzehnten, eine Politik entwickelt, die ihr besonderes Augenmerk auf die Fragen bzgl. der Regulierung der Umwelt (Luft, Wasser, Erde, *flora* und *fauna*) gerichtet hat, sodass Landschaftsthemen häufig neben bzw. hinter den Umweltfragen gestanden haben. In einigen Ländern wurden die Landschaftsaufgaben an die Verwaltungskörperschaften der Natur-, Umwelt- oder Ökologiepflege verwiesen. In wiederum anderen Staaten wurden spezielle Aufgaben den Raumplanungsbehörden zugeordnet.

Aufgrund der Komplexität der Landschaftsthematik wurden in den letzten Jahren andere Lösungen auf nationaler Ebene und in besonderem Maß auf regionaler und kommunaler Ebene gefunden. Die Landschaftsaufgaben bzw. Zuständigkeiten wurden teilweise an Sektoren vergeben, die die Landnutzung und Baupolitik betreffen, teilweise an Sektoren der Öffentlichkeitsarbeit etc.

Jeder Staat entscheidet in Landschaftsfragen entsprechend seiner eigenen Organisationsstruktur (zentralisiert, dezentralisiert, föderal) und entsprechend der bestehenden Verwaltungsebenen (von nationaler bis kommunaler Ebene) sowie seiner eigenen Verwaltungs- und Kulturtraditionen und -strukturen.

[...]

Kompetenzen sollten unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips in den verschiedenen Verwaltungsebenen angesiedelt werden, was voraussetzt, dass Maßnahmen und Entscheidungen so nah an der Bevölkerung wie möglich beschlossen werden. Jedenfalls sollten die höheren Verwaltungsebenen die Aufgabe der Leitung und Koordination übernehmen, wo nicht auf lokaler Ebene verfahren werden kann (Bsp. Leitung, Koordination, spezielle Datenbanken, nationale und regionale Planungspolitik und -instrumente, etc.) oder wo es zu größerer Effizienz führen würde. Die Erfahrung von verschiedenen Staaten und Regionen kann als Referenzpunkt genutzt werden, wenn über angemessene Maßnahmen entschieden werden muss.

Um sicher zu gehen, dass die Landschaftsthematik in die territoriale Politik aufgenommen wird, ist es essentiell, Beratungen, insbesondere

Vorabberatungen sowohl zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, die für die betroffene Region zuständig sind, als auch zwischen den verschiedenen Behörden auf gleicher Ebene (horizontale und vertikale Beratung) einzuholen oder abzuhalten.

Die Beratung sollte sowohl die Formulierung allgemeiner Strategien, als auch betriebliche Entscheidungen betreffen. Auf diesem Weg wird es möglich sein, die beziehungslosen und partikularistischen Interessen zu verbinden, denen ein Qualitätsbild anhaftet, das allein den Schutz bestimmter Gebiete vorsieht und das Risiko verschiedener, sich widersprechender Politikurse von Teilen der öffentlichen Gewalt meidet.

Auf nationaler Ebene wird es deshalb nützlich sein, permanente Beratungsabläufe und –verfahren ebenso wie regelmäßige Treffen zwischen den Behörden mit der größten zentralen Verwaltungsaufgabe einzurichten, um eine Strategie zu finden und zu beschließen und feste Beratungsinstitutionen zu schaffen (Bsp. eine ständige interdepartmentale Konferenz).

Das gleiche könnte vertikal angebracht sein zwischen den Ministerien und niedrigeren Verwaltungsebenen (Bsp. Staat-Regionen-Konferenzen). Zusätzlich zu diesen permanenten Einrichtungen können Verfahren zur Zusammenarbeit erstellt werden zwischen den unterschiedlichen Behörden und Institutionen (öffentliche und/oder private), die auf besondere nationale und kommunale Probleme spezialisiert sind, besonders zur Zusammenarbeit zwischen den für die unterschiedlichen Arbeitsfelder in den Regionen zuständigen Behörden, übergemeindliche Behörden oder die Gemeinden selbst.

Außerdem können Absprachen beratender oder anleitender Natur für nationale, regionale und kommunale Behörden nützlich sein, um Hilfestellung bei den unten genannten technischen und administrativen Diensten (Landschaftsobservatorien, Landschaftsräte, -zentren und –institute, etc.) zu leisten. Diese Körperschaften könnten von Repräsentanten der Behörden, der betroffenen wissenschaftlichen und Berufsverbände mit Landschaftsthemen besetzt werden.

Jeder Staat sollte in seinen bestehenden Landschafts-Verwaltungsstrukturen und –verfahren die Kriterien für die Öffentlichkeitsbeteiligung definieren ebenso wie Möglichkeiten der Organisation einer solchen.

Die öffentliche Hand sollte “human and financial resources“ für die Landschaftspolitik benennen: solche Ressourcen können sowohl extra bereitgestellt, also auch von anderen Sektoren (Bsp. aus Umwelt, Tourismus, Öffentlichkeitsarbeit, Kultur, etc.) abgezogen werden.

## **II.2. Kriterien und Instrumente für die Landschaftspolitik**

Die wesentlichen Etappen in dem Prozess, der zu Maßnahmen für Landschaftsschutz, -pflege und -planung führen soll, sind:

- Kenntnis über die Landschaften: Erfassung, Beschreibung und Bewertung;
- Bestimmung der Landschaftsqualitätsziele;
- Erreichung dieser Qualitätsziele durch Schutz, Pflege und Planung über längere Zeit (Sondermaßnahmen und gewöhnliche Maßnahmen);
- Überwachung der Veränderungen, Bewertung der Auswirkungen der Politik, mögliche Neubestimmung der Auswahl.

Die Teilhabe und Beratung, die Ideensammlung und Abstimmung zwischen den Institutionen und der Bevölkerung (horizontal und vertikal) sollte in allen Phasen des Prozesses organisiert sein.

### **II.2.1. Kenntnis der Landschaften: Erfassung, Analyse, Bewertung**

Die Kenntnis der Landschaften stellt die erste Ebene in einem Prozess dar, entweder in der Formulierung von Wahlmöglichkeiten oder in der Einbeziehung von Interessengruppen, deren Aktivitäten die Landschaft beeinflussen; dies führt zu einer Etablierung von Landschaftsqualitätszielen und Maßnahmen.

Die verschiedenen auf die Konvention bezogenen Texte und die verschiedenen bereits gemachten praktischen Erfahrungen mit Maßnahmen in den unterschiedlichen europäischen Staaten zeigen eine Diversität von kulturellen Konzepten. Jedenfalls gibt es ein akutes Bewusstsein bezüglich der Inadäquatheit der meisten genutzten theoretischen und methodischen Instrumente für die operativen Bedürfnisse. Zu häufig teilt sie sich in die verschiedenen Disziplintheoreme, während die den Landschaftsfragen entsprechenden Fragen unbeantwortet bleiben, die das Bedürfnis nach einer Kenntnis der permanenten Veränderungen auf lokaler Ebene befriedigen würden, so dass die interdisziplinäre Zusammenarbeit gehemmt wird.

Die Herangehensweisen beinhalten:

- eine die als “Beschreibung und Interpretation” beschrieben werden könnte; diese versucht das Erfordernis des Wissens zu erfüllen, das für Instrumente und Maßnahmen zur Lenkung der territorialen Veränderungen (*general plan, sectoral plan, landscape projects, etc.*) zu erfüllen;
- Herangehensweisen, die mehr analytisch, beschreibend und relativ unabhängig sind und eine operative Basis haben.

Der Terminus “Erfassung” [*“identification”*] sollte deshalb in einem weiten Sinn verstanden werden, also als ein Ausdruck der vorausgehenden Erfordernisse; der Begriff ist für die Phase des Verstehens und der Analyse von spezifischen Wesensmerkmalen (Beschreibung) und einer Phase für die Erfassung von

Qualitätsproblemen (Bewertung) gewählt worden, die entsprechend der Komplexität von Situationen und Zielen variieren wird. Der Terminus "Erfassung" [*identification*] sollte weder zu einfach interpretiert, noch auf ein Inventar von Landschaften begrenzt werden, aber er sollte verbunden werden mit der Etablierung von Landschaftsqualitätszielen.

Der Wissensstand über Landschaften sollte entsprechend dem Erfassungs-, Beschreibungs- und Bewertungsprozess entwickelt werden, was beinhaltet:

- Verstehen und Beschreiben der spezifischen physikalischen Wesensmerkmale der Landschaft in ihrer gegenwärtigen Situation, Entdeckung der Spuren der natürlichen und homogenen Prozesse und Erkennen, dass die Landschaftsmerkmale das Ergebnis von der Interaktion natürlicher und /oder menschlicher Faktoren sind;
- Untersuchung der Entwicklungsprozesse und der vergangenen, gegenwärtigen und vorhersehbaren zeitbedingten Kräfte, auf denen die natürlichen und menschlichen Faktoren beruhen, deren möglichen Spannungen und Gefahren die Landschaften ausgesetzt sind;
- Erkennen der Merkmale und Wertesysteme aufgrund einer Expertenanalyse oder Kenntnis der allgemeinen Wahrnehmung von Landschaft. Diese Kenntnis kann durch verschiedene Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Prozessen der Bestimmung der Landschaftspolitik und durch die Analyse der geographischen Bevölkerungsverteilung gewonnen werden.

Die Richtlinien für Maßnahmen sollten nicht zu eingreifend sein, wenn man die Methoden, Etappen und die in den Prozessen der Kenntnisgewinnung involvierten Interessengruppen beachtet: bestimmte Behörden mögen mit Körperschaften zusammen Landschaftskataloge und Atlanten als alleinstehendes Instrument erstellen. Gemäß dem Status werden die Dokumente verschiedene Titel haben: Landschaftsatlas, Landschaftskatalog, Landschaftskarte, Landschaftsbewertungsmappe und ähnliches. Diese liefern einen allgemeinen Referenzpunkt und sorgen für eine gemeinsame Sprache, die die Kommunikation zwischen den Interessengruppen einfacher machen wird. Andere Dokumente werden es den Experten überlassen, entweder eine deskriptive Analyse oder eine interpretative Beschreibung für die erste Phase der für die Landschaftspolitikbestimmung und –umsetzung notwendigen Informationsgewinnung zu wählen, die von der jeweiligen Verwaltungsebene, von dem Ausmaß, den Zielen und Werkzeugen (Programme, Pläne, Satzungen, etc.) abhängen.

Maßnahmen sollten ergriffen werden für die:

- Förderung der Vernetzung der verschiedenen Ansätze zur Informationsgewinnung und der Gebietsüberwachung (ökonomisch, sozial, ökologisch, historisch/kulturell, wahrnehmungstechnisch, etc.);
- Überprüfung, dass die Analyse das gesamte Territorium betrifft (die sowohl sehenswerte, als auch alltägliche und zerstörte Teile beachtet) und nicht nur Teile oder Merkmale, die als signifikanter oder außergewöhnlich gelten;
- Die Gewährleistung des Zugangs, der Klarheit und Transparenz in der Organisation und Präsentation der Informationen, mit dem besonderen Ziel, die Beteiligung der Öffentlichkeit an dem Landschaftspolitikfindungsprozess zu beteiligen;
- Förderung der Anlage und Verfügbarmachung von Landschaftsdatenbanken; diese sollten die Bedingungen der Stätten, ihrer vergangenen und gegenwärtigen Veränderungsprozesses, Beeinträchtigungen und Gefahren sowie die sowohl natürlichen als auch homogenen Aspekte dieser betreffen. Die Informationen sollten periodisch aktualisiert werden, besonders wenn die Veränderungsprozesse schnell verlaufen. Sie sollten sich national, gegebenenfalls sogar international anerkannten Kriterien unterwerfen, so dass der Austausch von Erfahrungen zwischen Staaten, Regionen und Kommunen anderer Ebenen gefördert wird.

### **II.2.2. Definition von Landschaftsqualitätszielen**

Bestimmten natürlichen und/oder historischen Elementen von Stätten soll besondere Aufmerksamkeit gegeben werden, um ihre besondere Rolle zu bewahren, gleich ob sie eine große historische, ökologische oder eine andere potenzielle Bedeutung haben; so mögen z. B. Teile des Gebietes gekennzeichnet sein durch Landwirtschaft, Hecken, bepflanzte Gebiete, Trockenstein- oder Erdmauern, Terrassen, erhaltenswerte einzelne Bäume, Quellen oder historische Kanalnetzwerke. Die hierfür genutzten Instrumente sollen von Formen des gesetzlichen Schutzes über Subventionen an Eigentümer und Landwirte für die Instandhaltung, Neubepflanzung oder Integration hin zu Formen der Verbesserung reichen, die möglicherweise von Lehrmaterialien begleitet werden, welche Anleitung für die Zukunft und auch die Beibehaltung traditioneller Landwirtschaftsmethoden geben.

Spezielle Instruktionen und Regularien für bestimmte Typen von Arbeitsabläufen und Veränderungsprozessen, welche die Qualität der Stätte oder der Landschaft stark beeinflussen, sollen eingeführt werden, so z.B. im Falle von Elektrizitätsleitungen, Telefonkabeln und –masten, Windrädern, Steinbrüchen, Minen, kommerziellen oder politischen Reklametafeln, Freizeitanlagen (Campingplätze, Wohnmobile, Erholungsanlagen, etc.) usw.

Bestimmte städtische Entwicklungsthemen und Probleme, die entsprechend der besonderen Wesensmerkmale der verschiedenen Gebiete kategorisiert werden sollten, könnten zum Gegenstand spezifischer Instruktionen und Regulierungen werden und könnten als Themen für spezielle Landschaftsstudien genommen werden: z. B. städtische Zufahrten, städtische Randzonen, lineare Verbindungen zwischen historischen Stadtzentren (achsenförmige Ausdehnung) und so weiter.

Die Bedingungen für den öffentlichen Zugang zu Landschaften sollten mit dem Respekt für das Privateigentum garantiert werden. Dennoch sollten aber Zufahrtsstraßen, Straßen, Wege und Pfade den Genuss von Landschaft ermöglichen; zu diesem Zweck und in der Abstimmung mit den relevanten Interessengruppen sollten die Behörden Anordnungen für das Entfernen von Sichthindernissen oder den Bau von Aussichtspunkten und Sichtachsen treffen, um der Landschaft mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen. Solche Zugangswege sollten auch zum Wohle des Nutzers dienen, d.h., Komfort und Sicherheit, außerdem sollten sie mit dem Bedürfnis einer nachhaltigen Entwicklung übereinstimmen.

Die Bestimmung der Landschaftsqualitätsziele sollte auf der Grundlage des Wissens über die spezifischen Wesensmerkmale und der Qualitäten der betreffenden Stätten sowie der Erfassung ihrer Veränderungsprozesse und der öffentlichen Wahrnehmung dieser geschehen. Bestimmte Landschaftsfragen oder -aspekte sollten besondere Aufmerksamkeit erhalten. Schließlich repräsentieren die Landschaftsqualitätsziele das Endresultat der gestalteten Landschaftsentwicklungsprogramme, die die Informationsgewinnung, Öffentlichkeitsbeteiligung, politische Ausrichtung und Tätigkeit sowie Überwachungsstrategien implementieren.

Die Ziele sollen die vorstehenden Richtlinien für die zu bestimmenden Maßnahmen begründen, die zu Landschaftsschutz, -pflege und -planung über längere Zeit unternommen werden müssen.

Sie sollen so aufgestellt werden, dass die sozialen Bedürfnissen und mit den Landschaften verbundenen Werte durch das Volk in der Weise verbunden werden, als sie die politischen Entscheidungen mitgestalten, die die Substanz der Landschaftskomponenten betreffen. Besondere Wichtigkeit soll dem Bereich der allgemeinen Wahrnehmung gelten, welche die Diversität der Bevölkerung widerspiegelt.

Die Auswahl und konkrete Anwendung der Schutz-, Pflege- und Planungsmaßnahmen soll die gesamte Landschaft abdecken und Abstand davon nehmen, sie in eine Zahl von Einzelelementen zu teilen: Landschaft ist charakterisiert durch die Wechselbeziehung zwischen mehreren Wertebereichen (physikalisch, funktional, symbolisch, kulturell, historisch, formal, etc.), die sowohl alte als auch neue Landschaftssysteme bilden. Diese können im gleichen Teil des Gebietes mit einander verwoben sein und sich ergänzen. Landschaft ist aber nicht nur die Summe dieser sie bildenden Teile.



Die Landschaftsqualitätsziele sollten durch allgemeine Instrumente der Landschaftspolitik für verschiedene Ebenen (national, regional, kommunal, etc.) definiert werden und förmlich durch Entwicklungsprogramme, die Stadt- und Landschaftsplanung sowie durch sektorale Instrumente umgesetzt werden; umgekehrt können diese Dokumente aber auch einen spezifischen Beitrag zur Formulierung der Landschaftsqualitätsziele leisten.

Damit dieser Prozess Erfolg verspricht, ist es notwendig, die Öffentlichkeit und alle anderen relevanten Interessengruppen von Anfang an zu beteiligen und sich ihres Einverständnisses und ihrer Teilhabe zu versichern.

### **II.2.3. Beteiligung, Bewusstseinsbildung, Aus- und Weiterbildung**

#### **A. Beteiligung**

Die Gewissheit, dass die Stärkung des Verhältnisses zwischen der Bevölkerung und ihrer Umwelt, in der sie leben, die nachhaltige Entwicklung untermauert, beeinflusst den gesamten Prozess der Ausrichtung der Landschaftspolitik. Mehr noch, die Teilhabe wird als ein Instrument der Stärkung der Identität der Bevölkerung, die sich selbst als Teil ihrer Umwelt begreift, erachtet.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann Widersprüche hervorrufen, die aus der Verschiedenheit der von den unterschiedlichen sozialen Gruppen vertretenen Wertesysteme herrühren; sie sollten als Bereicherung und als Gelegenheit gesehen werden, die bereits bestehenden Kenntnisse, Ziel- und Maßnahmenbestimmungen abzugleichen.

Die Beteiligung bedeutet eine wechselseitige Kommunikation von Experten und Wissenschaftlern einerseits und der Bevölkerung andererseits. Die Bevölkerung besitzt empirische Kenntnisse (lokales und naturalistisches Wissen), das nützlich für die Komplettierung und Kontextualisierung des Fachwissens sein könnte.

Dies hat auch einen Einfluss auf die „Bewertung“, die als dialektisches Vergleichen von der Expertenanalyse und den durch die Bevölkerung der Landschaft beigemessenen Werten verstanden wird, in dem Wissen, dass die verschiedenen Systeme von „Werten“ und „Unwerten“ bestehen. Diese Wertesysteme (universelle, spezifische zu nationalen oder lokalen Kulturen, Kulturen der Individuen) bestehen sowohl aus wissenschaftlicher als auch populärer Kultur [...]. Das Konzept der Beteiligung beinhaltet auch den Versuch, der sozialen Wahrnehmung von Landschaft und dem allgemeinen Wunsch nach Wahlmöglichkeiten bzgl. Landschaftsschutz, -pflege und -planung Rechnung zu tragen. In diesem Sinne beinhaltet das Landschaftskonzept, wie es in der ELK zum Ausdruck kommt, eine „Übung der Demokratie“ [*an exercise in democracy*], wobei die Differenzen akzeptiert, die allgemeinen Charakteristika gefunden und eventuelle Kompromisse erlangt werden;

dies stellt eine Alternative zu den Entwürfen der Experten aus einer hierarchischen Klassifikation von Landschaftsqualitäten dar.

Das Mittel der Beteiligung sollte gewählt werden, sobald ein Staat es als probates Mittel aus anderen Methoden für verschiedene Probleme erkannt hat. [...] In jedem Fall sollte die Beteiligung alle betroffenen Interessengruppen einschließen: nationale, regionale und kommunale Behörden, die unmittelbar betroffene Bevölkerung, die Allgemeinheit, Nicht-Regierungsorganisationen, Wirtschaftsbetriebe und Landschaftschützer sowie Wissenschaftler.

Die Beteiligung soll ein Zusatz zu allen Phasen des Aufstellungs- und Umsetzungsprozesses von Landschaftspolitik werden, insbesondere bei der Landschaftseinschätzung, der Definition der Landschaftsqualitätsziele, der Entscheidung und Umsetzung von Maßnahmen. Die Beteiligung sollte auch als ein System für gegenseitige Information der relevanten Interessengruppen verstanden werden. Es ist besonders wichtig, dass die Beteiligung einen Platz in allen Etappen der Umsetzung, von der Informationsgewinnung bis hin zur Umsetzung bestimmter Maßnahmen, also in der Ausführung von Projekten, in denen alle relevanten Interessengruppen Teil haben, ihren Platz hat.

Bei der Erläuterung der Prozesse zur Verbesserung der Wahlmöglichkeiten sollten Methoden wie Konsultationen, Volksbefragungen, Informationsveranstaltungen und Ausstellungen ausprobiert und getestet werden. Solche Prozesse sollten gleichzeitig zur Beteiligung verwendet werden.

## B. Bewusstseinsbildung

Das Bedürfnis die bürgerliche Gesellschaft, private Organisationen und öffentliche Behörden bewusster für die Werte der Landschaft, ihre Rolle und Veränderungsprozesse in dieser zu machen, meint nicht, dass sie kein Gespür für die Qualität der Landschaften, in denen die Menschen leben (ihr *cadre de vie*), haben. Es meint vielmehr, dass das bestehende Gespür nicht immer im Arbeitszustand ist und dass die Parteien nicht immer die Verbindung zwischen Landschaft und ihrem täglichen Leben erkennen. Die Bewusstseinsbildung ist deshalb ein Weg, um die Beziehungen zwischen dem *cadre de vie* der Bevölkerung, den Tätigkeiten, den alle Parteien im alltäglichen Leben nachgehen und den Wesensmerkmalen der natürlichen Umwelt, des Wohnens und der Infrastruktur zu beleuchten. Das Herausbilden des Bewusstseins basiert auf persönlichen Kontakten und besteht aus den Erfahrungen, die vom Austausch zwischen der von getroffenen Planungsentscheidungen betroffenen lokalen Bevölkerung und Wissenschaftlern sowie Experten.

Verschiedene Formen der Bewusstseinsbildung könnten auf permanenter, periodischer oder gelegentlicher Basis genutzt werden:

- Veröffentlichungen, Ausstellungen, audiovisuelle Aktionen, Simulationen und Vorführungen von Künstlern und Fotografen könnten national, regional und kommunal veranstaltet werden, etc. [...];
- Bereits vermehrt im Gebrauch sind in verschiedenem Umfang geschriebene und/oder audiovisuelle Präsentationen in Form von illustrierten Broschüren, Diavorführungen, etc. [...].

Bewusstseinsbildung sollte nicht nur die Bevölkerung, ausgewählte Repräsentanten und Repräsentanten der öffentlichen Gewalt, sondern auch Firmen, Nicht-Regierungs-Organisationen, die wissenschaftlichen und technischen Vereinigungen sowie Künstler einbeziehen. Bewusstseinsbildung sollte als ein Prozess der Wissensvermittlung verstanden werden, der in alle Richtungen und in Wechselseitigkeit von Politikern über Personal hinzu den örtlichen Einwohnern reicht.  
[...]

### **II.3. Methoden zu Umsetzung**

Die Mittel zur Umsetzung der Landschaftspolitik oder zur Einführung der Landschaftsthematik in die diversen Politikressorts kann entweder regulativ oder fakultativ sein. Auch neue Methoden können zur Umsetzung genutzt werden. Die Wahlmöglichkeit der Methoden kann von der örtlichen Situation abhängen, die auch innerhalb des gleichen Landes variieren kann.

Die Umsetzung der Landschaftspolitik oder der Politik zur Einführung der Landschaftsthematik in den verschiedenen Politikressorts kann diese verschiedenen Mittel entsprechend dem jeweiligen Ziel, den Wesensmerkmalen des Gebietes, der Bevölkerung und der betroffenen Verwaltungsstrukturen, etc. kombinieren. Dies stellt auf alle Landschaftssituationen und alle Maßnahmen zu ihrer Formung ab. Die Umsetzung kann in allgemeinen oder sektorspezifischen Instrumenten in verschiedenen Verwaltungs-, Programm- oder Planungsebenen bestehen; es könnte auch den Landerwerb durch die zuständigen Behörden bedeuten.

#### **II.3.1. Regulative Umsetzung**

Die regulative Umsetzung ist durch die bestehende Gesetzgebung des Staates und die Zielsetzung bedingt; sie hängt also von dem gewünschten Ergebnis in Gegebenheiten des Schutzes, der Pflege und der Planung ab. Maßnahmen können in den Raumplänen enthalten sein oder spezifische Instrumente vorsehen.

- Die Einbeziehung der Ziele in die Schutzpolitik:  
Maßnahmen sollen die Erhaltung und Instandhaltung von signifikanten und charakteristischen Aspekten der Landschaft sichern; der Schutz sollte von einem etappenweisen Pflegeplan

begleitet werden. Die bereits bestehende spezifische Gesetzgebung könnte gebraucht oder neue Gesetze erlassen werden.

- Die Einbeziehung der Ziele in die Pflegepolitik:  
Maßnahmen sollten die Instandhaltung bestehender Landschaftsstrukturen gewährleisten (einige dieser Maßnahmen sollten von den zuständigen Behörden erarbeitet werden).

- Die Einbeziehung der Ziele in die Planungspolitik:  
Die Maßnahmen sollten Planungsentwürfe oder neue angemessene Hilfsmittel vorsehen. Es sollte ein Haushaltsetat zur Finanzierung der geplanten Aktionen und/oder der technischen sowie operativen Hilfen aufgestellt werden.

### **II.3.2. Fakultative Umsetzung**

Die fakultative Umsetzung ist auf das Einvernehmen durch Abkommen, Satzungen, Qualitätssiegel oder Verträge zwischen den Behörden und relevanten Interessengruppen begründet. Sie könnte Bereitstellung von Mitteln zur Finanzierung der geplanten Aktionen und/oder technischen wie operativen Unterstützung enthalten, [...].

### **II.3.3. Instrumente für die Landschaftspolitik**

Zur Umsetzung der Landschaftspolitik sollte ein allgemeines Plan- und Entwicklungsverfahren eingeführt werden: dieses sollte spezifische Instrumente nutzen und dazu führen, dass der Aspekt der Landschaft in die bereichsspezifischen Instrumente aufgenommen wird. Dies sollte auf der Grundlage allgemeiner Prinzipien auf nationaler Ebene geschehen, selbst wenn eine Dezentralisation zu erwarten ist sowie in Verbindung der Zuständigkeit zu den verschiedenen Ebenen und Arten der Umsetzungsinstrumente.

Die Instrumente sind bereits in einigen Staaten in Anwendung und jedes von ihnen kann ein Model entweder für die Schaffung neuer Instrumente oder die Verbesserung bereits bestehender Instrumente sein.

Die Hauptkategorien der Instrumente sind:

- Landschaftsplanung: die Einbeziehung von Landschaftsstudienpläne in die Raumplanung;
- die Einbeziehung von der Landschaft in die bereichsspezifische Politik und ihre Instrumente;
- der Beitritt zu Satzungen, Verträgen, Strategieplänen ;
- Belastungs- und Landschaftsstudien;
- Bewertung der Auswirkungen von Landschaftsvorhaben, die nicht Inhalt einer Belastungsstudie waren;
- geschützte Landschaften und Landschaftsteile;

- Beziehung zwischen Landschaft und Gesetzen, die das kulturelle und historische Erbe betreffen;
- Ressourcen und Finanzierung;
- Landschaftspreis;
- Landschaftsobservatorien, -zentren und -institute;
- Staatenbericht bezüglich der Landschaft und Landschaftspolitik;
- grenzübergreifende Landschaften.

### 3. Appendix 1

#### **Beispiele für Instrumente zur Umsetzung der ELK**

Der Grund dieses Anhangs ist, einige Beispiele für die zur Umsetzung der ELK genutzten Instrumente darzustellen. Es kann durch die Erfahrungen der Konventionsparteien auf ihren eigenen Gebieten unterstützt werden, die nützliche Informationen zur Verbesserung der Herangehensweise der Landschaftsmaßnahmen bringen werden.

Es wird vorgeschlagen, dass jede Partei eine Datenbank erstellt, die dann auf der Webseite zur ELK des Europarates erscheint. Die Datenbank würde eine Werkzeugkiste sein, die helfen würde, gegenseitige technische oder wissenschaftliche Unterstützung durch die Zusammenstellung und den Austausch von Erfahrungen und Forschungsergebnissen zu fördern, wie Art. 8 ELK fordert.

#### **(1) Landschaftsplanung: eigenständige Landschaftspläne und -studien als Teil der Raumplanung**

Es ist notwendig zu betonen, dass die Landschaftsproblematik durch einen systematischen Landschaftsplanungsprozess allmählich behoben wird, in angepasster Weise an die verschiedenen Verwaltungsebenen, von nationaler zu lokaler, für das ganze Staatsgebiet, die städtischen und außerstädtischen Gebiete eingeschlossen.

Dieser Prozess könnte die Form haben von:

- a) einer eigenen Planung und eines Entwicklungssystems, das mit spezifischen Instrumenten ausgestattet und mit verschiedenen Verwaltungsebenen verbunden ist (Landschaftsplan).
- b) eine systematische Einführung des Landschaftsaspektes in die gewöhnlichen Planungen auf verschiedenen Ebenen (national, regional, kommunal). Jede Raumplanung sollte den Landschaftsaspekt beinhalten.

Solche Wahlmöglichkeiten können gleichzeitig in einer Menge von Situationen auftreten, selbst in ein und demselben Staat.

Ungeachtet der Frage der regulativen und operationalen Selbstständigkeit ist es wichtig, dass es immer spezifische Studien zur Wertschätzung der Umwelt von einer Landschaftsperspektive aus gibt oder dass die Anordnung der Maßnahmen ganz spezifisch bestimmt wird. [...]

Dies beinhaltet:

- operationale Bestimmungen betreffend Schutz, Pflege und Planung, Auswertung und/oder Wiederherstellung;
- Erziehungseinrichtungen zur Information und Bewusstseinsbildung der Bevölkerung und Wirtschaftsunternehmen;
- direkte Teilhabe der lokalen Bevölkerung und von Interessengruppen;
- Werkzeuge, die den Veränderungsprozessen folgen und das Wirksamkeitslevel der Politik abschätzen, die umgesetzt wurde.

Ein Landschaftsplan oder eine Landschaftsstudie soll die Form von Karten und Berichten haben, die die Ziele und vorgeschlagenen Maßnahmen beschreiben.

Auch ist es wichtig, dass der maximale Nutzen aus solchen Planungsprozessen von Instrumenten für die vertikale und horizontale Vorabberaterung zwischen den verschiedenen Ebenen und Sektoren gezogen wird, die die Gebietsverwaltung beschäftigen. Es wird für solche Beratungsprozesse hilfreich sein, sie durch Gesetze oder durch angemessene Verwaltungsverfahren zu regulieren.

Die Beteiligung betrifft verschiedene Etappen in dem Ausarbeitungs- und Umsetzungsprozess der Landschaftspolitik; insbesondere solche die die Landschaftskennntnis betreffen, oder die die die Landschaftsqualität sowie die Entscheidung und Realisierung von Maßnahmen über längere Zeit betreffen. Eine Beteiligung erlegt allen Rechte und Pflichten auf.

Es wird ebenso hilfreich sein, Validitätsperioden zu spezifizieren, Landschaftspläne- und -studien zu aktualisieren und zu erneuern, verschiedenen Faktoren Rechnung zu tragen, wie etwa:

- die Geschwindigkeit der Veränderung entsprechend der betroffenen Landschaft;
- die derzeitigen Möglichkeiten zur Beteiligung der Behörden in der Ausarbeitung von Instrumenten;
- die öffentliche Sensibilität für solche Problematiken;

- Möglichkeiten der nachhaltigen Entwicklung wie sie bei der Einschätzung der Landschaftsqualität der betroffenen Landschaft offenbar werden.

## **(2) Einbeziehung der Landschaft in sektorspezifische Politik und Instrumente**

Es ist besonders wichtig in dem gegenwärtigen Kontext für:

- jede Raumplanung und jedes Entwicklungsinstrument, gleich ob sektoral oder partiell, sich den Bestimmungen, die in den Landschaftsplänen und –studien enthalten sind, zu unterwerfen;
- jede Raumplanung, jedes Entwicklungs- und Pflegeprogramm und –instrument, den Landschaftsaspekt in der Bewertungs- und operativen Phase zu berücksichtigen;
- zahlreiche Formen der vertikalen und horizontalen Beratung zwischen den zuständigen Behörden, institutionalisiert und umgesetzt zu werden;
- einen integrierten Landschaftsschutzansatz, in den verschiedenen sektorspezifischen Instrumenten in den betroffenen Gebieten gegenwärtig zu sein.

Insbesondere sollten z.B. Landschaftspläne und –studien Teile von Energiesparprogrammen sein sowie von allen Typen von Infrastruktur- und Transportprogrammen; von Plänen für Wassereinzugsgebiete; von Programmen und Plänen für Kulturerbe und Tourismus; von Programmen, Regulierungen, Plänen, Maßnahmen und Finanzinstrumenten für die Landwirtschaft und von bestehenden Naturschutzinstrumenten (wie Reservate, etc.).

### **Prinzipielle Charakteristika des Analyseprozesses und des Landschaftsmaßnahmenplan zu Einbeziehung in die generellen Landschaftsplanungsinstrumente und in die sektorspezifischen Instrumente**

Eine Gliederung des generellen Landschaftsplanungsprozesses (Landschaftspläne, Integration von Landschaftsproblemen in die allgemeinen Planungsverfahren) wird unten erläutert. Details eines bereichsspezifischen Planungsprozesses bzgl. der Gebietsveränderungen (bereichsspezifische Pläne und Projekte) und Beratung sowie Behandlungsmethoden (Satzung, Vertrag, gemeinsame Strategien).

1. In Übereinstimmung mit den Ergebnissen der Informationsgewinnung durch Maßnahmen, die sich auf das gesamte Staatsgebiet beziehen (Erfassung und Charakterisierung), klar definiert und die “Landschaftseinheiten” abgegrenzt haben, sollten erfasst werden.

Der Ausdruck "Landschaftseinheiten" wird verwendet, um die Wichtigkeit eines einheitlichen Studiums der aus Landschaftssicht betroffenen Stätten zu betonen. Es wäre falsch, sich lediglich auf die eine Form der Analyse (z.B. ökologisch, geographisch, historisch oder visuell, etc.) zu fokussieren. Einige Begriffe, die auf verschiedenen Arten der Landschaftsbeschreibung und -interpretation beruhen, können genutzt werden, wie es bereits in verschiedenen Staaten geschieht (z.B. Einheiten, Gebiete, Systeme, Strukturen, Elemente, etc.).

2. Der Landschaftsplan oder die Landschaftsstudie soll die "Landschaftsqualitätsziele" für jede Landschaftseinheit festsetzen. Dies bedeutet:

- Erhaltung und Instandsetzung von Qualitätsmerkmalen (Morphologie, Komponenten, Farben, etc., das bedeutet auch, den Konstruktionsmethoden und -materialien sowie den symbolischen Merkmalen und Stätten Rechnung zu tragen, etc.).
- Die Bereitstellung von Anlageflächen zur Entwicklung in Übereinstimmung mit den unterschiedlichen, anerkannten Merkmalen und in der Sicherstellung, dass die Entwicklung die Landschaftsqualität nicht mindert;
- Aufwertung und/oder Wiederherstellung von Problemgebieten, mit dem Ziel ihre Qualität wiederherzustellen oder neue zu generieren.

3. Die Landschaftsqualität soll mit Rücksicht auf die allgemeinen und operativen Anforderungen und Maßnahmen, insbesondere die besondere Ausrichtung auf die Verschönerung der Landschaft, den öffentlichen Gebrauch und die Erreichbarkeit der Landschaften abzielen, bestimmt werden.

4. Der Landschaftsplan oder die Landschaftsstudie kann auch Bestimmungen für die Bewusstseinsbildung, für das Training sowie für die Information der Bevölkerung und der verschiedenen Interessenverbände, deren Aktivitäten die Landschaften betreffen (Unternehmer, Techniker, Verwaltung, etc.), enthalten.

5. Der Landschaftsplan oder die Landschaftsstudie sollte auch Übereinkommen, Subventionen und Finanzierung zur Erhaltung der Landschaftsteile, für Strukturmaßnahmen, Wiederherstellung und Bildungsmaßnahmen etc. enthalten, indem zum einen speziell ausersehen Mittel, die für bestimmte Bereiche wie Landwirtschaft, Tourismus, Kultur, Öffentlichkeitsarbeit usw. bestimmt sind, gebraucht werden, zum anderen durch die Unterstützung der Beteiligung von Bevölkerung und Nicht-Regierungs-Organisationen. [...]



### (3) Geschützte Stätten und Landschaften

Es wichtig, um die Gebietsqualität als ein Ganzes durch eine Bestimmung der Politik der Begutachtung, Planung, Entwicklung und Pflege von alltäglichen oder geschädigten Landschaften zu gewährleisten, mehr als ein bloßes Erfassen und Schützen außergewöhnlicher Landschaften zu betreiben. Letztere Kategorie, der lange Zeit in vielen Staaten besondere Aufmerksamkeit zu Teil wurde, inklusive der Denkmäler und Naturlandschaften, zeigen seit einiger Zeit Zeichen einer Krise, insbesondere, wenn eine andere Politik maßgebend ist und ein passiver Schutz vom Gesamtgebiet isolierte Landschaftsteile betrieben wird; das Ergebnis ist, dass Genehmigungen zur Veränderung allein Inhalt von Expertenmeinungen sind.

Während es angemessener wäre, eine bereichsspezifische Regulierung für besondere Stätten einzuführen (oder bestehende Gesetze zu verbessern), ist es notwendig, eine breite Zustimmung für die Ziele zu erreichen, dass heißt:

- über die Kontinuität von Darstellungen belegt durch Ikonographie, Reiseberichte, historische Dokumente etc.;
- über aktuelle Studien, die insbesondere folgende Themen behandeln:
  - o Den gegenwärtigen kulturellen Wert, der von Spezialisten beschrieben wird, aber noch nicht durch die Bevölkerung übernommen worden ist (zeitgenössische Architektur, gewerbliche Archäologie);
  - o Wertesysteme, besonders symbolische, die durch die lokale Bevölkerung bestätigt werden (kleineres Kulturerbe, Stätten in Beziehung zur lokalen Geschichte oder Legenden, etc.).

Die besonderen Merkmale jedes Staates sollten beachtet werden, Es scheint vorzugswürdig, Kriterien wie „pittoreske“, „natürlich schöne“ oder „außergewöhnliche“ Typen, wie sie für die kulturellen Konzepte der Gesetzgebung des frühen 20. Jahrhunderts zum Denkmalschutz typisch waren, aufzugeben. Vielmehr sollte eine Begründung auf Grundlage der Platz-spezifischen Merkmale durch eine Begründung auf Grundlage der besonderen Abhängigkeiten oder Gefahren unterstützt oder ersetzt werden.

Für solche Plätze sollte jeder Staat entsprechend seinen Bedürfnisse spezifizieren:

- Generelle und besondere Schutzmaßnahmen und –instrumente: zum Beispiel eine Klassifizierung oder eine Liste, der Gebrauch von bereits bestehenden institutionellen Instrumenten wie Parks oder Reservate (Kulturparks, regionale Parks, archäologische Reservate, etc.); Schaffung neuer Instrumente; eigene einstweilige Schutzmaßnahmen;
- Merkmale der Erfassungs- und Schutzinstrumente: zum Beispiel Beschreibung der Stätten und Hauptgründe für ihren Schutz,

mit offizieller Bekanntmachung für öffentlich- und privatrechtliche Eigentümer.

Besondere und bindende Regulierungen oder einfache Richtlinien sollten idealerweise für jede geschützte Stätte entsprechend ihrer Größe und Wesensmerkmale, etc. konzipiert sein; z.B. für jede geschützte Stätte oder für jeden bestimmten Landschaftstypen aufgesetzte besondere Landschaftspläne. Die Regeln betreffend dieser sollten Teil einer allgemeinen Landschaftsplanung und –entwicklung sein.

#### **(4) Beziehung zwischen der Landschaft und den Gesetzen bezüglich kulturelles und historisches Erbe**

Im Allgemeinen besitzt bereits jeder Staat Gesetze, eine Verwaltungsorganisation und besondere Instrumente zur Sicherstellung ihres eigenen kulturellen und historischen Erbes, das derzeit erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit erhält; in ganz Europa ist es seit Ende des 19. Jahrhunderts zunehmend selbstverständlich eine besondere Politik für diesen Bereich zu haben. Der Landschaftsaspekt sollte auch in die anderen Politikbereiche integriert sein. Insbesondere der Schutz und Erhalt punktueller, linearer und flächiger Elemente, die das kulturelle und historische Erbe ausmachen (Bsp. historische Zentren, Villen, gewerbliche Archäologie, historische Gärten, etc.), sollten ein Teil der Schutzpolitik des Erbes in der Landschaft darstellen.

Die Herangehensweise an historische Denkmäler könnte das Thema besonderer Pläne oder Regelungen werden, die zur Erhaltung der physikalischen, historischen, symbolischen, visuellen und kompositorischen Beziehung mit geschlossenen und entfernten Kontexten dienen: in anderen Worten, es ist wesentlich die isolierte Konzentration auf die lediglich außergewöhnlichen und individuellen Elemente zu beenden und stattdessen den Fokus auf das gesamte System zu lenken, von denen diese Elemente häufig nur Bestandteile sind.

Es wird vorgeschlagen, dass die Erfassung von signifikanten Objekten des historischen Erbes mit einbezogen wird, ihre Rolle in einem System von historischen, materiellen und immateriellen Beziehungen beleuchtend, dass für die Sicherung und Unterstützung solcher Systeme probate Instrumente ausgearbeitet werden sollen und dass auch Strukturen und Stätten durch die Instrumente zur Regulierung der Entwicklungsmaßnahmen abgedeckt werden (Regulierungen, spezielle Programme, Einbeziehung in ordentliche Planungen, etc.).

#### **(5) Ressourcen und Finanzierung**

Spezifische Ressourcen können vorgemerkt werden, mit einem Landschaftsfonds, der auf verschiedenen Verwaltungsebenen eingerichtet wird sowie durch öffentliche und private Finanzierung (Körperschaften, Assoziationen, Stiftungen, etc.). Die Einbeziehung des Landschaftsaspektes in die verschiedenen Politikbereiche (Umwelt, Tourismus, Landwirtschaft, Öffentlichkeitsarbeit, Kultur, etc.) wird den

gleichzeitigen Gebrauch in verschiedenen Sektoren für Landschaftsschutz, -pflege und -planung ermöglichen.  
[...]

## **(6) Observatorien, Zentren oder Institute**

Aufgrund der starken Einflüsse auf die aktuellen Landschaften und die vielfältigen Probleme, die mit dem Landschaftsschutz und der Landschaftspflege und -planung verbunden sind, bedarf es einer kontinuierlichen Beobachtung und eines Forums zum Informationsaustausch; die Schaffung von Landschaftsobservatorien, -zentren und -instituten könnte hierfür nützlich sein. Solche Einrichtungen würden es erlauben, eine Beobachtung aufgrund von umfassenden und differenzierten Verlaufsprotokollen der Veränderungsprozesse anzustellen und zahlreiche Informationen zu sammeln und auszutauschen. Sie könnten als unabhängige Institutionen bestehen oder auch als Teil eines umfassenden Observationssystems.

Diese Landschaftsbeobachtungszentren oder -institute könnten auf verschiedenen Ebenen –lokal, regional, national, international – installiert werden, ineinandergreifende Systeme verwenden und Möglichkeiten zu anhaltenden Veränderungen leisten. Dank dieser Behörden sollte es möglich sein:

- die Bedingungen der Landschaft zu einer bestimmten Zeit zu beschreiben;
- Informationen zu Politik und gemachten Erfahrungen betreffend den Schutz, die Pflege und Planung, die Öffentlichkeitsbeteiligung und Umsetzung auf verschiedenen Ebenen auszutauschen;
- Historische Dokumente bezüglich der Landschaften, die nützlich für das Fachwissen über die Entwicklung der betreffenden Landschaften sein könnten (Archive, Texte, Photographien etc.), auszutauschen oder, wenn nötig, zu übersetzen;
- quantitative und qualitative Indikatoren zur Einschätzung der Effektivität der Landschaftspolitik zu entwerfen;
- Daten, die zu einem Verständnis der Trends und Vorhersagen oder zukünftige Szenarien führen, bereitzustellen.

Der Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen Staaten, Regionen und Gemeindegebieten, wie es bereits gibt, sollte auf dem Beispiel beruhen, aber immer auch die politischen, gesellschaftlichen, ökologischen und kulturellen Kontexte der ursprünglichen Landschaft beachten.

Die Wahlmöglichkeit der Gestaltung der Überwachungsinstitute ist eine Frage der betroffenen Verwaltungsbehörden, es sollte aber eine Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern, Fachleuten und Technikern der öffentlichen Gewalt und der Bevölkerung möglich bleiben.  
[...]

## **(7) Grenzübergreifende Landschaften**

Grenzübergreifende Kooperationen sollten in einvernehmlichen Landschaftsschutz-, -pflege- und -planungsprogrammen resultieren. Zusätzlich sollten die Maßnahmen und Instrumente zwischen den Behörden (auf verschiedenen Verwaltungsebenen sowie allgemeiner und bereichsspezifischer Kompetenzen) und den relevanten Beteiligten auf beiden Seiten der Grenze abgestimmt werden.

Die grenzübergreifende Zusammenarbeit sollte nicht nur zwischen Nachbarstaaten sondern auch zwischen Nachbarregionen und –gemeinden in demselben Staat möglich sein, welche unterschiedliche Landschaftspolitik betreiben, auf der Grundlage entweder territorialer unmittelbarer Nachbarschaft oder gemeinsamer Charakteristika.

[...]

## II. Zum Stand der Diskussion in Deutschland

Bis *dato* hat die Bundesregierung die ELK weder unterzeichnet, noch ratifiziert oder umgesetzt.<sup>1372</sup> Im Folgenden werden die Argumente der Bundesregierung gegen die ELK erläutert:

### 1. Standpunkt der Deutschen Delegation im Expertenkomitee

Bereits bei den Treffen der Rapportier Groups der abgesandten Minister am 7. Juni 2000, die bezüglich der Annahme des ELK-Entwurfes und des Entwurfes des Erläuternden Berichtes abgehalten wurden, äußerte die deutsche Vertretung<sup>1373</sup> in der Rapportier Group für Erziehung, Kultur, Sport und Jugend ihre Bedenken; so heißt es im Appendix VI.2 des Addendums bzgl. des Entwurfes der ELK und ihres erläuternden Berichts:<sup>1374</sup>

“The German delegation recognises the Council of Europe’s effort to bring forward the conservation of European landscapes in a holistic way. We recognise as well that the draft of a European Landscape Convention has been improved substantially during the discussions in the Select Committee of Experts. However, from our point of view the meeting of 10<sup>th</sup> of March 2000 in Strassbourg provided the first opportunity for all governments to comment on this new draft. This opportunity should be used to continue to amend the text with a view to a final draft, which can be supported, by as many member states as possible.”<sup>1375</sup>

Die deutsche Delegation führte an, dass sie bei der Teilnahme an dem Expertenkomitee festgestellt hätte, dass nicht alle gefundenen Lösungen für alle Parteien befriedigend waren. Die meisten Teilnehmer des *Select Committee* betonten, dass sie hauptsächlich Expertenmeinungen geäußert hätten und dass sie sich vorbehielten, die offiziellen Standpunkte ihrer

---

<sup>1372</sup> Stand 31.3.2013, a.a.O. (FN 2).

<sup>1373</sup> Bestehend aus: Stephan Bätz, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin; Eckart Hannmann, Kulturbehörde, Denkmalschutzamt, Hamburg; Juliane Kirschbaum, Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien, Bonn; Almuth Oostermeyer-Schlöder, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn; Michael von Websky, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn.

<sup>1374</sup> Ministers’ Deputies Rapportier Groups, GR-C(2000) 17 Addendum (7 June 2000), GR-C Rapporteur Group on Education, Culture, Sport and Youth, Draft European Landscape Convention and Draft Explanatory Report – ADDENDUM, Document prepared by the Secretariat (Directorate General IV, Education, Culture, Youth and Sport, Environment), a.a.O. (FN 14).

<sup>1375</sup> Ebd.

Regierungen bei den offiziellen Regierungsverhandlungen zu äußern. Dies taten sie letztlich auch, indem sie dann feststellten, dass der Entwurf des Expertenkomitees noch einige Mängel habe.

Auch die deutschen Bundesländer, die für den Naturschutz und die Landschaftsplanung zuständig sind, hatten wesentliche Bedenken bzgl. der administrativen Nachbereitung und der administrativen Struktur geäußert. Deshalb vertrat die deutsche Delegation den Standpunkt, dass die Entscheidung über den ELK-Teil bzgl. der Umsetzung (insbesondere Art. 10 und 11 ELK) nicht Sache des Expertenkomitees, sondern Sache der regulären Regierungsverhandlungen hätte sein sollen.

Das *Select Comites of Experts on the Drafting of the European Landscape Convention* hätte den Entscheidungsprozess durch die Erarbeitung einiger Möglichkeiten unterstützen sollen, die auch die Folgen für den Haushalt beschreiben. Eine dieser Alternativen hätte sich auf die Möglichkeiten der Nutzung bereits bestehender Strukturen im Europarat sowie der Vermeidung der Einrichtung neuer Strukturen konzentrieren sollen. Die deutsche Delegation hielt es für ungerechtfertigt, ein neues Gremium für die Umsetzung der ELK zu schaffen, ohne den CO-DBP oder den CC-PAT als angemessene Gremien in Erwägung zu ziehen. Folglich befürwortete die deutsche Delegation weder Art. 10 noch Art. 11 des ELK-Entwurfes. Sie unterstützte aber den Kongress der Gemeinden und Regionen in dem Antrag, Teile des ursprünglichen Textes des Art. 10 ELK wiederaufzunehmen; Art. 10 ELK sollte lauten:

„Artikel 10 – Umsetzung der Konvention

Das Ministerkomitee des Europarates ist verantwortlich für die Förderung und Überwachung der Umsetzung der Konvention. Zu diesem Zweck solle es die Hilfe von anderen Gremien des Europarates anfordern. Das Sekretariat des Europarates stellt das notwendige Personal und den Bürobedarf bereit, indem es als Sekretariat der Konvention fungiert. Der Verwaltungshaushalt ist Teil des Haushaltes des Europarates.<sup>1376</sup>

Die besagte bereits bestehende Verwaltungsstruktur des Europarates sollte der Kongress der Gemeinden und Regionen bzw. der CO-DBP, der CC-PAT oder ein Zusammenschluss beider Komitees sein. Die deutsche Delegation lehnte in

---

<sup>1376</sup> Vgl. ebd.

diesem Kontext jede Maßnahme ab, die die Möglichkeit eröffnet, ein neues Exekutivorgan oder eine neue Expertengruppe zu schaffen. Art. 11 ELK sollte entsprechend geändert werden.

Außerdem wurde Paragraph 1.b abgelehnt, da allgemeine Leitlinien nicht genug Raum für eine Umsetzung gemäß dem Subsidiaritätsprinzip lassen würden, welches aber von der ELK bekräftigt werden sollte.<sup>1377</sup>

Die deutsche Delegation stellte sich der Schaffung neuer Bezeichnungen und Kategorien für zu schützende Gebiete entgegen, wie es auch die Mehrheit der Delegierten im *Select Committee* tat. Schließlich würde eine Inflation von Bezeichnungen das Anliegen der ELK eher schwächen als stärken. Deshalb schlug die deutsche Abordnung vor, Paragraph 1.f. zu streichen.<sup>1378</sup>

Auch Art. 4 ELK war problematisch. Der letzte Satz war das Ergebnis einer sehr langen Diskussion des *Select Committee*. Deutschland hätte eine lange Tradition in Landschaftsschutz und Landschaftsplanung, die sich in einer umfassenden Gesetzgebung manifestiert habe, so die Delegation. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ist die regionale und kommunale Verwaltung für die Umsetzung der Konvention zuständig. Über die Jahre habe sich dadurch ein komplexes System von Politik und Programmen entwickelt, was es sehr schwierig mache, zu einer Übereinstimmung in der Frage der Einwilligung in die Konvention mit den Gemeinden und Regionen zu gelangen. Denn diese fürchteten, die Konvention in einer Art und Weise umsetzen zu müssen, die den bereits gut funktionierenden Strukturen und eingeschlagenen politischen Kursen im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes entgegenlaufen würden. Vorausgesetzt der erste Satzteil bliebe erhalten, würde die deutsche Delegation der Streichung des zweiten Teils des Art. 4 ELK zustimmen. Dann würde es heißen: "*Each Party shall harmonise the implementation of this Convention with its own policies and programmes in a manner that meets the requirements of its own situation*".

Außerdem schlug die deutsche Delegation vor, Art. 2 ELK dahingehend zu verbessern, dass der Anwendungsbereich der Konvention durchschlagender (punchier) formuliert sein sollte<sup>1379</sup>. So sollten Erklärungen und Erläuterungen

---

<sup>1377</sup> Ebd.

<sup>1378</sup> Ebd.

<sup>1379</sup> „Further we propose to amend Article 2. The scope of the convention should be punchier“.

Teil des Erläuternden Berichts oder der Präambel sein. Deshalb schlug die Delegation vor, den letzten Satz des Art. 2 ELK in die Präambel zu verschieben.

Bzgl. Art. 6 ELK hielt die Delegation Paragraph 4 „Landschaftsqualitätsziele“ für nicht linienkonform mit dem Rest des Artikels und dem Geist des Konventionsentwurfes. Wenn das Hauptziel die Nutzenziehung aus der Subsidiarität sein solle, dürfe die Konvention nicht vorschreiben, wie die Landschaftspolitik in Kraft gesetzt werden soll. Dass sollte den zuständigen Behörden auf der zuständigen Verwaltungsebene überlassen werden, die den Willen der Bevölkerung kennen und berücksichtigen können. Die Definition der Landschaftsqualität würde vielmehr Probleme im Umsetzungsprozess bringen. Denn die Definition der Qualitätsziele sei je nach Region zutreffend oder unzutreffend. Deshalb schlug die deutsche Abordnung die Streichung des Paragraphen 4 von Art. 6 ELK und in Konsequenz auch des Paragraphen c von Art. 1 ELK vor<sup>1380</sup>.

Obwohl Art. 9 „Grenzübergreifende Landschaften“ sehr wichtig sei, so sei doch der Text nicht verständlich genug. Die Delegation forderte deshalb eine Neufassung, welche besser den Sinn von Art. 9 ELK ausdrücke; der Wortlaut könnte sein:

"Article 9: To further (enhance) the implementation of the aims of this convention, neighbouring Parties shall set up joint landscape programmes and encourage transfrontier co-operation on local and regional level."<sup>1381</sup>

Schließlich soll Art. 14 ELK angesprochen werden. Mit Blick auf die Glaubwürdigkeit der Konvention des Europarates empfiehlt die deutsche Delegation, das die Zahl der für die Gültigkeit der Konvention notwendigen zustimmenden Staaten erhöht (auf zehn) werde; diesem Gesuch wurde nachgekommen.<sup>1382</sup>

Außerdem verwies die deutsche Delegation darauf, dass sie bereits im *Select Committee on the Drafting of the lanscape Convention* immer Bedenken gegenüber bestimmter Formulierungen im ELK-Entwurf geäußert habe. Die

---

<sup>1380</sup> Ebd. a.a.O. (FN 14).

<sup>1381</sup> Deutsch: „Um die Umsetzung der Ziele der Konvention zu verbessern, sollten benachbarte Vertragsparteien gemeinsame Landschaftsprogramme starten und zu einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit auf kommunaler und regionaler Ebene anregen.“

<sup>1382</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/092/1409227.pdf> am 20.8.2011.



Version des 23. Februar 2000, die das Ergebnis der Diskussion vom dritten Meeting des *Select Committee* war, enthielt aber ein paar Lösungen, die vom Standpunkt der deutschen Delegation aus nicht zufriedenstellend sind. Deshalb erbat die deutsche Delegation die Möglichkeit, besondere Meinungen oder Bedenken in Sitzungsbericht aufzuführen (siehe [T-Land (2000) 4], report of the 3rd meeting of the Select Committee). Obwohl die deutsche Vertretung von diesem Recht Gebrauch gemacht und ihre Bedenken geäußert hat, wurden die Bedenken bzgl. Art. 10 und 11 ELK nicht im Bericht berücksichtigt. Deshalb lehnte die deutsche Delegation die Ratifikation der ELK ab.

## **2. Standpunkt der Bundesregierung**

Die Argumente, die die Bundesregierung von einer Unterzeichnung der ELK bisher abgehalten haben, sind den Berichten der Bundesregierung über „den Stand der Unterzeichnung und Ratifikation europäischer Abkommen und Konventionen durch die Bundesrepublik Deutschland“ für den Zeitraum Juli 2003 bis Juni 2005<sup>1383</sup>, Juli 2005 bis Juni 2007<sup>1384</sup>, Juni 2007 bis März 2009<sup>1385</sup>, März 2009 bis Februar 2012 und März 2013 bis Februar 2015 zu entnehmen.<sup>1386</sup> Dort heißt es stets:

### **„Nr. 176: Europäisches Landschaftsübereinkommen, 20. Oktober 2000**

„Die Zeichnung des Europäischen Landschaftsübereinkommens wird von der Bundesregierung nicht angestrebt. Aufgrund der begrenzten finanziellen und personellen Ausstattung auf der Ebene des Bundes, aber auch bei den Ländern, ist es besonders wichtig, dass auch im internationalen Bereich eine Konzentration auf Projekte erfolgt, bei denen gewährleistet ist, dass sie einen Anstoß für wesentliche Verbesserungen für den Umwelt- und Naturschutz in Deutschland und den übrigen beteiligten Staaten geben. Dies ist im Falle des Europäischen Landschaftsübereinkommens nicht zu erwarten.“<sup>1387</sup>

„Naturschutz spielt in dem Übereinkommen nur eine untergeordnete Rolle, es geht hier vielmehr darum, das Recht des Menschen auf Bestimmung über die ihn umgebende Landschaft zu bekräftigen und

---

<sup>1383</sup> BT-Drs. 16/21, 26. 10. 2005, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/000/1600021.pdf> am 20.8.2011.

<sup>1384</sup> BT-Drs. 16/5375, 11. 05. 2007, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/053/1605375.pdf> am 20.8.2011.

<sup>1385</sup> BT-Drs. 16/12272, 13. 03. 2009, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/122/1612272.pdf> am 20.8.2011.

<sup>1386</sup> BT-Drs. 18/4881, 04.05.2015.

<sup>1387</sup> Ebd.

Verwaltungen auf verschiedenen Ebenen (lokal, regional, national und international) zur Zusammenarbeit aufzurufen.

Zu erwarten wäre weiterhin mittelfristig ein erhöhter Verwaltungsaufwand sowie neue kostspielige Verwaltungsstrukturen im Bereich des Europarats bzw. Bindung vorhandener personeller und finanzieller Mittel, die dann anderen Projekten nicht mehr zur Verfügung stehen.<sup>1388</sup>

Die Bunderegierung fokussiert also als oberste Priorität und ausschlaggebendes Kriterium für eine Unterzeichnung und Ratifikation der ELK den Umweltschutz und hält die anderen Ziele wie auch die kulturschützenden Ziele für sekundär.<sup>1389</sup> Außerdem scheut sie vor zu hohen Kosten und einem erhöhten Verwaltungsaufwand zurück.<sup>1390</sup>

Aufschlussreich ist auch die Begründung des Antrages von Lutz Heilmann, Dr. Gesine Löttsch, Dr. Dietmar Bartsch, Karin Binder, Heidrun Bluhm, Eva Bulling-Schröter, Roland Claus, Hans-Kurt Hill, Katrin Kunert, Michael Leutert, Dorothee Menzner, Dr. Ilja Seifert, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE auf schnellstmögliche Unterzeichnung und Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention<sup>1391</sup> sowie seiner Ablehnung durch den „Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“<sup>1392</sup>.

So heißt es in dem Antrag der LINKEN an den Bundestag:

„Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Im Jahre 2000 wurde die Europäische Landschaftskonvention (ELK) von den Mitgliedstaaten des Europarates beschlossen. Sie dient der Sicherung, Förderung und Entwicklung der Vielfalt europäischer (Kultur-)Landschaften und liefert damit einen wichtigen Beitrag zur Bewahrung regionaler und lokaler Identitäten in Europa. Die ELK wurde bislang von 29 Ländern ratifiziert, bislang jedoch nicht von Deutschland.

---

<sup>1388</sup> BT-Drs. 16/12272, 13. 03. 2009,

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/122/1612272.pdf> am 20.8.2011.

<sup>1389</sup> Auch *Huck*, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, 73.

<sup>1390</sup> Vgl. auch: *Schwahn*, Die Europäische Landschaftskonvention, Garten und Landschaft 2005, 17; *Hönes*, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV, 141, 145; *Bruns*, Die Europäische Landschaftskonvention. Bedarf es eines deutschen Sonderweges?, Stadt und Grün 2006, 17.

<sup>1391</sup> BT-Drs. 16/10821, 10.11.2008,

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/108/1610821.pdf> am 20.8.2011.

<sup>1392</sup> BT-Drs. 16/12917, 07. 05. 2009, S. 1 und 3,

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/129/1612917.pdf> am 20.8.2011.

Die Ratifizierung der ELK wäre ein bedeutsamer Impuls für wesentliche Verbesserungen des Umwelt- und Naturschutzes in Deutschland und in den übrigen beteiligten Staaten. Die Landschaftskonvention befördert darüber hinaus eine verstärkte Beachtung der kulturellen Faktoren des Landschaftswandels. Die im Rahmen der Konvention geforderte bildungspolitische Initiative trägt zudem zur Sensibilisierung der Bevölkerung mit Blick auf das Schutzgut Landschaft als Kulturgut bei.

Die ELK belebt den internationalen Austausch in Forschung und Lehre. Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über traditionsreiche landschaftsplanerische Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen. Dies eröffnet Chancen für die Gestaltung des Naturschutzes in Europa, da insbesondere osteuropäische Länder in landschaftspolitischen und -planerischen Fragen ihren Blick auf Deutschland richten.

Die ELK ermöglicht die europaweite Einführung von qualitativ hochwertigen Standards und Instrumenten zur Entwicklung und Sicherung der Landschaften, wie diese bislang nur in einigen wenigen EU-Staaten zur Anwendung kommen. Deutschland kann hierzu wichtige Beiträge einbringen. Zudem werden durch die ELK wesentliche Begriffsbestimmungen und Definitionen innerhalb Europas vereinheitlicht, was für die Planungspraxis von großer Bedeutung ist. Dies wiederum führt zu einer Optimierung der landschaftsgebundenen Datenerfassung und zur Harmonisierung und stärkeren Übereinstimmung in der europäischen Landschafts- und Umweltpolitik.

Unter dem Titel „Für eine Europäisierung in der Landschaftspolitik“ hat eine breite Allianz namhafter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Landschaftsplanerinnen und -planer sowie Naturschutz- und Landschaftsverbände zur Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention aufgerufen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. zur Stärkung der deutschen und europäischen Landschaftspolitik sowie zur Beförderung der internationalen Kooperation in Forschung, Ausbildung und Praxis in Landschaftsfragen umgehend die Europäische Landschaftskonvention zu unterzeichnen;
2. in dieser Legislaturperiode einen Gesetzentwurf zur Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention vorzulegen.<sup>1393</sup>

Also auch in dem Antrag der LINKEN wird deutlich, dass das Hauptaugenmerk auf dem Umwelt- und Naturschutz, aber auch auf die Landschaftsplanung gelegt ist. Zwar wird die kultur- und identitätswahrende Funktion der ELK kurz angesprochen, was auch unter der Förderung der „internationalen Kooperation in Forschung“ in II.1. gefasst werden kann, doch

---

<sup>1393</sup> BT-Drs. 16/10821, 10.11.2008,  
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/108/1610821.pdf> am 20.8.2011.

dient sie nicht als Hauptargument für den Antrag auf Unterzeichnung. Die Ablehnung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss) auf den Antrag<sup>1394</sup>, gefasst in der Sitzung am 22. April 2009, fiel folgendermaßen aus:

„[...] Die Fraktion der CDU/CSU erklärte, dass man die Europäische Landschaftskonvention für richtig und wichtig erachte. Da es in der Fraktion hierzu noch Gesprächsbedarf gebe, lehne man den Antrag zum jetzigen Zeitpunkt ab.

Die Fraktion der SPD betonte, dass sie sich immer für den Schutz von Kultur- und Naturlandschaften eingesetzt habe. Hier seien z. B. das Bundesnaturschutzgesetz, das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt oder die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie zu nennen. Vor diesem Hintergrund habe die Bundesregierung entschieden, das europäische Landschaftsübereinkommen des Europarates nicht zu unterzeichnen, da vom Übereinkommen keine wesentlichen Verbesserungen im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes in Deutschland und in den übrigen beteiligten Staaten zu erwarten seien. Im Sinne einer Bündelung der finanziellen und personellen Ressourcen und zur Vermeidung von Doppelstrukturen unterstützte die Fraktion der SPD diese Auffassung.

Die Fraktion der FDP erklärte, dass man es für überzogen halte, die Europäische Landschaftskonvention zu unterzeichnen, um hiermit lediglich ein Signal in Richtung Osteuropa auszusenden. In Deutschland sei im Bereich der Landschaftsplanung das Instrumentarium weitgehend ausgestaltet und etabliert. Man solle nicht bei jeder Erweiterung der EU den erreichten Status in Frage stellen. Es sei gut, dass Deutschland verdeutliche, dass man die gesetzten Standards längst erfüllt habe.

Die Fraktion DIE LINKE. führte aus, dass die Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention Anreize zur Verbesserung des Umwelt- und Naturschutzes in Deutschland und den beteiligten Staaten setze. Sie fördere die verstärkte Beachtung der kulturellen Faktoren des Landschaftswandels. Die in der Landschaftskonvention geforderte bildungspolitische Initiative trage zur Sensibilisierung der Bevölkerung mit Blick auf das Schutzgut „Landschaft als Kulturgut“ bei. Sie belebe den internationalen Austausch in Forschung und Lehre. Deutschland verfüge über traditionsreiche landschaftsplanerische Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen. Dies öffne Wege für die Gestaltung des Naturschutzes in Europa, denn besonders osteuropäische Länder richteten ihren Blick in landschaftspolitischen und landschaftsplanerischen Fragen auf Deutschland. Die Europäische Landschaftskonvention ermögliche die europaweite Einführung von hochwertigen Standards und Instrumenten zur Entwicklung und

---

<sup>1394</sup> Ebd.

Sicherung der Landschaften. Es würden wesentliche Begriffsbestimmungen und Definitionen innerhalb Europas vereinheitlicht, was für die Planungspraxis von großer Bedeutung sei.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wies darauf hin, dass es unverständlich sei, dass der Ausschuss nicht einstimmig sage, dass die Landschaftskonvention, die den Schutz von Natur und Landschaft als Querschnittsaufgabe verankere, verabschiedet werden solle. Es gehe nicht um den erreichten Status quo, sondern um ein gemeinschaftliches Bekenntnis innerhalb Europas. Es sei unglaublich, sich den formulierten Querschnittsaufgaben nicht zu stellen, da die Bundesrepublik Deutschland maßgeblich an der Erarbeitung des Textes beteiligt gewesen sei. Man würde es zudem begrüßen, sich nochmals zu allen Zielen der Landschaftspflege, des Erhalts der Biodiversität und des Naturschutzes zu bekennen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 16/10821 abzulehnen.<sup>1395</sup>

Die CDU/CSU befürwortete zwar grundsätzlich die ELK, nahm aber Anstoß an gewissen Formulierungen. Während die SPD die ELK grundsätzlich ablehnte, da keine wesentliche Verbesserung des Umwelt- und Naturschutzes zu erwarten sei, sondern lediglich eine Mehr-Belastung in den Bereichen Finanzen und Verwaltung. Zwar wird als Bezugspunkt auch das WEÜ genannt, da dieses aber in einer Reihe naturschützender internationaler Rechtsakte aufgezählt wird, ist auch hier die Betonung auf das Naturerbe gelegt. Die FDP sah keine Notwendigkeit der Unterzeichnung der ELK, da sie nur ein „Signal in Richtung Osteuropa sei“ und der Verbesserung des Landschaftsplanungsinstrumentariums diene, welches in Deutschland aber schon auf ausreichend hohem Niveau sei.

Die Linke erwiderte, dass Deutschland eine Vorreiterrolle in der Landschaftsplanung innehatte und gerade deshalb die ELK ratifizieren müsse. Außerdem – und dies ist das erste und einzige Mal, dass der Begriff so deutlich fällt – gehe es um die Sensibilisierung bzgl. des Schutzgutes „Landschaft als Kulturgut“.

Auch die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bezog sich allein auf Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes, weis aber auch auf die Funktion der ELK als

---

<sup>1395</sup> BT-Drs. 16/12917, 07. 05. 2009,  
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/129/1612917.pdf> am 20.8.2011.

„gemeinschaftliches Bekenntnis innerhalb Europas“ zum Schutz von Natur und Landschaft hin.

Es ist bemerkenswert, dass die kultur- und damit identitätsschützende Funktion der ELK, die ja zumindest ein Drittel<sup>1396</sup> ihres Inhaltes ausmacht, so wenig Bedeutung zu gemessen wird, obwohl sie doch so offensichtlich ist. Genau hierin könnte aber ein weiterer Grund für die ablehnende Haltung der Bundesregierung liegen; denn der ganzheitliche Ansatz bzgl. des Schutzgutes „Landschaft“ lässt sich aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung für die betroffenen Gesetzmaterien auf Bund und Länder in das bestehende deutsche Rechtssystem nur schwer einordnen.<sup>1397</sup>

### **3. Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen**

In seinem Gutachten von 2004 kam der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) zu dem Schluss, dass die baldige Unterzeichnung durch Deutschland sinnvoll sei.<sup>1398</sup> Bedenken, das durch die klare anthropozentrische Ausrichtung der ELK der Naturschutz in Deutschland geschwächt würde, sei unbegründet: Zwar stelle das Landschaftskonzept der ELK das Schutzgut mit den Besonderheiten der in Europa typischen, historisch geprägten Kulturlandschaften in den Mittelpunkt und betone den kulturhistorischen Charakter der Landschaft, doch dieses wirke nicht zuungunsten des Naturschutzes, vielmehr ergänze es ihn, so dass Synergien erzeugt würden. *In toto* ziele die ELK ebenso wie das BNatSchG auf die nachhaltige Nutzung der Landschaft sowie den Schutz des Naturerbes ab, ohne aber die kulturellen Aspekte zu vernachlässigen.<sup>1399</sup>

Deutschland habe bereits schon alle Regelungen der ELK inhaltlich durch das bestehende rechtliche Instrumentarium abgedeckt. Lediglich bzgl. der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Landschaftsplanung sowie in der Ausbildung und Erziehung bestehe Nachbesserungsbedarf, denn „die nach § 6 (C 1 b) ELK

---

<sup>1396</sup> Man könnte den Inhalt der ELK zu je einem Drittel auf Naturschutz, Denkmalschutz und Landschaftsplanung verteilen, obwohl m.E. ein größerer Anteil auf den kulturellen Aspekt der Landschaft fällt. Vgl. auch Hönes, Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV 2007, 141 ff., 143.

<sup>1397</sup> Hönes, in: Bauerochse/Haßmann/Ickerodt (Hrsg.), Kulturlandschaft, 2007, S. 31, 45; Huck, Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, 2012, S. 74.

<sup>1398</sup> SRU, Umweltgutachten 2004 – Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, BT-Drs.

15/3600 – Mai 2004, Tz. 222.

<sup>1399</sup> Vgl. ebd., Tz. 221.

geforderte Inwertsetzung von Landschaften im Bewusstsein der Öffentlichkeit geht über den Informationsaustausch mit der interessierten Öffentlichkeit nach § 2 Abs. 1 Mr. 15 BNatSchG hinaus und spezifiziert diesen<sup>1400</sup>.

Da sich auch Deutschland an der Erarbeitung der ELK aktiv beteiligt habe, gäbe es eine wichtige Signalwirkung gerade für die Staaten, die noch nicht ein derart ausdifferenziertes Rechtssystem für Landschaftsschutz und -planung hätten. Da bereits die wesentlichen Inhalte der ELK im deutschen Recht umgesetzt seien, könne mit für Deutschland geringen Aufwand und Kosten ein wichtiger Schritt hin zu einem gemeinsamen europäischen Vorgehen in den Bereichen der Landschaftsplanung und des Landschaftsschutzes getan werden. Zudem sei ein Imagegewinn des Landschaftsschutzes in Deutschland zu erwarten, ohne das eine Mehrbelastung der ausgelasteten Naturschutzbehörden zu erwarten wäre.<sup>1401</sup>

Auch in dem Umweltgutachten von 2008 hält der SRU an diesem Ergebnis fest. Er verwundert sich sogar darüber, dass angesichts der Vorreiterrolle Deutschlands im Bereich der Landschaftsplanung und dem starken Bedeutungsgewinn der Europäischen Landschaftskonvention durch die Vielzahl an Beitritten, gerade Deutschland diese nicht nur nicht ratifiziert, sondern sogar vorsieht, im neuen Umweltgesetzbuch die Landschaftsplanung zurückzudrängen.<sup>1402</sup> Dies ist auch deswegen unverständlich, da durch die von der ELK vorgesehenen Maßnahmen zur Erfassung und Bewertung aufgrund der guten gesetzlichen Ausgangslage in Deutschland keine weiteren Berichtspflichten entstehen würden; auch im Übrigen sind keine Nachteile zu erwarten, sondern vielmehr lediglich Vorteile für die Etablierung der Landschaftsplanung in Deutschland evident.<sup>1403</sup> Schließlich wären auch von der in der ELK geforderten Öffentlichkeitsbeteiligung, für die Deutschland noch rechtlich nachbessern müsste, „wesentliche Impulse für einen partizipativ angelegten, demokratiefähigen Naturschutz zu erwarten“<sup>1404</sup>.

---

<sup>1400</sup> Ebd. Tz. 222.

<sup>1401</sup> BT-Drs. 15/3600 Tz. 222.

<sup>1402</sup> Vgl. *SRU*, Umweltgutachten, 2008, Tz. 453.

<sup>1403</sup> Ebd., Tz. 480.

<sup>1404</sup> Ebd., Tz. 453.

#### **4. Initiative zur Zeichnung sowie Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention**

In der „Initiative zur Zeichnung sowie Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention – Für eine Europäisierung in der Landschaftspolitik“<sup>1405</sup> (2005) beziehen viele namenhafte Wissenschaftler in Übereinstimmung mit dem SRU-Gutachten von 2004 eine zur Bundesregierung konträre Position. So wird das Fazit gezogen, dass die „bisherige zögerliche bis ablehnende deutsche Position in Bezug auf die Unterzeichnung der Landschaftskonvention [...] weder aus fachlicher noch politischer Sicht nachvollziehbar“ ist.

Als Gründe werden dafür neben einem Imagegewinn des Natur- und Landschaftsschutzes auf europäischer und staatlicher Ebene, der Harmonisierung der europäischen Landschafts- und Umweltpolitik u.a. vor allem und gerade die Schaffung und Bewahrung regionaler und lokaler Identitäten genannt, was in Verbindung mit einer modernen „Heimatsdiskussion“ steht, wie sie auch in anderen Ländern unter den Stichworten „*heritage*“ (engl.) oder „*patrimoine*“ (franz.) geführt wird. Es gelte „die Eigenarten und Unterschiede europäischer Kulturlandschaften zu erhalten und zu entwickeln“<sup>1406</sup>. Mit diesem Ziel knüpfe die ELK auch an die (UNESCO-) Strategie der Biosphären als „Modellregionen für nachhaltige Entwicklung“ an, die u.a. der Sicherung und Weiterentwicklung traditioneller Lebens- und Arbeitsweisen in Übereinstimmung mit den landschaftlichen und regionalen Potentialen dient.<sup>1407</sup>

Auch setze die ELK wichtige Impulse für die deutsche Landschaftspolitik, insbesondere im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung, aber auch bzgl. einer verstärkten Beachtung der kulturellen Faktoren des Landschaftswandels sowie einer Würdigung des Schutzgutes Landschaft als Kulturgut.<sup>1408</sup>

Interessanterweise wird darauf hingewiesen, dass mit der Unterzeichnung nur geringe Kosten verbunden wären, da alle rechtlichen und instrumentellen Anforderungen in den Bundesländern bereits umgesetzt wären. So müsse

---

<sup>1405</sup> Initiative zur Unterzeichnung sowie Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention – Für eine Europäisierung in der Landschaftspolitik (Stand 1.8.2005); [http://www.kulturlandschaft.org/Gesetze%20und%20Konventionen-Dateien/ELC\\_Posi.pdf](http://www.kulturlandschaft.org/Gesetze%20und%20Konventionen-Dateien/ELC_Posi.pdf) am 20.8.2011.

<sup>1406</sup> Ebd. (Grund b.).

<sup>1407</sup> Vgl. ebd.

<sup>1408</sup> Ebd. (Grund d.).



lediglich die Umsetzung der Zielsetzungen im Rahmen von Projekten und Initiativen vor allem im informellen Bereich nachgebessert werden.<sup>1409</sup>

Die Autoren ziehen in Übereinstimmung mit der Feststellung des SRU, dass der vorwiegend kulturelle begründete Landschaftsschutz der ELK komplementär zu dem eher ökologisch geprägten Landschaftsschutz der deutschen Rechtstradition ist, das Fazit:

„Zur Stärkung der deutschen Landschaftspolitik sowie zur Beförderung einer internationalen Kooperation in Forschung, Ausbildung und Praxis in Landschaftsfragen bedarf es somit einer möglichst raschen Unterzeichnung und Ratifizierung der ELK durch die EU und durch Deutschland.“<sup>1410</sup>

---

<sup>1409</sup> Vgl. ebd.

<sup>1410</sup> Ebd.

### III. Literaturverzeichnis

- Adam, Klaus/Krause, Christian/Schäfer, Brigitte*: Landschaftsbildanalyse – Methodische Grundlagen zur Ermittlung der Qualität des Landschaftsbildes, Bonn 1983.
- Albrecht, Juliane*: Das neue Bundesnaturschutzgesetz und Wasserhaushaltsgesetz, NuR 2010, 37 f.
- Alexy, Robert*: Theorie der juristischen Argumentation, die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung, Frankfurt am Main 2008.
- Saint André-von Arnim, Ferdinand*: Der Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft, Hamburg 2007.
- Andres, Werner/Schenk, Winfried*: Kulturlandschaften – Archive der Vergangenheit oder Wirtschaftsräume der Gegenwart?, in: Ehlers, E./Leser, H. (Hrsg.) Geographie heute – für die Welt von morgen, Gotha 2002, S. 67 ff.
- Andrikopoulou-Strack, Nora*: Das archäologische Erbe und die Europäische Landschaftskonvention, in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, Köln 2007, S. 165-171.
- Apolinarkis, Ingrid/Gailing, Ludger/Röhring*, Kulturlandschaft als regionales Gemeinschaftsgut. Vom Kulturlandschaftsdilemma zum Kulturlandschaftsmanagement, in: *Matthiesen* u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven, Hannover 2006, S. 71-88.
- ARL/ÖGR*: Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung, Forschungs- und Sitzungsberichte 215, Hannover 2001.
- Arndt, Hans-Wolfgang*: Europarecht, Heidelberg 2004.
- Bader, Johann/Funke-Kaiser, Michael/Kuntze, Stefan/von Albedyll, Jörg*: Verwaltungsgerichtsordnung, Heidelberg 2007.
- Bartelsberger, Richard*: Rechtstheorie der Kulturlandschaft, in: de Wall, /Germann, Bürgerliche Freiheit und Christliche Verantwortung, Festschrift für Christoph Link zum 70. Geburtstag, Tübingen 2003, S. 1029-1046.
- Bartelsberger, Richard*: Denkmalschutz zwischen staatlicher Fachverwaltung und städtebaulicher Planfinanzierung, DVBl. 1981, 284 ff.

- Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter*: Baugesetzbuch – Kommentar, 12. Aufl., München 2014.
- Battis, Ulrich*: Denkmalschutz und Privateigentum, NuR 2000, 421 ff.
- Bausinger, Hermann*: Globalisierung und Heimat – Für eine Revision des Heimatbegriffs, Scheidewege 31, 2001, S. 28-42.
- Bausinger, Hermann*: Heimat in einer offenen Gesellschaft – Begriffsgeschichte als Problemgeschichte, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Heimat, Analysen, Themen, Perspektiven, Bonn 1990, S. 76-90.
- BBR* (Hrsg.): Erhaltung gewachsener Kulturlandschaften als Grundsatz der Raumordnung – Arbeitspapiere, Bonn 1999.
- BDLA*: Memorandum zum Europäischen Landschaftsübereinkommen vom 10.08.2007, in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, Beiträge zur Landesentwicklung 60, Köln 2007, S. 277.
- Behm, Holger/Schulz, Axel*: Archäotopmanagement – ein interdisziplinäres Konzept zur nachhaltigen Entwicklung historischer Strukturen in Kulturlandschaften, in: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, Regionale und internationale Konzepte zu Bestandserfassung und Management, Hannover 2001, S. 105-120.
- Behm, Holger/Schulz, Axel*: Bodendenkmal und Kulturlandschaft – planungs- und landnutzungsorientierte Grundlagen nachhaltiger Rußentwicklung, Habilitationsschrift der Universität Rostock, 1998.
- Berkemann, Jörg*: Rechtliche Instrumente gegenüber Eingriffen in Natur und Landschaft (§8 BNatSchG), NuR 1993, 97 ff.
- Bielenberg, Walter/Runkel, Peter/Spannowsky, Willy* (Hrsg.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder – Ergänzender Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Bd. 2, Bielefeld, Stand März 2014.
- Bloehmers, J.H.F.*: Die Europäische Landschaftskonvention in den Niederlanden und Nordwest-Europa aus Sicht der Kulturgeschichte, in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, Beiträge zur Landesentwicklung 60, Köln 2007, S. 32-37.

- BMVBS/BBR (Hrsg.):* Kompetenzen und Aufgaben der Raumordnung in der Gestaltung von Kulturlandschaften, Online Publikation Nr. 18/2007.
- von *Bogdany, Armin/Zacharias, Diana:* Zum Status der Weltkulturerbekonvention im deutschen Rechtsraum, NVwZ 2007, 527 ff.
- Brehbüh, Ursula/Rey, Lucienne:* Natur als kulturelle Leistung – Zur Entstehung des modernen Umweltdiskurses in der mehrsprachigen Schweiz, Zürich 1998.
- Breuer, Tilman:* Landschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft als Gegenstände der Denkmalkunde, Die Denkmalpflege 1997, S. 5 ff.
- Breuer, Tilmann:* Naturlandschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft, Historische Kulturlandschaft, in: ICOMOS, Hefte des Deutschen Nationalkomitees XI, 1993, S. 13-19.
- Breuer, Tilman:* Grundsatz für Operationalisierung des Landschaftsbildes in der Eingriffsregelung und im Naturschutzhandeln insgesamt, NNA-Bericht 6, Heft 1, 1993, 9-24.
- Breuer, Tilman:* Ensemble – ein Begriff gegenwärtiger Denkmalkunde und Hypotheken seines Ursprungs, in: Mörsch/Strobl, Die Denkmalpflege als Plage und Frage, Festgabe für A. Gebeßler, München 1989, S. 38-52.
- Brink, Antje/Wöbse, Hans Hermann:* Die Erhaltung historischer Kulturlandschaften in der Bundesrepublik Deutschland – Untersuchung zur Bedeutung und Handhabung des Paragraph 2, Grundsatz 13 des Bundesnaturschutzgesetzes, Hannover 1989.
- Brönner, Werner:* Was ist ein Baudenkmal, Köln 1983.
- Broermann, Johannes:* Kulturlandschaftskataster in der Raumplanung, Informationssysteme zur Erfassung, Bewertung und Pflege urbaner Landschaften, Stuttgart 2012.
- Brügge, Jürgen:* Bodendenkmalrecht unter besonderer Berücksichtigung der Paläontologie, Köln 1993.
- Bruns, Diedrich:* „Urban Landscapes“ und der Landschaftsbegriff der Europäischen Landschaftskonvention, in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, Beiträge zur Landesentwicklung 60, Köln 2007, S. 172-176.

- Bülow*, Wolfgang: Rechtsfragen des flächen- und bodenbezogenen Denkmalschutzes, Münster 1986.
- Buergi*, Enrico: Die Europäische Landschaftskonvention, in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, Köln 2007, S. 9-12.
- Bund Heimat und Umwelt* (Hrsg.): Denkmalschutz und Erhalt historischer Bausubstanz – die wirtschaftliche Alternative zum Neubau (Wirtschaftlichkeit bei der Um- und Wiedernutzung von Baudenkmalern und anderen historischen Bauten), München 2003.
- Umwelt Bundesamt*: Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach Umweltrechtsbehelfgesetz, Texte 14/2014, Dessau –Roßlau, 2014.
- Burggraaf*, Peter/*Kleefeld*, Klaus-Dieter: Landschaft als kulturelles Erbe in der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, Köln 2007, S. 243-253.
- Burggraaf*, Peter: Möglichkeiten und Arbeitsergebnisse der historischen Geographie, in: Landschaftsverband Rheinland/Rheinisches Amt für Bodendenkmalpflege, Kulturlandschaft und Bodendenkmalpflege am unteren Niederrhein, Materialien zur Bodendenkmalpflege im Rheinland 2, Bonn 1993, S.39.
- Büttner*, Nils: Kulturlandschaft entsteht im Kopf – Herleitung und Verwendung des Kulturlandschaftsbegriffs, in: Körner/Marschall et. alt. (Hrsg.), Die Zukunft der Kulturlandschaft, BfN-Skripten 224, 2007, S. 34.
- Büttner*, Thomas/*Leicht*, Hans: Die historische Kulturlandschaft in der Region Oberfanken-West. Ein Gemeinschaftsprojekt der Bayerischen Landesämter für Umweltschutz und Denkmalpflege, in: Denzer u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft – Wahrnehmung – Inventarisierung – Regionale Beispiele, Wiesbaden 2005, 375ff.
- Carlsen*, Carl/*Fischer-Hüftle*, Peter: Rechtsfragen und Anwendungsmöglichkeiten des Landschaftsschutzes, NuR 1993, 311 ff.
- Carstens*, Karl: Das Recht des Europarates, Berlin 1956.

- Von Carnap-Bornheim, Claus/Knieps, Elmar*: Denkmalschutz und die Wasserrahmenrichtlinie, in: BHU (Hrsg.), Naturschutz und biologische Vielfalt, 81, 2009, S. 125-136.
- Czychowski, Manfred/Reinhardt, Michael*: WHG – Kommentar, 11. Aufl., München 2014.
- Daydov, Dimitrij/Hönes, Ernst-Rainer/Otten, Thomas/Ringbeck, Birgitta*: Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl., München 2014.
- Degenhart, Klaus*: Art. 75, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München 1999
- Déjant-Pons, Maguelonne*: Die Europäische Landschaftskonvention, in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention. Beiträge zur Landesentwicklung 60, Köln 2007, S. 13-32.
- De Witt, Siegfried/Dreier, Johannes*: Naturschutz, in: Hoppenberg, Michael/De Witt, Siegfried, Handbuch des öffentlichen Rechts, Loseblattsammlung, Stand November 2010.
- Dornbusch, Ramona Simone*: Teil D Kapitel VII, in: Martin, Dieter/Krautzberger, Michael, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, Recht – fachliche Grundsätze – Verfahren –Finanzierung, 3. Aufl., München 2010.
- Dörr, Dieter*: § 7, in: Achterverg/Püttner/Würtenberger [Hrsg.], Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 1.2. Aufl. 2000.
- von Dressler, Hubertus/Hoppenstedt, Adrian/Langer, Hans*: Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung und ihre Integration, in: Die Regionalplanung, BfN-Schriftenreihe Angewandte Landschaftsökologie, Heft 29, Bonn Bad-Godesberg 2000, S. 21 ff.
- von Dressler, Hubertus/Hoppenstedt, Adrian/Langer, Hans (Hrsg.)*: Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung und ihre Integration, in: Die Regionalplanung, BfN-Schriftenreihe Angewandte Landschaftsökologie, Heft 29, Bonn 2001, S. 21 ff.
- Eberl, Volkmar/Martin, Dieter/Greipl, Egon*: Bayerisches Denkmalschutzgesetz – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung finanz- und steuerrechtlicher Aspekte, 6. Aufl., Stuttgart 2007.

- Ebersbach, Harry*: Rechtliche Aspekte des Landverbrauchs am ökologisch falschen Platz, Berlin 1985.
- Eckert, Hannes/Kleinmanns, Joachim/Reimers, Holger*: Denkmalpflege und Bauforschung: Aufgaben, Ziele, Methoden, SFB 315, 2000.
- Eidloth, Volkmar*: Historische Kulturlandschaften und Denkmalpflege, Die Denkmalpflege, 1997, 24 ff.
- Eidloth, Volkmar/Goer, Michael*: Historische Kulturlandschaftselemente als Schutzgut, Denkmalpflege in Baden-Württemberg, 1996, 148 ff.
- Erbguth, Wilfried*: Konzeptionelle und rechtliche Konsequenzen des Gebots nachhaltiger Raumentwicklung, DÖV, 1998, 673 ff.
- Erbguth, Wilfried/Paßlick, Hermann/Püchel, Gerald*: Denkmalschutzgesetze der Länder – Rechtsvergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung Nordrhein-Westfalens, Münster 1984.
- Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter*: Baugesetzbuch – Kommentar, Bd. 1 und 2, Stand März 2013.
- Fechner, Frank*: § 19, in: Fechner, Frank/Martin, Dieter, Thüringer Denkmalschutzgesetz – Kommentar, Erfurt 2005.
- Fechner, Frank*: Rechtlicher Schutz archäologischen Kulturgutes, Berlin 1991.
- Fehn, Klaus*: Aufgaben der Denkmalpflege in der Kulturlandschaftspflege, Überlegungen zur Standortbestimmung, in: Die Denkmalpflege 1/97, S. 31-37.
- Fehring, Günter*: Die Archäologie des Mittelalters. Eine Einführung, Darmstadt 2000.
- Fischer-Hüftle, Peter*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart 2010.
- Fischer-Hüftle, Peter*: Naturschutz, Rechtsprechung für die Praxis, NuR 2003, 380 ff.
- Fischer-Hüftle, Peter*: Alleenschutz und Strassenrecht, NuR 1998, 347 ff.
- Fischer-Hüftle, Peter*: Diversity, characteristics and beauty of landscape from a lawyers point of view, NuL 1997, 239 ff.
- Gahlen, Hans Georg/Schönstein, Horst Dieter*, Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen – Kommentar, München 1981.

- Gassner, Erich/Schmidt-Räntsch, Annette und Jürgen /Bendomer-Kahlo, Gabriele et. alt.:* Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2003.
- Gassner, Erich:* Das Recht der Landschaft, Radebeul 1995.
- Gassner, Erich:* Zum Recht des Landschaftsbildes – Eine systematische Untersuchung zum Ausgleich von Eingriffen, NuR 1989, 61 ff.
- Geiger, Rudolf:* Grundgesetz und Völkerrecht – mit Europarecht – Die Bezüge des Staatsrechts zum Völkerrecht und Europarecht, 5. Aufl., München 2010.
- Gellermann, Michael:* Europäisierte Klagerechte anerkannter Umweltverbände, NVwZ 2006, S. 7-13.
- Genius-Devime, Barbara:* Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz, München 1997.
- Graafen, Rainer:* Das rechtliche Instrumentarium der Landschafts- und Kulturlandschaftspflege, in: *Schenk, Winfried /Fehn, Rainer u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaftspflege – Beiträge der Geographie zur räumlichen Planung*, Berlin 1997, 459 ff.
- Günther, Jörg Michael:* Rechtsfragen bei der Anwendung von Baumschutzvorschriften - Eine Bilanz der aktuellen Rechtsprechung zu Baumschutzsatzungen und –verordnungen, NuR 1998, 637 ff.
- Gunzelmann, Thomas:* Denkmalpflege und Kulturlandschaft – Versuch einer Bilanz, in: Georg Skalecki (Hrsg.), *Unterwegs in Zwischenräumen, Stadt – Garten – Denkmalpflege*, Denkmalpflege in Bremen (9) 2012, S. 121–131.
- Gunzelmann, Thomas:* Denkmallandschaft und Kulturlandschaft, die Landschaft in der Denkmalpflege, in: Bundesamt für Naturschutz [Hrsg.], *Naturschutz und Biologische Vielfalt*, 81/2009, S. 47-72.
- Gunzelmann, Thomas:* Erfassungen zur Kulturlandschaft innerhalb der Denkmalpflege, in: Kommunalverband Großraum Hannover, *Kulturlandschaften in Europa – Regionale und internationale Konzepte zu Bestandserfassung und Management*, 2001, S. 57-70.
- Gunzelmann, Thomas:* Naturschutz und Denkmalpflege – Partner bei der Erhaltung Sicherung und Pflege von Kulturlandschaften, Vortrag zum



- Bayerischen Naturschutztag 26.10.1999, <http://thomas-gunzelmann.net/downloads>, aufgerufen am 22.03.2014.
- Haber*, Wolfgang: Concept, Origin an Meaning of “Landscape”, in: Bernd Droste/Harald Plachter/Mechtild Rössler, Cultural Landscapes of Universal Value, Jena/Stuttgart/New York 1995, S. 38-41.
- Hajós*, Gèza: „Das ganze Land ein Garten“, in: Vereinigung der Landesdenkmalpfleger (Hrsg.), Historische Gärten. Eine Standortbestimmung, Berlin 2003, S. 63-69.
- Hammer*, Felix: Verfassungsrechtliche Grenzen des Denkmalschutzes, in: NVwZ 2000, S. 46-47.
- Hammer*, Felix: Die geschützten Denkmale der Landesdenkmalschutzgesetze, DÖV 1995, 358 ff.
- Hammer*, Felix: Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland, Tübingen 1995.
- Hammer*, Felix: Das Recht des Denkmalschutzes in den neuen Bundesländern, NVwZ 1994, 965 ff.
- Hampicke*, Ulrich: Kulturlandschaft und Naturschutz: Probleme – Konzepte – Ökonomie, Berlin 2013.
- Haspel*, Jörg/*Martin*, Dieter/*Wenz*, Joachim/*Drewes*, Henrik: Denkmalschutzrecht in Berlin, Berlin 2008.
- Hass*, Jürgen: Kulturlandschaft – Landeskultur. Für einen anthropologisch und phänomenologisch sensibilisierten Umgang mit dem Begriff der Kulturlandschaft, in: *Denzer*, u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaft – Wahrnehmung – Inventarisierung – Regionale Beispiele, Wiesbaden 2005, S. 37–55.
- Haßmann*, Henning: Die zeitliche und räumliche Dimension von Kulturlandschaften – vom Wattenmeer bis zur Weserrenaissance, in: BHU (Hrsg.), Naturschutz und Denkmalschutz – Zwei getrennte Wege?, Bonn 2005, S. 51-56.
- Haupt*, Peter: Landschaftsarchäologie, Eine Einführung, Darmstadt 2012.
- Heckel*, Martin: Staat Kirche Kunst, Rechtsfragen kirchlicher Kulturdenkmäler, 1968, 76 ff.
- Heckel*, *Martin*: in: Chatelain/Beseler/Ray/Heckel, Denkmalschutz und Denkmalpflege an den Sakralbauten, 1987, S. 85 ff.

- von der Heide*, Hans-Jörg: Kommentar, in: W. Chlowea, W.-D. Dallhammer, H. Dyong u.a., Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern, 4. Auflage, Stuttgart 2002.
- Heiland*, Stefan: Zwischen Wandel und Bewahrung, zwischen Sein und Sollen: Kulturlandschaft als Thema und Schutzgut in Naturschutz und Landschaftsplanung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven, Hannover 2006, S. 43-70.
- Heiland*, Stefan/*Tzschaschel*, Sabine/*Wille*, Volker: Kulturlandschaften in der Raumordnung – Entstehungsgeschichte eines Themas, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven, Hannover 2006, S. 1-8.
- Heinz*, Kersten: Kultur – Kulturbegriff – Kulturdenkmalbegriff – Eine rechtliche und methodische Analyse des Kulturdenkmalbegriffs und seiner Auswirkungen auf die Unterschutzstellung von Teilen und Gebäuden, Frankfurt am Main 1993.
- Hengelhaupt*, Uta: Teil D Kap. V in: Martin, Dieter /Krautzberger, Mihael, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, Recht – fachliche Grundsätze – Verfahren –Finanzierung, München 2006.
- Henkel*, Gerhard: Kann die überlieferte Kulturlandschaft ein Leitbild für die Planung sein? In: Ber. Z. dt. Landeskunde, Bd. 71, H. 1 1997, S. 27-37.
- Hensel*, Albert: Art. 150 der Weimarer Reichsverfassung und seine Auswirkungen im preußischen Recht, AÖR 53, 1928, 321ff.
- Hermanns*, Casper Davi/*Hönig*, Dietmar: Das Verhältnis von naturschutzrechtlichen Schutzgebietsausweisungen zur kommunalen Bauleitplanung, NuR 2001, 27-31.
- Hien*, Eckart: Umweltrecht in der Rechtsprechung des BVerwG - Luftqualität, Vogelschutz, Verbandsklage, Umweltprüfung, Überwindung von Belangen durch Trauerarbeit, DVBl. 2005, 1341 ff.
- Hillberg*, Volker: Haithabu, Umschlagplatz zwischen Nord- und Ostsee, Archäologie in Deutschland 5, S. 20-22.
- Hipp*, Annette: Schutz von Kulturgütern in Deutschland, Berlin 2000.

- Hönes*, Ernst-Rainer: Zum Recht der historischen Kulturlandschaften, DÖV 2010, 11 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Naturdenkmäler und Nationale Naturmonumente, NuR 2009, 741 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Das kulturelle Erbe, NuR 2009, 19 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Denkmalschutz und kulturelles Erbe in der Umweltverträglichkeitsprüfung, BayVBl. 2009, 741 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Denkmalschutz und Raumordnung, NVwZ 2008, 1299 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Zum Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene, NuR 2008, 319 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Zur Transformation des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972, DÖV 2008, 54 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Die Europäische Landschaftskonvention und das deutsche Denkmalrecht, in: LVR (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, Beiträge zur Landesentwicklung 60, Köln 2007, S. 148-158.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Zum Schutz historischer Alleen, LKV 2007, 337ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Rechtliche Aspekte zum europäischen und deutschen Kulturlandschaftsschutz, in: Bauerochse/Hassmann/Ickerodt (Hrsg.), Kulturlandschaft, Bonn 2007, S. 31-50.
- Hönes*, Ernst Rainer: Umgebungsschutz im Naturschutzrecht, NordÖR 1/2006, S. 16ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Über den Schutz historischer Kulturlandschaften, DSI 2006, 98 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Die Berücksichtigung von Belangen des Bodendenkmalschutzes in bergrechtlichen Planfeststellungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung, NuR 2006, 756 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000, DÖV 2006, 141 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Begriff der „Landeskultur“ im deutschen Recht, NuR 2005, 279 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Internationaler Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Band 74, 2005.

- Hönes*, Ernst-Rainer: Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes vom 16.1.1992, in: NuR 2005, S. 751-757.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Denkmalschutz in Rheinland-Pfalz, Wiesbaden 2005.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Historische Kulturlandschaft und Recht, in: Die alte Stadt 2/2004, S. 117-138.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Zum flächendeckenden Denkmalschutz, in: NuR 2004, 27 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Denkmalerhalt in Landes- und Bundesgesetzen, Archäologisches Nachrichtenblatt 2003, S. 122-130.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Zum Verhältnis von Gartendenkmalpflege und Naturschutz, NuR 2003, 257 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Die historische Kulturlandschaft in der Gesetzeslandschaft, in: Kulturlandschaft – Zeitschrift für Angewandte Historische Geographie, Heft 1-2, 2003, S. 61-83.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Kulturdenkmalbegriff und Eigentumsschutz, DÖV 2003, 517 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Denkmalschutz und Naturschutz am Beispiel historischer Gärten in Nordrhein-Westfalen, NuR 2003, 257 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Denkmalschutz und Privateigentum, zur fachgerichtlichen Rechtsprechung, zugleich zum Naturschutz nach dem Beschluss des BVerfG vom 2.3.1999, NuR 2002, 324 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Das Weltkulturerbe Dessau-Wörlitzer Gartenreich aus denkmal- und naturschutzrechtlicher Sicht, in: Burgen und Schlösser 1/2002, S. 2-11.
- Hönes*, Ernst Rainer: Der Schutz der Umgebung an Beispielen aus der Rechtsprechung zum Denkmalrecht, DSI 2001, 43 ff.
- Hönes*, Ernst Rainer: Historische Gärten: Schutz und Pflege als Rechtsfrage, NuR 2000, 13 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Zur Förderung national bedeutsamer Denkmäler durch den Bund, NuR 2000, 426 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Über die Kompetenzen der Länder zur Feststellung der besonderen nationalen kulturellen Bedeutung von Kulturdenkmälern bei Subventionen, BayVBl. 2000, 169 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Denkmalrecht Rheinland-Pfalz, 2. Aufl., Mainz 1995.

- Hönes*, Ernst-Rainer: Zur Schutzkategorie „Historische Kulturlandschaften“, NuL 1991, 87 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Zur Bedrohung erdgeschichtlicher Denkmäler, Rheinische Heimatpflege, 1987, 20 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Kultur- und Naturdenkmalpflege, NuR 1986, 225 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Der Kulturdenkmalbegriff im Denkmalschutzrecht, DVBl. 184, 413 ff.
- Hönes*, Ernst-Rainer: Nochmals: Denkmalschutz und kommunale Selbstverwaltung - Zum öffentlichen Interesse im Denkmalschutzrecht, DÖV 1981, 957 ff.
- Hofherr*, Erich: Bauleitplanung und Landschaftsplanung, UPR, 1987, 88 ff.
- Hoppe*, Werner/*Beckmann*, Martin: Umweltverträglichkeitsgesetz – Kommentar, 4. Aufl., Köln 2011.
- Hoppe*, Werner: § 71, in: Isensee, Josef/ Kirchhoff, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Heidelberg 2010.
- Hoppenberg*, Werner/*de Witt*, Siegfried (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 1, München, Stand Dez. 2011.
- Hoppenstedt*, Adrian/*Schmidt*, Carl: Landschaftsplanung für das Kulturlandschaftserbe. Anstöße der europäischen Landschaftskonvention zur Thematisierung der Eigenart von Landschaft, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 34, (8), 2002, S.237 – 241.
- Huck*, Sebastian: Rechtliche Grundlagen und Wirkungen der Festlegung von Kulturlandschaften, Berlin 2012.
- Huse*, Norbert: Denkmalpflege in Deutschland seit 1975 – Erfolge und Probleme in Sachsen Akzeptanz, in: BfN (Hrsg.), Denkmalschutz und Naturschutz - voneinander lernen und Synergien nutzen, Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81, Bonn 2009, S. 26-42.
- Isensee*, Josef/ *Kirchhoff*, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Heidelberg 2010.
- Janssen*, Gerold: Rechtsfragen zur Einbeziehung der Kulturlandschaft in die Raumordnung, in: Ulf Matthiesen u. a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven, Hannover 2006, S. 22-33.
- Jarass*, Hans: Bundesimmissionsschutzgesetz, 11 Aufl., München 2015.

- Jarass*, Hans: Art. 59, in: *Jarass, Hans/Pieroth, Bodo, Grundgesetz – Kommentar*, 13. Aufl., München 2014.
- Jeschke*, Hans Peter: Europäische, nationale und regionale Bausteine aus Mitteleuropa für das Konzept „Landschaft“ der Europäischen Landschaftskonvention, in: *LVR* (Hrsg.), *Europäische Landschaftskonvention, Beiträge zur Landesentwicklung* 60, Köln 2007, S.38-134.
- Job*, Hubert/*Weizenegger*, Sabine/*Metzler*, Daniel: Strategien zur Sicherung des europäischen Natur- und Kulturerbes – die EUREK-Sicht, *IzR* 2000, 143 ff.
- de Jong*, Robert: Die Landschaft als Gedächtnis, Erinnerung und Metapher, in: *G. Hajós, Denkmal - Ensemble – Kulturlandschaft am Beispiel Wachau*, Wien 1999.
- Kalesse*, André: Sind Gartendenkmalpflege und Naturschutz Gegensätze? – Referat zum Symposium „Gartendenkmalpflege“ am 27. April 1989 im Rathaus Stadt Mainz; Stadt Mainz und Deutsche Gesellschaft für Gartenkunst und Landschaftspflege, Manuskript, Mainz 1989.
- O’Keffe*, World Cultural Heritage: Obligations to the International Community as a whole?, *ICLQ* 2004, 189 ff.
- Kemper*, Bernhard/*Hillgruber*, Christian, *Völkerrecht*, München 2007.
- Kemper*, Till: Der transnationale Verwaltungsakt im Kulturgüterschutzrecht, *NuR* 2012, 751 ff.
- Kemper*, Till: Inhalt und Probleme des neuen § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG, *NuR* 2011, 340 ff.
- Kemper*, Till: Der holistische Landschaftsbegriff im deutschen Recht und in der Europäischen Landschaftskonvention, in: *NuR* 2010, S. 767 ff.
- Kemper*, Till: Der Missbrauch der Ur- und Frühgeschichte in Deutschland: Die Idee der Nation, die politischen Religionen Deutschlands von 1868 bis 1989 und die Archäologie, Stuttgart 2010.
- Kilian*, Michael: Die Brücke über die Elbe: völkerrechtliche Wirkung des Welterbe-Übereinkommens der UNESCO, *LKV* 2008, 284 ff.
- Kleefeld*, Klaus-Dieter/*Burggraaff*, Peter: Kulturgüter innerhalb der Umweltverträglichkeitsprüfung, in: *Matthiesen u.a.* (Hrsg.),

- Kulturlandschaften als Herausforderung an die Raumplanung, Hannover 2006, S. 125 – 135.
- Kloepfer, Michael*: Denkmalschutz und Umweltschutz, rechtliche Verschränkungen und Konflikte zwischen den raumgebundenen Kulturgüterschutz und dem Umwelt- und Planungsrecht, Berlin 2012.
- Kloepfer, Michael*: Umweltrecht, München 2004.
- Knoke, Thomas*: Die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz – Formen und Grenzen von Beziehungen der Länder untereinander, Hamburg 1966.
- Kolodziejcok, Karl-Günther*, in: Kolodziejcok, Karl-Günther /Recken, Josef: Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts - Ergänzende Kommentierung und Sammlung der nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen der Sicherung von Natur und Landschaft, des Artenschutzes, des Wildschutzes sowie der Erhaltung des Waldes, Bd. 2, Berlin, Stand September 2010.
- König, Christian*: Pro und Kontra der dritten Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz, NVwZ 1999, S. 382 ff.
- Korn, Hans*: Institutioneller und instrumenteller Rahmen für die Erhaltung der Biodiversität, in: Wolf, N./Koch, W. (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen über die biologische Vielfalt – Eine Zwischenbilanz, Baden- Baden 2004.
- Körner, Raimund*: Denkmalschutz und Eigentumsschutz: die Pflicht zur Erhaltung von Baudenkmalern im Lichte der grundgesetzlichen Eigentumsgewährleistung, Berlin 1992.
- Kraft, Nikolaus/Reichelt, Gerte*: Der historische Garten als Kunstdenkmal, Rechtsfragen des Kulturgüterschutzes in ausgewählten Rechtsordnungen Europas, Wien 2002.
- Kramer, Werner/Hartz, Nikolais*: Archäologie und Geschichte des Danewerks, in: von Carnap-Bornheim, Claus/Segschneider, Martin (Hrsg.), Die Schleiregion Land-Wasser-Geschichte, Stuttgart 86-95.
- Kreis Schleswig*: Kreisverordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Haithabu-Danewerk“ vom 4.4.1989.
- Kröner, Matthias/Nagel, Karl*: Einführung, in: BfN (Hrsg.), Denkmalschutz und Naturschutz - voneinander lernen und Synergien nutzen, Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81, Bonn 2009, S. 7-24.

- Kühn*, Manfred: Die Potsdamer Kulturlandschaft – Ansätze und Probleme regionaler Planung, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven, Hannover 2006, S. 137–149.
- Kummer*, Michael: Bietet die Eingriffsreglung nach dem Naturschutzrecht Hilfen für die Denkmalpflege?, NuR 1986, 12 ff.
- Kummer*, Michael: Denkmalschutzrecht als gestaltendes Baurecht – Zur Vollzugseignung des Denkmalschutzrechtes, München 1981.
- Küster*, Hansjörg: Vom Natur- und Denkmalschutz zum integrierenden Landschaftsschutz, Leitlinie für die Zusammenarbeit von Denkmal- und Naturschutz, in: BHU (Hrsg.) Naturschutz und Denkmalschutz – Zwei getrennte Wege?, Bonn 2005, S. 91-97.
- Küster*, Hansjörg: Nachdenken über die Identität von Landschaft: eine Initiative aus den Niederlanden. Neues Archiv für Niedersachsen 1/2005, S. 53-60.
- Küster*, Hansjörg: Kulturlandschaft und Naturlandschaft – eine Begriffsverwirrung?, in: Brickwedde, Fritz /Weinmann, Arno (Hrsg.), Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes – Umwelt und Kulturgüter, Berlin 2004, S. 143-154.
- Küster*, Hansjörg: Welche Natur wollen wir schützen?, in: Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Welche Natur schützen wir? Denkanstöße, Heft 1, Januar 2004, S. 52-65
- Kummer*, Michael: Bietet die Eingriffsreglung nach dem Naturschutzrecht Hilfen für die Denkmalpflege?, NuR 1986, 12 ff.
- Kummer*, Michael: Denkmalschutz als gestaltendes Naturrecht – Zur Vollzugseignung des Denkmalschutzrechtes, München 1981.
- Kzywinski*, Knut/*O´Conell*, Michael/*Küster*, Hansjörg (Hrsg.): Europäische Kulturlandschaften. Wo Demeter ihre Felder hat und Pan zuhause ist, Bremen 2009.
- Landmann von*, Robert/*Rohmer*, Gustav (Begr.): Umweltrecht – Kommentar, Bd. IV, Loseblattsammlung, 59. Aufl. 2010, Stand September 2010.
- Landschaftsverband Rheinland* (Hrsg.): Kulturlandschaft und kulturelles Erbe - Vorstudie zum Masterplan der Regionale 2010, Köln 2007.



- Landschaftsverband Rheinland/Rheinischer Verein für Denkmalpflege und Landschaftsschutz/Seminar für Historische Geographie an der Universität Bonn (Hrsg.): Kuturgüterschutz in der Umweltverträglichkeitsprüfung, Bericht des Arbeitskreises „Kulturelles Erbe in der UVP“- Köln 1994.
- Lang*, Josef: Heimatpflege im Kontext von Natur und Denkmalschutz, in: BHU (Hrsg.), Naturschutz und Denkmalschutz – Zwei getrennte Wege?, Bonn 2005, S. 37-43.
- Lange*, Hermann: Schadensersatz, Tübingen 1979.
- Larenz*, Karl/*Canaris*, Claus-Wilhelm: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl., Berlin 1995.
- Lau*, Marcus: Die Kontrolle des Schutzes von Natur und Landschaft in der Bauleitplanung, Baden-Baden 2012.
- Lemor*, Florian: Politisch wichtig, aber rechtlich nicht bindend – Das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) und die Kommunen, Stadt und Gemeinde 2000, 71 ff.
- Lorz*, Albert/*Müller*, Markus/*Stöckel*, Hans: Naturschutzrecht, 2. Aufl., München 2003.
- Louis*, Hans Walter: Die Gesetzgebungszuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege nach dem Gesetzentwurf zur Föderalismusreform, ZUR 2006, 340 ff.
- Louis*, Hans Walter: Das Gesetz zur Neuregelung des Rechtes des Naturschutzes und der Landschaftspflege (BNatSchG NeuregG), NuR 2002, 385 ff..
- Louis*, Hans Walter: Bundesnaturschutzgesetz - Kommentar, 2. Aufl., Braunschweig 2000.
- Lund*, Carsten: Anforderungen an Denkmalschutzobjekte, NordÖR 2008, 293 ff.
- Lünsmann-Pielke*, Ursel: Kulturlandschaftsraum Altes Land – zwischen Bewahrung regionaler Identitäten und Entwicklung, in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, Beiträge zur Landesentwicklung 60, Köln 2007, S. 221-226.

- Maaß*, Roland/*Schütte*, Dieter: § 7, in: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl., München 2014.
- Mahrenholz*, Ernst Gottfried: Die Kultur und der Bund – Kompetenzrechtliche Erwägungen anlässlich der Gründung der Bundeskulturstiftung im März 2002, DVBl. 2002, 857 ff.
- Maluck*, Matthias: Denkmalschutz und Naturschutz an den archäologischen Denkmalen Danewerk und Haithabu in Schleswig-Holstein, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81, Bonn 2009, S.211-230.
- Maluck*, Matthias: Das Projekt „Phenomena and Monuments of Viking Culture“, Archäologische Nachrichten aus Schleswig-Holstein 14, 2008, S. 95-97.
- Mangold*, Josef: Landschaft als Basis regionaler Identität, in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, Köln 2007, S. 236-242.
- Marschall*, Ilke: Die Bedeutung der Europäischen Landschaftskonvention für die Landschaftsplanung, in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, Köln 2007, S. 159-164.
- Marschall*, Ilke/*Werk*, Klaus: Die Europäische Landschaftskonvention, Ziele, Inhalte sowie ihre derzeitige landschaftspolitische Bedeutung in Deutschland, NuR 2007, 719 ff.
- Martin*, Dieter/*Mieth*, Stefan/*Spennemann*, Jörg: Die Zumutbarkeit im Denkmalrecht: Eigentumsgrundrecht und Denkmalschutz in der Praxis, Stuttgart 2013.
- Martin*, Dieter: Kap. B Teil VI, in: Martin, Dieter /Krautzberger, Michael, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege „Recht – fachliche Grundsätze – Verfahren – Finanzierung, 3. Aufl., München 2010.
- Martin*, Dieter/*Mieth*, Stefan/*Graf*, Jens/*Sautter*, Verena: Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz – Kommentar, 2. Aufl., Wiesbaden 2008.
- Martin*, Dieter/*Ahrens Dorf*, Holger/*Flügel*, Andreas: Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt – Kommentar, 2001.
- Martin*, Dieter/*Schmidt*, Karin: Denkmalschutzrecht in Berlin, Berlin 2000.
- Martin*, Dieter u.a.: Sächsisches Denkmalschutzgesetz – Kommentar, Wiesbaden 1999.

- Martin, Dieter/Viebrock, Jan Nickolaus/Bielfeldt, Carsten:* Denkmalschutz, Denkmalpflege, Archäologie, Loseblatt, 1997.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter:* Grundgesetz – Kommentar, Bd. 4, Bd. 5, München, Stand März 2014.
- Maurer, Hartmut:* Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München 2011.
- Melchinger, Hansjörg:* Die Eigentumsdogmatik des Grundgesetzes und das Recht des Denkmalschutzes, 1993.
- Memmesheimer, Paul Artur/Uppmeier, Dieter/Schönstein, Horst Dieter:* Denkmalrecht Nordrhein-Westfalen, Köln 1989.
- Meßerschmidt, Klaus:* Bundesnaturschutzrecht, Heidelberg Stand 2011, Loseblattsammlung.
- Mitschang, Stephan:* Die Bedeutung der Landschaftsplanung für die Landes-, Regional- und Bauleitplanung, UPR 1994, 366 ff.
- Moench, Christoph/Otting, Olaf:* Entwicklung des Denkmalschutzrechtes (Teil 2), Rechtsfolgen und Konsequenzen der Denkmaleigenschaft, NVwZ 2000, 515 ff.
- Moench, Christoph/Otting, Olaf:* Entwicklung des Denkmalschutzrechtes (Teil 1), Voraussetzungen der Denkmaleigenschaft, NVwZ 2000, 146 ff.
- Moench, Christoph:* Die Entwicklung des Denkmalschutzrechtes, NVwZ 1988, 304 ff.
- Moench, Christoph:* Die Entwicklung des Denkmalschutzrechtes, NVwZ 1984, 146 ff.
- Moersch, Gustav:* Wer bestimmt das öffentliche Interesse an der Erhaltung von Baudenkmalen? Mechanismen und die Problematik der Auswahl, in: DKD 38 (1980), S. 126 ff.
- Morgenthaler, Gerd:* Abhandlungen - Marburg, Der Schutz der Landschaft im Wandel - Flächenbezogener Naturschutz (§§ 12 bis 18 BNatSchG) zwischen Wildnisromantik, Denkmalpflege und nachhaltiger Nutzung, DÖV 1999, S. 766 -775.
- Müller,Chris:* Zum Verhältnis von Naturschutz und Landwirtschaft nach dem BNatSchG-Neuregelungsgesetz, NuR 2002, S. 530 ff.
- von Mutius, A./Friedrich, T.:* Denkmalschutz in den neuen Bundesländern, LKV 1992, 247 ff.

- Nethövel, Petra*: Das Verursacherprinzip im Denkmalschutzrecht. Zur Haftung für dokumentierende Maßnahmen bei der Zerstörung von Boden- und Baudenkmalern, Baden-Baden 2008.
- Neumeyer, Michael*: Heimat zur Geschichte und Begriff des Phänomens, Kieler Geographische Schriften, Bd. 84, Kiel 1992.
- Oebbecke, Janbernd*: Der Rechtsbegriff des Bodendenkmals, in: Horn, Heinz Günter u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, Mainz 1991, S. 39 – 46.
- Oebbecke, Janbernd*: Das Recht der Bodendenkmalpflege, DVBl 1983, 384 ff.
- Olschowsky, Gerhard*: Ein „Integriertes Schutzsystem“ zur Sicherung von Natur und Landschaft – entwickelt am Beispiel des Landes Niedersachsen, Bonn 2013.
- Oppermann, Thomas*: Europarecht, München 2009.
- Otten, Thomas*: Landschaftsschutz und Entwicklung als bürgerschaftliche Aufgabe – Ziele und Motivation, in: LVR (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, Beiträge zur Landesentwicklung 60, Köln 2007, S. 177-184.
- Palandt, Otto (Begr.)*: BGB-Kommentar, 73. Aufl., München 2013.
- Peichocki, Robert*: Biodiversitätskampagne „Leben braucht Vielfalt“. Teil II Zur Geschichte der Diversitäts-Stabilitäts-Debatte, NuL 2002, S. 86-88.
- Peters, Jürgen*: Baukultur und regionale Siedlungsentwicklung im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin, in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, Beiträge zur Landesentwicklung 60, Köln 2007, S. 227-235.
- Peters, Heinz-Joachim*: Zum gesamthaften Ansatz in der gesetzlichen Umweltverträglichkeitsprüfung, NuR 1996, 235 ff.
- Poschold, Peter*: Geschichte der Kulturlandschaft, Ulmer 2014.
- Priore, Riccardo*: The Council of Europe´s European Landscape Convention, in: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.), Kulturlandschaften in Europa, Regionale und internationale Konzepte zu Bestandserfassung und Management, Hannover 2001, S. 125-130.
- Pusch, Martin/Carls, Randi/ Stegmann, Heike*: Historische und geowissenschaftliche Ansätze zur Erarbeitung des morphologischen Referenzzustandes von Flüssen, in: Rainer Deneke/Brigitte Nixdorf (Hrsg.), Implementierung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in

- Deutschland: Ausgewählte Bewertungsmethoden und Defizite, 2002, S. 129-146.
- Radkau*, Joachim: Natur und Macht, München 2000.
- Recker*, Udo: Wüstungsbegriff und Wüstungsforschung im Kontext der interdisziplinären Kulturlandschaftsforschung, in: Schenk/Bergmann (Hrsg.), Historische Kulturlandschaftsforschung im Spannungsfeld von älteren Ansätzen und aktuellen Fragestellungen und Methoden, Bonn 2006, S. 163-179.
- Reichstein*, Joachim: Das archäologische Denkmal als archäologische Quelle, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, Münster 1991, S. 47-56.
- Ress*, Georg/*Ukrow*, Jörg, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, 2005 EGV, Rn. 68.
- Ringbeck*, Birgitta: Die UNESCO-Welterbekonvention im Zusammenspiel mit der Europäischen Landschaftskonvention, in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, Beiträge zur Landesentwicklung 60, Köln 2007, S. 191-196.
- Ringbeck*, Birgitta: Anforderungen und Verpflichtungen der Welterbekonvention aus der Sicht der Denkmalpflege, in: Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.), Welterbe-Manual – Handbuch zur Umsetzung der Welterbekonvention in Deutschland, Luxemburg, Österreich und der Schweiz, Bonn 2006, S. 64-81.
- Rhode*, Martin/*Sautter*: Verena: Denkmalpflege und Naturschutz im Miteinander, Erste Vereinbarung im Land Brandenburg – modelhaft? – Stadt und Grün 58 (5) 2008, S. 26-28.
- Robertson*, Arthur Henry: The Council of Europe, 2. Aufl., New York 1961.
- Ronellenfitsch*, Michael: Rechts- und Verwaltungsaspekte der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung – Ausgewählte Fragen des Verfahrens—und materiellen Rechts, NuR 1986, 284 ff.
- Ronellenfitsch*, Michael: Einführung in das Planungsrecht, Darmstadt 1986.
- Rößing*, Lars: Denkmalschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung, Berlin 2004.
- Rössler*, Mechtild: UNESCO and Cultural Landscape Protection, in: Bernd Droste/Harald Plachter/Mechtild Rössler (Hrsg.), Cultural Landscapes of Universal Value, Jena/Stuttgart/New York 1995, S. 42-49.

- Rössler, Mechthild*: Neue Perspektiven für den weltweiten Schutz der Interaktion des Menschen mit der Natur: Kulturlandschaften, in: Brickwedde/Weinmann (Hrsg.), Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes – Umwelt und Kulturgüter, Berlin 2004, S. 67-74.
- Rössler, Mechthild*: Die Verknüpfung von Kultur und Natur – Der Schutz von historischen Gärten und Kulturlandschaften nach der UNESCO-Welterbekonvention, in: Rhode/Schonmann (Hrsg.), Historische Gärten heute 2003, S. 220 ff.
- Rössler, Mechthild*: Neue Perspektiven für den Schutz der Kulturlandschaft – Kultur und Natur im Rahmen der Welterbekonvention, GR 1995, 343 ff.
- Rössing, Lars*: Denkmalschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung, Berlin 2004.
- Rothe, Karl-Heinz*: Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen – Kommentar, Berlin 1981.
- Rudolf, Walter*: Encyclopedia of Public International Law, Vol 2, Amsterdam 1995.
- Runkel, Peter*: K § 2, in: W. Bielenberg et. alt. (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Band 2, Berlin 2002.
- Rupp, Hans Heinrich*, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliches Interessen, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39, 1967, S. 116 ff.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.)*: Denkmalschutz und Denkmalpflege im Freistaat Sachsen Beispiele aus 20 Jahren erfolgreicher Arbeit am Denkmal, Dresden 2011.
- Sautter, Verena*: Denkmalschutz und Naturschutz in der Gartendenkmalpflege – Rechtliche Aspekte zu einem gemeinsamen Ansatz im Garten, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81, 2009, S. 137-152.
- Schenk, Winfried*: Aktuelle Verständnis von Kulturlandschaft in der deutschen Raumplanung, IzR 2008, 271 ff.
- Schenk, Winfried*: Europäische Landschaftskonvention (European Landscape Convention, ELC) und Kulturlandschaftspflege – zwei nahezu kompatible Ansätze zur Kulturlandschaftspflege, in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Europäische Landschaftskonvention, Beiträge zur Landesentwicklung 60, Köln 2007, S. 184 – 190.

- Schenk*, Winfried: Der Terminus „gewachsene Kulturlandschaft“ im Kontext öffentlicher und raumwissenschaftlicher Diskurse zu „Landschaft“ und „Kulturlandschaft“, in: Matthiesen u.a. (Hrsg.), Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven, Hannover 2006, S. 9-21.
- Schink*, Alexander: Beeinträchtigung der Umwelt in Deutschland durch landwirtschaftliche Produktion, UPR 1999, 8 ff.
- Schink*, Alexander: Naturschutz und Landschaftspflegerecht Nordrhein-Westfalen, Köln 1989.
- Schmaltz*, Hans Karsten/*Wiechert*, Reinald: Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz, Hannover 2006.
- Schrader*, Christian: Das Naturschutzrecht der Länder in der Anpassung an das neue Bundesnaturschutzgesetz, NuR 2003, 80 ff.
- Schöndube*, Claus: Der Europarat und die Europäische Bewegung, in: Institut für Europäische Politik 1974, S. 195-221.
- Schulze-Naumburg*, Paul: Kulturarbeiten Bd. 2, 1905.
- Schulze-Naumburg*, Paul: Kulturarbeiten Bd. VII, 1916.
- Schulze-Naumburg*, Paul: Kulturarbeiten Bd. VII, 1916.
- Schulze-Naumburg*, Paul: Kulturarbeiten Bd. IX, 1916.
- Schumacher*, Jochen/*Werk*, Klaus/*Albrecht*, Juliane/*Janssen*, Gerold: Raumordnungsgesetz – Kommentar, 1. Aufl., Baden-Baden 2012.
- Schumacher*, A. und J.: § 1, in: Schumacher, Jochen/Fischer-Hüftle, Peter, Bundesnaturschutzgesetz - Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart 2010.
- Schwahn*, Christoph: Die Europäische Landschaftskonvention, Garten und Landschaft 2006, 17 ff.
- Schwartmann*, Rolf: Bundesbodenschutzgesetz – Kommentar, 1. Aufl., Stuttgart 2002.
- Seehusen*, August-Wilhelm/*Schwede*, Thomas Claus (Begr.): Flurbereinigungsgesetz – Kommentar, 7 Aufl., Stuttgart 2002.
- Soyez*, Dieter: Kulturlandschaftspflege: Wesen Kultur? Wessen Landschaft? Wessen Pflege?, in: Petermanns Geographische Mitteilungen 147, 2003, S. 30-39.
- Spannowsky*, Willy/*Runkel*, Peter/*Goppel*, Konrad, Raumordnungsgesetz – Kommentar, 1. Aufl., München 2010.

- Spannowsky, Willy*: Planfeststellung und Denkmalschutz, ZfBR 2000, 239 ff.
- Sparwasser, Rainhard/Engel, Rüdiger/Voßkuhle, Andreas*: Umweltrecht, Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechtes, 3. Aufl., Heidelberg 2003.
- Soell, Hans*: Schutzgebiete, NuR 1993, 301 ff.
- Soell Hans*, in: Breuer/Kloepfer/Marburger/Schroeder (Hg.), Jahrbuch der Umwelt und Technikrechts 1992 (UTR Bd. 20), 1993, 133ff.
- SRU*, Sondergutachten, Bonn 2002.
- Stalder, Andreas*: Zur Umsetzung der Europäischen Landschaftskonvention in der Schweiz, in: Europäische Landschaftskonvention. Beiträge zur Landesentwicklung 60, Landschaftsverband Rheinland [Hrsg.], Köln 2007, S. 201-220.
- Stich, Rudolf/Burhenne, Wolfgang (Hrsg.)*: Denkmalrecht der Länder und des Bundes, Bd. 2: Europäisches und internationales Recht, Loseblattsammlung, Nr. 670, Stand 2010.
- Strobl, Heinz/Majocco, Ulrich/Sieche, Heinz*: Denkmalschutzgesetz für Baden-Württemberg – Kommentar, 3. Aufl. Köln 2009.
- Stier, Bernhardt*: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Planung – Genehmigung – Rechtsschutz, 4. Auflage, München 2009.
- Succow, Michael*: Zur Zukunft der mitteleuropäischen Kulturlandschaft, in: Pertermanns Geographische Mitteilungen, 145, 2001/1, S. 50-53.
- von Taboriziki, Precht*: Die Denkmallandschaften, AH 47 der rheinischen Denkmalpflege, Köln 1996.
- Tesdorf, Jürgen*: Landschaftsverbrauch. Begriffsbestimmung, Ursachenanalyse und Vorschläge zur Eindämmung, in: Landtagsfraktion der Grünen in Baden-Württemberg (Hrsg.), Darstellung an Beispielen in Baden-Württemberg, Berlin 1985, S. 37 ff.
- Thiessen, Henning*: Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Archäologie und Naturschutz, in: Naturschutz und biologische Vielfalt, 81, Bonn 2009, S. 73-92.
- Tress, Bärbel/Tress, Werner*: Begriff, Theorie und System der Landschaft. Ein transdisziplinärer Ansatz zur Landesforschung, in: Naturschutz und Landschaftsplanung, 2001, S. 52-58.



- Trier, Bendix*: Teil I Kap. I, in: Martin, Dieter /Krautzberger, Michael, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege ,Recht – fachliche Grundsätze – Verfahren –Finanzierung, 3. Aufl., München 2010.
- Trier, Bendix*: Definition, Abgrenzbarkeit und Begründbarkeit von Bodendenkmälern für das praktische Verwaltungshandeln, in: Horn u.a. (Hrsg.), Archäologie und Recht, Münster 1991, S. 57 – 65.
- Uppmeier, Hans-Dieter*, Das Bodendenkmal in der aktuellen Rechtsprechung – mit einem Beitrag von Horst Dieter Schönstein, in: Horn, Heinz Günter, Archäologie und Recht, Mainz 1991.
- Vallée, Dirk*: Regionales Management für die Flächenentwicklung in der Region Stuttgart – Perspektiven der Innenentwicklung, in: Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg – Aufgaben und Chancen für die Regionen, Arbeitsmaterial 216, Hannover 2006.
- Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland*: Denkmalpflege und historische Kulturlandschaft, in: Denkmalschutz, Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Schriftenreihe der Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Band 52, Bonn 2007, S. 307-309.
- Versteyl, Ludger-Anselm/Sondermann, Dieter*: Bundes-Bodenschutzgesetz – Kommentar, 2. Aufl., München 2010.
- Viebrock, Jan Nikolaus*: Hessisches Denkmalschutzgesetz, 3. Auflage, Stuttgart 2007.
- Viebrock, Jan Nickolaus*: Kap. C und Teil D, in: Martin, Dieter /Krautzberger, Michael: Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, Recht – fachliche Grundsätze – Verfahren –Finanzierung, 3. Aufl., München 2010.
- Vogtmann, Hartmut*: Positionen des Naturschutzes, in: BHU (Hrsg.), Naturschutz und Denkmalschutz – zwei getrennte Wege?, Bonn 2005, S. 25-36.
- Weimann, André*: Historische Kulturlandschaften, Herausforderungen für den Kulturgüterschutz, in: Berichte zur Denkmalpflege in Niedersachsen 2004, S. 1 f.

- von Welck*, Karin: Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes – Umwelt und Kulturgüter, in: Brickwedde/Weinmann (Hrsg.) Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes – Umwelt und Kulturgüter, Berlin 2004, S. 37-56.
- Wille*, Volker: Kulturlandschaften und räumliche Planung, in: Hj. Küster (Hrsg.), Kulturlandschaften, Analyse und Planung, Frankfurt/Main 2008, S. 33-66.
- Wöbse*, Hans-H: Bedeutung historischer Kulturlandschaftselemente für die Eigenart und Schönheit von Kulturlandschaften, in: Küster (Hrsg.) Kulturlandschaften, Analyse und Planung, Frankfurt/Main 2008, S. 21-32.
- Wöbse*, Hans-H: „Kulturlandschaft“ und „historische Kulturlandschaft“, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6, 1999, S. 269-278.
- Wöbse*, Hans-H: Schutz historischer Kulturlandschaften. Beiträge zur räumlichen Planung. Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover, Heft 37, 1994.
- Wohlleben*, Marion: Über Konflikte und Gemeinsamkeiten von Denkmalpflege und Naturschutz, in: BfN (Hrsg.), Naturschutz und Biologische Vielfalt, 81, Bonn 2009, S. 25-46.
- Wolf*, Rainer: Weltkulturvölkerrecht und nationalstaatliche Umsetzung, NuR 2008, 311 ff.
- Wolf*, Rainer: Die Waldschlösschenbrücke. Szenen über Politik und Recht vor der Kulisse von Globalität und Provinzialität, ZUR 2007, 525 ff.
- Wolff*, Heinrich, in: Wolff, Heinrich/Decker, Andreas, Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar, München 2007.
- World Heritage Center*: Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. WHC. 05/2, 2. Feb. 2005.
- Wurzel*, Angelika: Pflege und Entwicklung der Potsdamer Kulturlandschaft, Bonn 2012.
- Zwanzig*, Günter: Gemeinsamer Umgang mit unserem Natur- und Kulturerbe, in: BHU (Hrsg.), Naturschutz und Denkmalschutz – Zwei getrennte Wege?, Bonn 2005, S. 99-100.

#### IV. Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv des Öffentliches Recht (Zeitschrift)
ARL	Akademie Raum- und Landschaftsplanung
BauR	Baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Brandenburg
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BDLA	Bund Deutscher Landschaftsarchitekten
BE	Berlin
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BHU	Bund Heimat und Umwelt in Deutschland
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT-Drs.	Bundestag Drucksache
bsp.	beispielsweise
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
DSchG	Denkmalschutzgesetz
DSI	Denkmalschutz-Information (Zeitschrift)
DVBL	Deutsches Verwaltungsblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CC-PAT	Cultural Heritage Committee of the Council of Europe
CLRAE	Congress of Local and Regional Authorities
CO-DBP	Committee of the activities of the Council of Europe on the field of biological and landscape
CoE	Council of Europe
DBU	Deutsche Stiftung Umweltschutz
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DSchG	Denkmalschutzgesetz
DSchGG	Denkmalschutzgesetze
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Union
ebd.	ebenda
ELK	Europäische Landschaftskonvention
EU	Europäische Union
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EuRatS	Europarat-Satzung
EV	Einigungsvertrag
EzD	Entscheidungen zum Denkmalschutz
f.	folgend
ff.	fortfolgend
Festschr.	Festschrift

FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
FN	Fußnote
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GR	Geographische Rundschau (Zeitschrift)
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
Hrsg.	Herausgeber
ICOMOS	International Council of Monuments and Sites
IUCN	International Union for Conservation of Nature
IZR	Information zur Raumentwicklung (Zeitschrift)
KMK	Kultusministerkonferenz
LEP	Landesentwicklungsplan
LNatSchG	Landesnenschutzgesetz
LNatSchGG	Landesnenschutzgesetze
LV	Landesverfassung
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Organisation de coopération et de développement économiques)
ÖGR	Österreichische Gesellschaft für Raumplanung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVG	Oberverwaltungsgericht
RL	Richtlinie
ROG	Raumordnungsgesetz
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
Tz.	Textzeile
UPR	Umwelt und Planungsrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WEÜ	Weltererbeübereinkommen: das UNESCO Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt

WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WWF	World Wildlife Fund
z.B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für Baurecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht