

## Rechtsfragen zur Einbeziehung der Kulturlandschaft in die Raumordnung

Janssen, Gerold

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Janssen, G. (2006). Rechtsfragen zur Einbeziehung der Kulturlandschaft in die Raumordnung. In U. Matthiesen, R. Danielzyk, S. Heiland, & S. Tzschaschel (Hrsg.), *Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung: Verständnisse - Erfahrungen - Perspektiven* (S. 22-32). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-332571>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

*Gerold Janssen*

## **Rechtsfragen zur Einbeziehung der Kulturlandschaft in die Raumordnung**

S. 22 bis 32

Aus:

Ulf Matthiesen, Rainer Danielzyk, Stefan Heiland, Sabine Tzschaschel (Hrsg.)

## **Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung**

Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 228

Hannover 2006

## Rechtsfragen zur Einbeziehung der Kulturlandschaft in die Raumordnung

### *Gliederung*

- 1 Raumordnungsrecht
    - 1.1 Raumordnerischer Kontext
    - 1.2 Raumordnerischer Kulturlandschaftsbegriff
    - 1.3 Kultur- und Naturdenkmäler
    - 1.4 Prägende Merkmale
    - 1.5 Regionale Zusammengehörigkeit (Nr. 13 Satz 1)
    - 1.6 Zwischenfazit
  - 2 Naturschutzrecht
  - 3 Denkmalschutzrecht
  - 4 Exkurs: European Landscape Convention
- Literatur

### **1 Raumordnungsrecht**

Von den 15 Grundsätzen der Raumordnung gemäß § 2 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) führt der 13. Grundsatz, der die kulturellen Aspekte der Raumentwicklung umfasst, in der Raumplanung eher ein Schattendasein. Dort heißt es:

„Die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sowie die regionale Zusammengehörigkeit sind zu wahren. Die gewachsenen Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen sowie mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten.“

Dabei sind kulturelle Belange seit jeher grundlegender Gegenstand der Raumordnung. So nimmt es nicht wunder, dass der Kulturlandschaft im Raumordnungsgesetz in § 2 Abs. 2 Nr. 13 Satz 2 ein eigenständiger Grundsatz gewidmet wurde. Bereits vor der Novellierung des ROG durch die BauROG-Novelle 1998 existierte ein entsprechender Grundsatz gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 11 ROG a. F., allerdings mit dem Wortlaut: „Die landsmannschaftliche Verbundenheit sowie die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sollen berücksichtigt werden. Auf die Erhaltung von Kultur- und Naturdenkmälern ist zu achten.“ Der Begriff Kulturlandschaften wurde erst mit dem BauROG 1998 aufgenommen, versehen mit dem Attribut „gewachsene“ (BT-Drs. 13/6392: 80). Der Grundsatz Nr. 13 in § 2 Abs. 2 ROG stellt demnach eine Fortentwicklung des früheren Grundsatzes § 2 Abs. 1 Nr. 11 ROG a. F. dar (von der Heide 2002, ROG, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn. 2), welcher selbst durch das Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht vom 1. Juni 1980 (BGBl. I 1980, S. 649) verschärft wurde, wonach „auf die Erhaltung von Kulturdenkmälern zu achten“ war.

Die Gründe für die schwache Berücksichtigung der Kulturlandschaft sind vielfältig (für die Planungspraxis siehe Beitrag Danielzyk; Eickhoff, in diesem Band). Sie sind unter anderem in dem unklaren Anwendungsbereich zu suchen. Insbesondere bietet der Begriff der gewachsenen Kulturlandschaft vielfältige Interpretationsmöglichkeiten und daraus folgende Abgrenzungsprobleme, denen im Folgenden aus juristischer Sicht nachgegangen werden soll.

### 1.1 Raumordnerischer Kontext

Der bundesraumordnungsrechtliche Grundsatz gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 13 ROG zur Erhaltung der Kulturlandschaft dient gesetzessystematisch nicht der Einteilung in Raumkategorien (wie z. B. die Freiraumstruktur) oder zur Sicherung sektoraler Erfordernisse (z. B. Infrastruktur), sondern steht als sog. fachlicher Grundsatz und somit für einen bestimmten Aufgabenbereich, nämlich für den Schutz der Kultur. Diese Unterscheidung hat indes keinerlei Auswirkung auf den rechtlichen Gehalt, sodass er unter den Grundsätzen insgesamt volle Gleichwertigkeit genießt. Aus dem Grundsatz folgt zunächst, dass aus raumordnerischer Sicht nicht in die wesensbestimmende Struktur von Kulturlandschaften eingegriffen werden darf (von der Heide 2002, ROG, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn 10). Insofern erfährt dieser Grundsatz neben einem fachlichen auch einen raumgliedernden Charakter, indem die kulturelle Situation des Raums bzw. der Raumentwicklung Berücksichtigung finden soll.

Die Grundsätze des Raumordnungsgesetzes konkretisieren die Zielvorstellungen des § 1 ROG und stellen allgemeine Aussagen dar, welche als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen herangezogen werden (§ 3 Nr. 3 ROG). Der Erhalt von Kulturlandschaften korrespondiert insbesondere mit dem Teilaspekt einer nachhaltigen Raumentwicklung, die prägende Vielfalt der Teilräume zu stärken (§ 1 Abs. 2 Nr. 5 ROG) (Runkel 2002, K § 2, Rn. 150). Dieser spricht den im Leitbild der Nachhaltigkeit angelegten kulturellen Aspekt aus der besonderen räumlichen Sicht an, was im Allgemeinen auch unter der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit subsumiert wird. Der Grundsatz will somit der Gefahr entgegenwirken, dass die ökologischen, ökonomischen und sozialen Gegebenheiten im Plangebiet intensiver erhoben werden als die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge. Damit wird sichergestellt, dass kulturelle Belange mit dem ihnen gebührenden Gewicht in die Abwägung eingestellt werden.

Eine wesentliche Prämisse der Raumordnung ist die Vielzahl unterschiedlicher (Kultur) Landschaften im Staatsgebiet (BT-Drs. 13/6392, S. 79). Diese Vielfalt ist mit raumordnerischen Instrumenten dadurch zu erhalten, dass die den jeweiligen Teilraum prägenden Elemente geschützt und gestärkt werden sollen (Runkel 2002, K § 2, Rn. 81). In Zeiten zunehmender Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen und des fortschreitenden Integrationsprozesses der Europäischen Union besteht die Gefahr, dass sich die regional gewachsenen räumlichen Besonderheiten einer Kulturlandschaft verlieren und stattdessen eine Einheitlichkeit des Erscheinungsbildes eintritt (Runkel 2002, K § 2, Rn. 81) und damit zum Verlust der regionalen Identität der Bevölkerung führt (von der Heide 2002, ROG, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn 9). Dem will das Raumordnungsgesetz entgegenwirken.

Folglich ist es Auftrag der Raumplanung, die prägende Vielfalt der Teilräume mit raumordnerischen Mitteln zu stärken. Kulturlandschaften schließen damit bewusst besiedelte Räume mit ein. Auch werden bestimmte Formen der für einen Teilraum typischen Raumnutzun-

gen erfasst. Dabei belässt es der Gesetzgeber nicht beim Auftrag des bloßen Erhalts der Kulturlandschaft im Sinne eines konservierenden Schutzes. Im Gegenteil hat er dessen Stärkung und damit die künftige Entwicklung im Blick, sodass der fortlaufende dynamische Prozess in der Landschaft zu begleiten und die Landschaft dem gesellschaftlichen Wandel anzupassen ist (zur Dynamik der Kulturlandschaft vgl. Bartlspenger 2003: 1032).

## 1.2 Raumordnerischer Kulturlandschaftsbegriff

Die Grundsätze des ROG sind unmittelbar geltendes Recht, d. h. es bedarf nicht der Umsetzung in Landesrecht (vgl. § 6 Satz 1 ROG). Ergänzende landesspezifische Grundsätze gemäß § 2 Abs. 3 ROG zum Erhalt von Kulturlandschaften sind demzufolge nur vereinzelt erlassen worden (vgl. Art. 2 Nrn. 12-15 BayLPlIG, wonach beispielsweise Gebiete von besonderer Schönheit oder Eigenart und Naturdenkmale möglichst unberührt zu erhalten und zu schützen sind [Nr. 12 Satz 4] und kennzeichnende Ortsbilder erhalten werden sollen [Nr. 15]) und liefern keine neuen Erkenntnisse für die Anwendung des Grundsatzes.

Das Raumordnungsrecht des Bundes stellt Rahmenrecht dar und gründet auf Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 2. Alt. GG. Raumordnung im Sinne dieser Vorschrift umfasst die zusammenfassende übergeordnete, überörtliche und überfachliche Gesamtplanung (vgl. Hoppe 1996, § 71 Rn. 24). Überörtlichkeit bedeutet oberhalb der örtlichen Ebene, also der Bauleitplanung (Degenhart 1999, Art. 75, Rn. 33). Überfachlich ist die Planung, wenn sie sich auf allgemeine Ziele und Erfordernisse beschränkt (Degenhart 1999, Art. 75, Rn. 34). Für Fachplanungen ist auf die materiell einschlägigen, spezielleren Kompetenznormen abzustellen. Soweit das Grundgesetz keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes begründet, haben die Länder diese Kompetenz inne. Als einer der wesentlichen Bereiche zählt dazu die Länderkulturhoheit (Pieroth 1997, Art. 70, Rn. 11) und hier insbesondere das Denkmalschutzrecht (Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 78, 205 (209)). Daraus folgt, dass der Bund im Rahmen des Raumordnungsrechts nur allgemeine Aussagen zu kulturellen Aspekten und somit zu Kulturlandschaften machen darf, soweit es für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums der Bundesrepublik und seiner Teilräume erforderlich ist (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ROG).

Der Gesetzgeber hat bewusst den Begriff der gewachsenen Kulturlandschaft gewählt (a. A. Hönes 2003, S. 80), 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 Raums, nämlich des gewachsenen (Kultur)Raums, welcher durch sein Gewachsensein identitätsstiftend wirkt. Insofern spielt die Historie der Kulturlandschaft und mithin die Entstehungsgeschichte bei der Erfassung und Bewertung eine entscheidende Rolle, womit die zeitliche Dimension angesprochen wird (Hönes 2003: S. 80). Die Entscheidung darüber, ob eine Landschaft als „gewachsen“ einzustufen ist, hängt wiederum maßgeblich vom Grad der Identifikation in der Bevölkerung mit der Landschaft ab (vgl. dazu das Beispiel der Potsdamer Kulturlandschaft, Beitrag Kühn in diesem Band).

Der Begriff der gewachsenen Kulturlandschaften in § 2 Abs. 2 Nr. 13 Satz 2 ROG ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der im Kontext des ROG, insbesondere im Zusammenhang mit § 1 ROG sowie § 2 Abs. 2 Nr. 13 Satz 1 ROG zu interpretieren ist. Kulturlandschaft gemäß Raumordnungsgesetz ist demnach in einem speziellen – raumordnerischen – Sinn zu verstehen (von der Heide 2002, ROG, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn 10). Zur besseren Abgrenzung von

gleich lautenden Begriffsverwendungen (z. B. im Bundesnaturschutzgesetz, siehe unten) wird deshalb im Folgenden vom raumordnerischen Kulturlandschaftsbegriff gesprochen.

Für die Definition von gewachsenen Kulturlandschaften ist der Begriff in den weiteren raumordnungsrechtlichen Kontext zu stellen. Zu fragen ist zunächst, in welchem Zusammenhang der Grundsatz der Erhaltung von Kulturlandschaften wirksam wird. Hierzu wurde bereits auf die Funktion der Grundsätze als Maßstab für Abwägungs- und Ermessensentscheidungen hingewiesen (§§ 3 Nr. 3, 4 Abs. 2 ROG).

Des Weiteren ist die Raumbedeutsamkeit von Maßnahmen Voraussetzung dafür, dass der Schutz der Kulturlandschaft gemäß Raumordnungsgesetz greifen kann. Es ist also die Frage zu stellen, was mit den Mitteln der räumlichen Planung kulturlandschaftlich erhalten werden kann. Beispielsweise kann das Fällen von Bäumen eine raumbedeutsame Maßnahme sein, wenn die Bäume Teile einer Allee sind, die zu den prägenden Merkmalen einer speziellen Kulturlandschaft gehört (Runkel 2002, K § 2, Rn. 150).

Darüber hinaus ist zu betrachten, wer Adressat eines raumordnungsrechtlichen Grundsatzes sein kann. Gemäß § 4 ROG sind Grundsätze der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen und Personen des Privatrechts zu berücksichtigen, bei Letzteren allerdings nur so weit, als eine Raumordnungsklausel in dem dafür maßgeblichen Fachgesetz dies vorschreibt (Runkel 2002, K § 2, Rn. 150). Stellt beispielsweise Weideland in einem Kulturraum ein prägendes Merkmal dar, wäre eine Festlegung in Raumordnungsplänen, wonach die Umwandlung von Grün- in Ackerland verboten ist, gleichwohl unzulässig, da es sich dabei nicht um ein genehmigungspflichtiges Vorhaben handelt. Die Umwandlung von Weide- in Ackerland ist nicht in einer Form genehmigungspflichtig, die eine Berücksichtigung von Erfordernissen der Raumordnung ermöglichen würde (Runkel 2002, K § 2, Rn. 150). Anders verhält es sich, wenn beispielsweise Teile eines Weinanbaugesbietes als Vorranggebiet Weinbau festgelegt sind. Auf diesem Wege könnte beispielsweise verhindert werden, dass eine Gemeinde auf diesen Flächen Bauland ausweist (§ 1 Abs. 4 BauGB).

Der Gesetzgeber gibt darüber hinaus weitere Hinweise, was er unter einer gewachsenen Kulturlandschaft verstanden wissen will, indem er sie in den Kontext der sie „prägenden Merkmale sowie mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern“ stellt (§ 2 Abs. 2 Nr. 13 Satz 2 ROG). Während die Identifizierung von Kulturdenkmälern durch deren Aufnahme in ein Denkmalverzeichnis, analog wie bei den Naturdenkmälern (vgl. § 28 BNatSchG), noch relativ einfach erscheint, weil sie zumindest vordergründig objektiv durchzuführen ist, ist die Definition von prägenden Merkmalen ungleich schwieriger, denn hierfür existieren keine gesetzlichen Kriterien.

### 1.3 Kultur- und Naturdenkmäler

Sofern die gewachsenen Kulturlandschaften „mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten“ sind, wird vorausgesetzt, dass diese Denkmäler regelmäßig in Kulturlandschaften vorhanden sind. Ein Indiz für die Existenz einer gewachsenen Kulturlandschaft ist demnach, dass in einer bestimmten Landschaft solche Objekte vorzufinden sind.

Bei den zu erhaltenden Kulturdenkmälern handelt es sich insbesondere um Baudenkmäler, Gesamtanlagen, Bodenfunde sowie Grabungsschutzgebiete (Runkel 2002, K § 2, Rn. 151), wie beispielsweise Burgen, Schlösser, Klöster, Wallfahrtskirchen, aber auch Dörfer und Anlagen aus alten Zeiten, z. B. die Reste römischer Wasserleitungen, Wallanlagen aus germanischer und römischer Zeit (Reste des Limes) und Bodendenkmäler (von der Heide 2002, ROG, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn 10). Näheres ergibt sich aus den jeweiligen Denkmalschutzgesetzen der Länder (dazu unten).

Naturdenkmale entsprechen jenen aus § 28 BNatSchG bzw. den entsprechenden landesnaturausschutzrechtlichen Normen (vgl. nur § 21 SächsNatSchG, § 24 NatSchG BW, § 22 NatSchG LSA). Dies sind rechtsverbindlich geschützte Einzelschöpfungen der Natur, deren besonderer Schutz aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder wegen ihrer Seltenheit, Eigenart oder Schönheit erforderlich ist. Sie können eine Fläche von bis zu 5 ha (sog. Flächennaturdenkmale) umfassen (vgl. § 21 SächsNatSchG).

Sowohl bei den Kultur- als auch bei den Naturdenkmälern ist der Umgebungsschutz eingebunden, d.h. der Schutz erstreckt sich nicht auf das konkrete Objekt allein, sondern bezieht die nähere und weitere Umgebung der Denkmäler mit ein. Nur so können diese ihre Wirkung entfalten. Damit erhalten diese Denkmäler eine unmittelbare räumliche Dimension, die planerisch berücksichtigt werden muss.

#### 1.4 Prägende Merkmale

Da Kulturlandschaften in ihren „prägenden Merkmalen“ zu erhalten sind, gilt es als Voraussetzung, dass entsprechende Kennzeichen in der Landschaft identifiziert werden können, welche die gewachsenen Kulturlandschaften als solche erkennbar machen.

Dabei wird der Begriff „prägend“ im Sinne einer vom Menschen veränderten und dieserart geprägten Landschaft interpretiert. Diese Würdigung steht im Einklang mit dem Begriff der Kulturlandschaft, welcher sich von der Naturlandschaft durch die menschliche (Um-)Gestaltung unterscheidet und in diesem Sinne gewachsen ist (von der Heide 2002, ROG, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn 10). Unschädlich ist insoweit, dass in dieser Landschaft auch Naturdenkmäler vorzufinden sind, die sich ohne menschlichen Einfluss entwickelt haben, wie z. B. die Moorlandschaften, einige Klammern in den Obertälern von Gebirgsflüssen, (natürliche) Wasserfälle, aber auch Flussauen (von der Heide 2002, ROG, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn 10). Im Gegenteil macht gerade das Zusammenspiel von gestalteter und unberührter Natur den gewachsenen Charakter der Landschaft aus.

Als Beispiele für prägende Merkmale werden Alleebäume, Hecken, die kleinteilige Feldflur, der Wechsel von landwirtschaftlichen und als Wald genutzten Flächen, eine Wiesen- und Weidelandschaft, die besondere Agrarstruktur eines Gebietes z. B. mit Einzelhöfen oder Weihern oder eine Teichlandschaft genannt (Runkel 2002, K § 2, Rn. 81, 150). Andere Autoren verweisen auf die Boddenlandschaft des Darß, die Kalkfelsen der Insel Rügen, den Oberharz, den Thüringer Wald und das Elbsandsteingebirge, die Marschen an der Nordseeküste, die Lüneburger Heide und die Alpenregionen, in denen prägende Merkmale vorzufinden sind (von der Heide 2002, ROG, § 2 Abs. 2 Nr. 13, Rn 9).



### 1.5 Regionale Zusammengehörigkeit (Nr. 13 Satz 1)

Unter gesetzensystematischen Gesichtspunkten ist zunächst Satz 1 von § 2 Abs. 2 Nr. 13 ROG heranzuziehen, wonach die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sowie die regionale Zusammengehörigkeit zu wahren sind. Der Aspekt der „regionalen Zusammengehörigkeit“ unterstützt den Anspruch der Bevölkerung auf regionale Identitätswahrung (vgl. § 1 Abs. 2 ROG). Als Beispiele 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, K § 2, Rn. 149). Die Auflösung einer Landwirtschaftskammer kann beispielsweise zur Schwächung der regionalen Identität bei Landwirten führen.

### 1.6 Zwischenfazit

Der raumordnerische Kulturlandschaftsbegriff leitet sich aus dem Begriff der gewachsenen Kulturlandschaften gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 13 Satz 2 ROG ab. Als unbestimmter Rechtsbegriff ist er im Kontext des ROG, insbesondere im Zusammenhang mit § 1 ROG sowie § 2 Abs. 2 Nr. 13 Satz 1 ROG herzuleiten. Zwar kann an dieser Stelle keine allgemeine Definition für den raumordnerischen Kulturlandschaftsbegriff geliefert werden. Es lassen sich aber die wichtigsten Merkmale für eine Identifizierung einer gewachsenen Kulturlandschaft ableiten. Diese sind:

- Es existiert eine Mehrzahl an Kulturlandschaften (daraus leitet sich ein räumliches Abgrenzungserfordernis ab);
- Sie hat sich im Laufe der Zeit entwickelt (somit ist die Entstehungsgeschichte relevant);
- In ihr sind Kultur- und Naturdenkmäler (fakultativ) vorzufinden (objektiver Tatbestand);
- Sie enthält (obligatorisch) vom Menschen hervorgebrachte Elemente (objektiver Tatbestand);
- Sie muss als solche von der Bevölkerung wahrgenommen werden (können) (subjektiver Tatbestand; Identifikationsfunktion);
- Sie soll vor landschaftsbeeinträchtigenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen geschützt werden (hat somit Steuerungsfunktion);
- Kulturlandschaftliche Erfordernisse der Raumordnung binden den öffentlichen Planungsträger und unter bestimmten Voraussetzungen auch Private (Normadressat).

## 2 Naturschutzrecht

Zur weiteren Spezifizierung des raumordnerischen Kulturlandschaftsbegriffs ist dieser vom ähnlichen Begriff der *historischen* Kulturlandschaft nach Bundesnaturschutzrecht abzugrenzen. Die Kulturlandschaft nimmt im Naturschutzrecht eine nicht minder weit reichende Bedeutung ein wie im Raumordnungsrecht (vgl. Beitrag Heiland, in diesem Band). Insbesondere die Landschaftsrahmenplanung nach § 15 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und den jeweiligen Landesnaturschutzgesetzen (vgl. nur § 5 SächNatSchG.) wird als wichtige Fachplanung mit entsprechenden Erkenntnissen für die Identifizierung von gewachsenen



Kulturlandschaften im Sinne des Raumordnungsgesetzes eingestuft (Erbguth 1998: 673; Mitschang 1994: 206, 366). Sie ist hier besonders hervorzuheben, da ihre Beiträge die Grundlagen für die in diesem Band (vgl. Beitrag Danielzyk; Eickhoff, in diesem Band) ebenfalls diskutierte Regionalplanung liefern.

Die Landschaftsrahmenplanung ist das zentrale Planungsinstrument auf der Ebene der Region bzw. des Landkreises zur Konkretisierung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege (von Dressler u. a. 2000: 21). Ihre fachlichen Inhalte leiten sich unmittelbar ab aus den Zielen und Grundsätzen gemäß §§ 1 und 2 BNatSchG, ggf. ergänzt um weitere Grundsätze der Landesnaturschutzgesetze.

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG sind historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile von besonderer Eigenart einschließlich solcher von besonderer Bedeutung für die Eigenart und Schönheit geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler zu erhalten. Die naturschutzrechtlichen Grundsätze dienen der Erfüllung der Ziele nach § 1 BNatSchG. Nach der Systematik steht der Grundsatz Nr. 14 in Bezug zur Zielsetzung nach § 1 Nr. 4 BNatSchG, welcher die Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswerts von Natur und Landschaft umfasst. Angesprochen ist damit in erster Linie die Erholungsfunktion von Natur und Landschaft, welche auch als ideeller Naturschutz bezeichnet wird (BT-Drs. 7/886: 28; Gasser 2003, § 1 Rn. 54). Die Begriffstrias der Vielfalt, Eigenart und Schönheit nach Bundesnaturschutzgesetz fasst den ästhetischen Aspekt von Landschaft zusammen, der den ökologischen Aspekt des Naturhaushalts bzw. seiner Naturgüter ergänzt (von Dressler u. a. 2000: 21). Beide Aspekte beziehen sich auf denselben Gegenstand, es sind lediglich (aus entsprechenden Motivationen und Absichten eingennommene) unterschiedliche Betrachtungsweisen der Landschaft (vgl. Riedl 1998: 39). Damit wird, insbesondere mit dem Begriff Schönheit als Gesamteindruck von Landschaft, die integrative Aufgabenstellung der Landschaftsplanung deutlich (von Dressler u. a. 2000: 21).

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 14 1. Halbsatz BNatSchG gilt die Erhaltungspflicht für historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile von besonderer Eigenart. Sie sind damit einerseits um ihrer Eigenart willen zu erhalten. Andererseits gilt die Erhaltungspflicht für Kulturlandschaften gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 14 2. Halbsatz BNatSchG aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für die Eigenart und Schönheit geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler. Mit letzterem soll der oftmals unerlässliche Umgebungsschutz mit der Ergänzung des Naturschutzrechts gewährleistet werden (BT-Drs. 14/6378: 37; s. dazu bereits BT-Drs. 8/3716: 7). Hierin liegt eine dienende Funktion für den sog. Ensembleschutz.

Analog zur Raumordnungsrahmenregelung des Bundes fällt unter Naturschutz und Landschaftspflege gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG kompetenzrechtlich nicht der Denkmalschutz. § 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG stellt demzufolge nur klar, dass der sektorale Schutz historischer Kulturlandschaften und Naturdenkmäler als deren kleinste Einheiten sowie der Umgebungsschutz nicht mehr unter das Denkmalschutzrecht, sondern unter das Naturschutzrecht fallen.

„Historisch“ sind Landschaften und Landschaftsteile dann, wenn sie Zeugen bestimmter geschichtlicher Ereignisse, Epochen oder Entwicklungen sind (Gasser 2003, § 2 Rn. 96; weitere Nachweise bei Heiland in diesem Band. „Besondere Eigenart“ ist ein gesteigerter Begriff, welcher einen Ausnahmetatbestand hervorruft. Die Eigenart soll (wirklich) unverändert

erhalten bleiben. Sie muss besonders sein, also unverwechselbar und ohne weiteres zu identifizieren (Kolodziejcok u. a. 2002: Kap. 1105 Rn. 152).

Festzuhalten bleibt, dass die Kulturlandschaft aus naturschutzrechtlicher Perspektive vornehmlich unter dem Blickwinkel des Erholungswertes flächendeckend zu erfassen ist, was im Rahmen der Landschaftsplanung zu erfolgen hat (Makroebene). Auf der Mikroebene verdrängt sie den Denkmalschutz, soweit es um die nähere Umgebung von Naturdenkmälern geht.

### 3 Denkmalschutzrecht

Es versteht sich von selbst, dass bei der Abgrenzung des raumordnerischen Kulturlandschaftsbegriffs auch das mehrfach angesprochene Denkmalschutzrecht zu diskutieren ist. Nicht zuletzt liefert der Denkmalschutz neben der Landschaftsplanung eine weit reichende fachliche Expertise. Wie bereits erwähnt hat der Denkmalschutz im Jahre 1980 eine Aufwertung erfahren, indem er auf Bundesebene durch das Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes (BGBl. I 1980 S. 649) in zahlreiche Gesetze wie das Raumordnungsgesetz, das Bundesnaturschutzgesetz, die Verkehrswegegesetze und das Flurbereinigungsgesetz aufgenommen wurde. Auch ist bereits angeklungen, dass die Regelungen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege in die Gesetzgebungsbefugnis der Länder fällt, und dass die Raumordnung des Bundes und darauf gestützte Landesregelungen dies zu beachten haben und damit kompetenzielle Grenzen gesetzt sind.

Unter Denkmalschutz sind alle Maßnahmen der öffentlichen Hand zu verstehen, die der Erhaltung von Denkmälern dienen (Portz; Runkel 1998: Rn 1046). Denkmalschutz hat die Aufgabe, die Beseitigung oder negative Änderung von Denkmälern zu verhindern. Er schließt Maßnahmen mit ein, die Rechte der Eigentümer von Denkmälern und von Nutzungsberechtigten einschränken. In einigen Landesgesetzen wird zusätzlich die Denkmalpflege erwähnt, die eine betreuende, fördernde und forschende Tätigkeit der Behörden umfasst (Portz; Runkel 1998: Rn 1046). Denkmalschutz und Denkmalpflege zielen jeweils auf den Schutz von Denkmälern.

Der Denkmalbegriff wird in den Landesgesetzen nicht einheitlich definiert. Zur Unterscheidung weisen einige Gesetze darauf hin, dass es sich bei den Kulturdenkmälern um vom Menschen geschaffene Sachen oder um Sachen handeln muss, die bedeutend für die Geschichte des Menschen, für Städte und Siedlungen oder für die Entwicklung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen sind. Die Unterschutzstellung ist in den einzelnen Landesgesetzen wiederum unterschiedlich geregelt. In einigen Bundesländern gilt ein gesetzlicher Schutz, soweit ein bestimmtes Objekt die gesetzlichen Kriterien erfüllt. Es bedarf also keines weiteren Rechtsaktes, insbesondere nicht der Eintragung in eine sog. Denkmalliste oder ein Denkmalsbuch. Anders verhält es sich in den Ländern, die das Publizitätsprinzip eingeführt haben. Nach diesem System wird die Wirksamkeit des gesetzlichen Schutzes von der Eintragung des Objektes in eine Liste abhängig gemacht. Die Eintragung wird von der zuständigen Denkmalschutzbehörde durchgeführt, welcher hinsichtlich der Beurteilung der Denkmaleigenschaft kein Ermessensspielraum zusteht. Nach beiden Systemen ist somit letztlich die Erfüllung der gesetzlichen Kriterien entscheidend, deren Prüfung und Feststellung von den zuständigen (Denkmalschutz)Behörden vorgenommen wird. Ein Er-

messensspielraum ist nicht vorgesehen, wohl aber haben die Behörden einen fachlichen Beurteilungsspielraum.

Aus dem Vorgesagten ist zu folgern, dass der Denkmalschutz das Einzelobjekt in den Fokus der Betrachtung stellt. Freilich wird dabei regelmäßig die nähere Umgebung des Denkmals mit einbezogen. Aber entsprechend dem Naturschutzrecht geht es dabei nur um eine dienende Funktion.

Was die planerische Ebene anbelangt, ist festzustellen, dass landesweite Denkmalschutzpläne in keinem Bundesland vorgesehen sind. Allerdings sehen einige Länder wie Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und der Freistaat Thüringen Denkmalpflegepläne auf Gemeindeebene vor. Diese sind entweder in die Bauleitpläne integriert oder fallen anderweitig in die Zuständigkeit der Gemeinden. Diese Dokumente enthalten u. a. die Bestandsaufnahme und Analyse des Gebietes der Gemeinde unter siedlungsgeschichtlichen Gesichtspunkten. Solange keine bodenrechtlichen Maßnahmen daraus resultieren bzw. gemeinsam mit der Bauleitplanung der Gemeinde agiert wird, ist hiergegen rechtlich nichts einzuwenden. Anderenfalls wären allerdings verfassungsrechtliche Bedenken anzumelden, da dadurch der Denkmalschutz im engeren Sinne verlassen würde und eine Kompetenzkollision mit dem Bodenrecht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG entstünde, für das der Bund mit dem Baugesetzbuch die Gesetzgebungszuständigkeit abschließend ausgeschöpft hat (Portz; Runkel 1998: Rn 1051).

Für die Abgrenzung des raumordnerischen Kulturlandschaftsbegriffs vom Denkmalschutzrecht ergibt sich somit, dass der flächenhafte Kulturlandschaftsschutz Aufgabe der Raumordnung ist. Für die Identifikation von Kulturdenkmälern hingegen ist auf die Expertise der Denkmalbehörden zurückzugreifen, denen kein Ermessensspielraum zur Verfügung steht.

#### **4 Exkurs: European Landscape Convention**

Die European Landscape Convention (ELC) wurde im Juli 2000 durch das Ministerkomitee des Europarates beschlossen und ist im März 2004 in Kraft getreten. Deutschland (und auch Österreich) sind nicht Vertragsstaaten dieses Übereinkommens, das bislang (Stand: Juli 2006) von 33 Staaten des Europarats unterzeichnet wurde. Die Europäische Union hat sich hingegen mit der Rechtsetzung auf dem Gebiet des Landschaftsschutzes bislang zurückgehalten. Die beiden wichtigsten Regelwerke auf dem Gebiet des europäischen Naturschutzrechts sind die Vogelschutzrichtlinie und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie. Beide Richtlinien stellen jedoch ausdrücklich nur auf den funktionalen Schutz für Arten, Biotope und Lebensstätten ab. Nur mittelbar als Rechtsreflex, indem die „natürlichen Lebensräume“ oftmals auch von landschaftsästhetischer Bedeutung sind, spielt der Landschaftsschutz eine Rolle.

Das Landschaftsverständnis, das durch die European Landscape Convention transportiert wird, geht von einem komplexen Ansatz mit dem Menschen im Mittelpunkt aus. Danach wird Landschaft als Beitrag zur menschlichen Entwicklung, als Trägerin der europäischen Identität und als wertvolle ökonomische Ressource begriffen, die im Leben der Bevölkerung eine kulturelle, ökologische und soziale Rolle einnimmt. Die Konvention umschließt aus diesem Verständnis heraus nicht nur die außergewöhnlichen wilden, unberührten Landschaften. Sie spricht sich auch für eine gezielte Landschaftsentwicklung in sog. alltäglichen, städtischen und beeinträchtigten Landschaften aus. Der Gefährdung der Landschaft will die

Konvention mittels Bewusstseinsbildung, Anregung zu Erfahrungsaustausch, Evaluierung und Charakterisierung der Landschaften entgegneten.

Die Konvention unterscheidet nicht explizit zwischen Naturlandschaft und Kulturlandschaft, sondern will beides erfassen. Dies lässt sich aus der Definition des Begriffs Landschaft (*landscape*) ableiten. Gemäß Art. 1 lit. a ELC wird Landschaft wie folgt definiert: „Landscape means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors“. Gleichwohl ist ein Schwerpunkt im Bereich des Kulturlandschaftschutzes auszumachen. Getreu den Zielen des Europarates, die u. a. aus „der Förderung des Bewusstseins für eine gemeinsame kulturelle Identität der Europäer“ bestehen, steht die Bewahrung der regionalen Identität der Bewohner einer Landschaft im Vordergrund des Landschaftsschutzes („to recognise landscapes in law as an essential component of people’s surroundings, an expression of the diversity of their shared cultural and natural heritage, and a foundation of their *identity*“, Art. 5 lit. a ELC).

Zwar werden in Art. 6 UAbs. C lit. a ELC die Forderungen aufgestellt, dass die Vertragsstaaten (1) die Landschaften im Staatsgebiet identifizieren, (2) deren Charakteristika und Außeninflüsse analysieren und (3) Veränderungen erfassen sollen. Die Konvention schweigt sich jedoch darüber aus, nach welchen Kriterien die Charakterisierung einer Landschaft vorzunehmen ist bzw. wie Landschaftsqualitätsziele zu definieren sind (Art. 6 lit. D). Sie behilft sich mit dem Verweis, im Rahmen einer intensiven Kooperation der Staaten in den Bereichen des Austausches von wissenschaftlicher Expertise zu den gewünschten Erkenntnissen zu gelangen. Gemäß Art. 8 lit. a ELC sind derlei Kooperationen anzustreben „to render each other technical and scientific assistance in landscape matters through the pooling and exchange of experience, and the results of research projects“. Es wird konstatiert, dass eine einheitliche Methodologie zur Erfassung von Landschaften derzeit nicht verfügbar ist (Europarat 2003: Rn. 58). Deshalb wird angestrebt, ein neues Instrument zur Verfügung zu stellen, das ausschließlich dem Schutz, dem Management und der Planung aller Landschaften in Europa gewidmet ist (vgl. Preamble ELC).

## Literatur

- Bartlsperger, R. (2003): Rechtstheorie der Kulturlandschaft. In: de Wall, H.; Germann, M.: Bürgerliche Freiheit und Christliche Verantwortung, Festschrift für Christoph Link zum siebzigsten Geburtstag, S. 1029-1046, Tübingen 2003.
- Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (2002): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Band 2, Berlin.
- BT-Drs. – Bundestagsdrucksachen, verschiedene Nummern und Jahrgänge.
- Cholewa, W.; Dallhammer, W.-D.; Dyong, H.; von der Heide, H.-J.; Arenz, W. (2002): Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern, 4. Auflage, Stuttgart. (1. Aufl. 1998).
- Degenhart (1999), Kommentator einzelner Paragraphen in: Sachs, Michael (Hrsg.).
- von Dressler, H.; Hoppenstedt, A.; Langer, H.; Müller, B.; Murken, K.; Janssen, G.; Erbguth, W. (2000): Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung und ihre Integration in die Regionalplanung, BfN-Schriftenreihe Angewandte Landschaftsökologie, Heft 29, Bonn Bad-Godesberg.

- Erbguth, W. (1998): Konzeptionelle und rechtliche Konsequenzen des Gebots nachhaltiger Raumentwicklung, DÖV, S. 673.
- Europarat (2003): European Landscape Convention, Explanatory Report, Straßburg.
- Gassner, E.; Bendomir-Kahlo, G.; Bendomir-Kahlo, J.; Schmidt-Räntsch, A. (2003): Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München.
- von der Heide, H.-J. (2002), Kommentator einzelner Paragraphen in: Cholewa, Werner u. a.
- Hönes, E.-R. (2003): Die historische Kulturlandschaft in der Gesetzeslandschaft. In: Kulturlandschaft – Zeitschrift für Angewandte Historische Geographie, Heft 1-2, S. 61-83.
- Hoppe (1996), Kommentator einzelner Paragraphen in: Isensee, J.; Kirchhof, P. (Hrsg.).
- Isensee, J.; Kirchhof, P. (Hrsg.) (1996): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 2. Auflage, Heidelberg.
- Jarass, H.; Pieroth, B. (1997): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 4. Auflage, München.
- Kolodziejcok, K.-G.; Recken, J.; Apfelbacher, D.; Iven, K. (2002): Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts, Kommentar, Berlin 1977, 46. Lfg. IX 2002.
- Portz, N.; Runkel, P. (1998): Baurecht für die kommunale Praxis, 3. Auflage, Berlin.
- Mitschang, S. (1994): Die Aufgaben und Instrumente des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach dem neuesten Stand des Bundes- und Landesrechts, UPR, S. 206.
- Mitschang, S. (1994): Die Bedeutung der Landschaftsplanung für die Landes-, Regional- und Bauleitplanung, UPR, S. 366.
- Pieroth, B. (1997), Kommentator einzelner Paragraphen in: Jarass, H.; Pieroth, B. (Hrsg.).
- Riedl, U. (1998): „Was kann das Instrument § 26 NdsNatG ‚Landschaftsschutzgebiete‘ für die Ziele des Naturschutzes leisten?“, Schneverdingen, Mitteilungen aus NNA (Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz) 1/98, S. 39-45.
- Runkel, P. (2002), Kommentator einzelner Paragraphen in: Bielenberg, W. u. a.
- Sachs, M. (Hrsg.) (1999): Grundgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München.

### **Ausgewählte Rechtsquellen**

- Raumordnungsgesetz vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz – EAG-Bau) vom 24.06.2004 (BGBl. I S. 1359).
- Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht vom 01.06.1980 (BGBl. I S. 649).