

Denkmalschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung

Von

Lars Rößing



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
-------------------------	-----------

1. Kapitel

Denkmäler als Schutzgut in der Umweltverträglichkeitsprüfung	19
---	-----------

A. Kulturgüterschutz im Umweltrecht generell	19
---	-----------

I. Kulturgüter als Bestandteil der Umwelt	20
---	----

1. Allgemeiner Umweltbegriff	20
------------------------------------	----

a) Entstehungsgeschichte des Umweltbegriffs	20
---	----

b) Aktuelles Verständnis des Umweltbegriffs	21
---	----

aa) Umweltethische Differenzierung	21
--	----

(1) Ökonomistischer Ansatz	22
----------------------------------	----

(2) Ökozentrischer Ansatz	22
---------------------------------	----

(3) Anthropozentrischer Ansatz	23
--------------------------------------	----

bb) Umfangbezogene Differenzierung	24
--	----

(1) Extensiver oder weiter Umweltbegriff	25
--	----

(2) Restriktiver oder enger Umweltbegriff	25
---	----

(3) Vermittelnde Position	26
---------------------------------	----

2. Juristischer Umweltbegriff	27
-------------------------------------	----

a) Umweltbegriff in anderen Rechtssystemen	27
--	----

aa) US-amerikanisches Recht	27
-----------------------------------	----

bb) Internationales Recht	29
---------------------------------	----

b) Europarechtliche Vorgaben	30
------------------------------------	----

c) Nationales normatives Umweltverständnis	35
--	----

aa) Umweltbegriff im deutschen Recht	36
--	----

bb) Beeinflussung des deutschen Rechtsbegriffs „Umwelt“	40
---	----

cc) Kritik am momentanen Rechtsbegriff „Umwelt“ und Lösungsweg	42
--	----

3. Verhältnis von Natur- und Kulturgüterschutz	46
--	----

a) Identisches Schutzobjekt	50
-----------------------------------	----

b) Verschiedene Schutzobjekte	54
-------------------------------------	----

c) Konsequenzen	55
-----------------------	----

II. Verfassungsrechtlicher Kulturgüterschutz	57
--	----

1. Umweltschutz i. S. d. Art. 20a GG	57
--	----

a) Struktur und Rechtscharakter	58
---------------------------------------	----

b) Umfang des erfassten Schutzgutes	58
---	----

2. Kulturstaatprinzip	61
3. Grundrechte	63
a) Naturschützende Grundrechte	63
b) Kulturgüterschützende Grundrechte	66
aa) Kunstfreiheit i. S. d. Art. 5 Abs. 3 GG	67
bb) Wissenschaftsfreiheit i. S. d. Art. 5 Abs. 3 GG	68
cc) Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 GG	72
c) Zusammenfassung und Existenz von umweltschützenden Grundrechten	73
4. Landesverfassungsrechtlicher Natur- und Kulturgüterschutz	74
a) Kulturgüterschutz in den Landesverfassungen	74
b) Naturschutz in den Landesverfassungen	75
c) Überschneidungen von Kulturgüter- und Naturschutz	76
III. Zusammenfassende Betrachtung	77
B. Denkmalschutz durch die Umweltverträglichkeitsprüfung	78
I. Geschichte der Umweltverträglichkeitsprüfung im deutschen Rechtssystem	78
II. Denkmalschutz durch das UVPG	79
1. Schutzgut „Kulturgüter“ i. S. d. § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 Alt. 1 UVPG ..	79
a) Weiter Kulturgüterbegriff	80
b) Enger Kulturgüterbegriff	84
c) Dazwischen liegende Auffassungen	86
d) Stellungnahme	87
aa) Feststehender Kulturgüterbegriff	88
bb) Enger oder weiter Kulturgüterbegriff	89
(1) Ökosystemare Ausrichtung des UVPG	89
(2) Vorgaben der UVP-Richtlinie	92
(3) Argumente aus der Debatte um den Umweltbegriff	95
(4) Sonstige Aspekte	96
cc) Inhalt bzw. Umfang des weiten Kulturgüterbegriffs i. S. d. UVPG	98
(1) Alle materiellen Kulturgüter auch ohne Bezug zur natürlichen Umwelt	98
(a) Denkmäler i. S. d. Denkmalschutzgesetze	99
(aa) Denkmalarten anhand des Beispiels DSchG NW	99
(bb) Besonderheiten der historischen Kulturlandschaft	100
(b) Materielle Kulturgüter außerhalb des Denkmalbegriffs	104
(2) Immaterielle Aspekte und Werte	105
(a) Immaterielle Aspekte eines materiellen Kulturgutes ..	105

(b) Immaterielle Kulturgüter ohne Bezug zu materiel- lem Kulturgut	107
(3) Zusammenfassung des Kulturgüterbegriffs	110
2. Schutzgut „sonstige Sachgüter“ i.S.d. § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 Alt. 2 UVPG	111
3. Schutzgut „Landschaft“ i.S.d. § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Alt. 5 UVPG ..	112
4. Kulturgüterschutz durch Schutz anderer Umweltgüter, insb. Boden, Luft und Klimaschutz gem. § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Alt. 1, 3 und 4 UVPG	114
III. Denkmalschutz durch spezielle Regelungen der UVP	115
IV. Denkmalschutz in zukünftigen Kodifikationen des Umweltrechts	116

2. Kapitel

Verfahrensbesonderheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung im Hinblick auf den Denkmalschutz 119

A. Genereller Verfahrensablauf der Umweltverträglichkeitsprüfung	119
I. Verfahrensziel	119
1. Umweltvorsorge	119
2. Systemübergreifender bzw. integrativer Ansatz	120
3. Entscheidungsvorbereitung und -hilfe für die Behörden	121
4. Selbstkontrolle des Projektträgers	122
5. Vorgezogener Rechtsschutz und gerichtliche Kontrolle	122
6. Förderung der Akzeptanz des Vorhabens	123
7. Einheitliche Grundsätze	123
II. Verfahrensablauf	124
1. Fachgesetzlicher Antrag	124
2. Feststellung der UVP-Pflichtigkeit gem. § 3a UVPG	125
a) Vorhaben i.S.d. §§ 2 Abs. 2, 3 Abs. 1 S. 1 UVPG	126
b) UVP-Pflichtigkeit gem. §§ 3a ff. UVPG	126
3. Unterrichtung über beizubringende Unterlagen bzw. Scoping gem. § 5 UVPG	128
4. Vorlagepflicht des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG	129
5. Behördenbeteiligung gem. §§ 7, 8 UVPG und Öffentlichkeitsbeteili- gung gem. §§ 9, 9a UVPG	132
6. Zusammenfassende Darstellung gem. § 11 UVPG	133
7. Bewertung gem. § 12 1. Hs. UVPG	135
a) Zweck der Bewertung	135
b) Bewertungszuständigkeit	136
c) Gegenstand der Bewertung	136
d) Maßstäbe der Bewertung	136
aa) Gesetzliche Maßstäbe	137
bb) Beschränkung auf ökologische Belange	144

cc) Vorsorgeorientierung	146
dd) Integrativer Ansatz	148
e) Bewertungsmethode	150
8. Berücksichtigung gem. § 12 2. Hs. UVPG i. V. m. Fachgesetz	153
III. Besondere Verfahrensarten	155
B. Besonderheiten im UVP-Verfahren beim Schutzgut „Kulturgüter“	156
I. Scoping gem. § 5 UVPG	156
1. Grundsätzliche Unterschätzung des Scopings	157
2. Bestimmung der Entscheidungserheblichkeit	158
a) Differenzierung nach Art der Kulturgüter	159
aa) Bau- oder Bodendenkmal	159
bb) Historische Kulturlandschaft	160
cc) Kulturgüter i. S. d. UVPG außerhalb des Denkmalbegriffs ...	161
b) Denkbare Lösungsansätze	162
aa) Umfassender Kulturgüterkatalog	163
bb) Grob gestalteter Kulturgüterkatalog	166
cc) Stichprobenhafte Untersuchung	166
c) Aufgabenzuordnung und Kostenträgerschaft	167
aa) Bzgl. der Ermittlung der Entscheidungserheblichkeit	167
bb) Bzgl. weitergehender Informationen	174
II. Sachverhaltsermittlung gem. §§ 6 und 11 S. 2 UVPG	179
1. Verhältnis von Amtsermittlung zur Mitwirkungspflicht	180
2. Ermittlung bzgl. des Schutzgutes der Kulturgüter	182
a) Bestandserfassung	182
b) Ermittlung der Auswirkungen auf Kulturgüter	187
c) Ermittlung der Vermeidungs-, Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen	189
3. Fähigkeit des Vorhabenträgers zur Erstellung der UVS	190
a) Kompetenz des Vorhabenträgers	190
b) Kompetenz des UVP-Gutachters	191
c) Unterstützung von Seiten der Fachämter bzw. -behörden	192
aa) Unterstützende Tätigkeiten im Vorfeld	193
bb) Unterstützende Tätigkeit im Einzelfall	193
(1) Erstellung der UVS im Auftrag des Vorhabenträgers	194
(2) Bloße Hilfestellung	197
III. Sonstige Ermittlungen und zusammenfassende Darstellung	198
IV. Bewertung gem. § 12 1. Hs. UVPG	198
1. Bewertung von Kulturgütern	199
a) Zielbestimmung	199
b) Probleme bei der Zielerreichung	200
aa) Grundsätzliches Problem bei Fachbehörden	200
bb) Problem der Bewertung eines Kulturgutes	201

(1) Bisheriger Standpunkt des Denkmalschutzes	201
(2) Konsequenzen für die Umweltverträglichkeitsprüfung...	205
(3) Denkbare Ansätze für die Kategorisierung	206
(a) Bewertungskriterien	206
(aa) Allgemeine Anforderungen an Bewertungskriterien	207
(bb) Rückgriff auf allgemeine Kriterien	207
(cc) Spezielle Bewertungskriterien	208
(α) Eigenwert	210
(β) Dokumentationswert	212
(γ) Schutzstatus	213
(b) Zeitpunkt der Bewertung	214
(c) Ausgestaltung der Bewertung	215
(aa) Allgemeine Anforderungen	215
(bb) Konkrete Vorschläge	217
2. Bewertung des Betroffenheitsgrades	220
a) Zielbestimmung	220
b) Probleme bei der Zielerreichung	220
aa) Art und Intensität der Einwirkung	220
bb) Empfindlichkeit des Schutzgutes	221
3. Anwendbarkeit von Instrumenten des Naturschutzrechts	225
4. Auswirkungen auf Kulturgüter	231
5. Problem der gesetzlichen Bewertungsmaßstäbe	232
6. Kulturgüter als Aspekt anderer Schutzgüter	233
7. Zusammenfassende Bewertung	233
V. Berücksichtigung i.S.d. § 12 2. Hs. UVPG	234
C. Zusammenfassung	234

3. Kapitel

Zuständigkeiten 236

A. Überblick über die Zuständigkeitsregeln des UVPG	236
I. Zuständige Behörde gem. §§ 3a S. 1, 5 S. 1, 6 Abs. 1 S. 1, 7 S. 1, 8 Abs. 1, 8 Abs. 3, 9 Abs. 1 S. 1, 9 Abs. 2 S. 1, 9a Abs. 1 S. 2, 9a Abs. 2, 11 S. 1, 12 1. und 2. Hs. UVPG	236
II. Federführende Behörde i.S.d. § 14 UVPG	237
1. Zwingende Zuständigkeit gem. § 14 Abs. 1 S. 1 UVPG	238
2. Zusätzliche Zuständigkeit gem. § 14 Abs. 1 S. 2 UVPG	239
3. Sicherstellung des Zusammenwirkens gem. § 14 Abs. 2 S. 2 UVPG	239
III. Beteiligte Behörde gem. §§ 7, 9b UVPG	240
B. Überblick über die allgemeinen Zuständigkeiten für Kulturgüter	241
I. Zuständigkeit für Denkmäler	241

1. Nordrhein-Westfalen	241
a) Regelzuständigkeiten	241
b) Sonderregel des § 9 Abs. 3 DSchG NW	244
aa) Berücksichtigung durch zuständige Behörde	244
bb) Fortbestehen der Benehmensregel	246
2. Baden-Württemberg	247
3. Bayern	247
4. Berlin	248
5. Brandenburg	248
6. Bremen	249
7. Hamburg	249
8. Hessen	250
9. Mecklenburg-Vorpommern	250
10. Niedersachsen	251
11. Rheinland-Pfalz	251
12. Saarland	252
13. Sachsen	252
14. Sachsen-Anhalt	253
15. Schleswig-Holstein	253
16. Thüringen	253
17. Zusammenfassung	254
II. Zuständigkeit für Kulturgüter, die kein Denkmal sind	255
1. Zuständigkeit anderer Stelle	255
2. Keine sonstige Zuständigkeit	255
C. Zuständigkeit für Kulturgüter im UVP-Verfahren	256
I. Zuständige Behörde i. S. d. UVPG	256
1. Nur eine Zulassung erforderlich	257
2. Erforderliche Zulassungen bei einer Behörde konzentriert	258
II. Federführende Behörde i. S. d. UVPG	258
1. Grundsätzlich Konzentration zu Lasten der Denkmalschutzbehörde ..	259
2. Teilweise Konzentration zu Lasten der Denkmalschutzbehörde	259
3. Keine Konzentration im Denkmalschutzgesetz vorgesehen	262
III. Der federführenden Behörde untergeordnete Zulassungsbehörde	263
IV. Zu beteiligende Behörde i. S. d. UVPG	264
1. Voraussetzungen für die Beteiligung	264
a) Behörde	265
b) Berührter Aufgabenbereich	267
c) Über Aufgabenbereich hinaus	268
2. Rechte der Beteiligtenstellung	270
D. Einbeziehung der Öffentlichkeit i. S. d. § 9 UVPG	272

4. Kapitel

Rechtsschutzprobleme und Ausblick	276
A. Rechtsschutzprobleme	277
I. Drittklage	277
1. Verletzung materiellen Rechts	278
2. Verletzung von Verfahrensvorschriften	279
II. Altruistische Verbandsklage	280
III. Rechtsschutz von Fachbehörden	282
B. Ausblick	283
Zusammenfassung der Ergebnisse	285
Literaturverzeichnis	294
Stichwortverzeichnis	313