

Denkmalrecht in Deutschland im Denkmalnetz

Weitere Beiträge zum Denkmalrecht

Stichwort: Umweltverträglichkeitsprüfung

Titel: Alleen und Umweltprüfungen

Autor: Dr. Dieter J. Martin

Fundstelle: Lehmann/Rohde, Alleen in Deutschland, 2006, S. 184 ff.; erweiterte Fassung in UVP- Report Heft 1+2 2008, S. 48 ff.

.....

Alleen und Umweltprüfungen

Lange Zeit wurden sich die deutschen Denkmalschützer der Bedeutung der Umweltprüfung in ihren verschiedenen Ausprägungen nicht bewusst. Sie ist eine „sleeping beauty“, ein noch nicht erwecktes Dornröschen, ein Geschenk der europäischen Einigung für den Schutz der Denkmäler und auch der Alleen.¹ Gefährdet sind Alleen meist durch Straßenerweiterungen und andere Infrastrukturmaßnahmen, durch Grundwasserabsenkungen, durch Unterbinden der Wasserzufuhr, durch Aufschüttungen und Einschnitte, durch Aufweitungen von Straßen, durch Bemühungen um Verkehrssicherung, gelegentlich durch die Ausweisung von Bauland, oft durch die Errichtung von emittierenden Anlagen. Vorgezeichnet werden künftige Gefahren durch öffentliche Planungen von bundesweiten Verkehrswegeplanungen bis zu den örtlichen Bauleitplänen. Zumindest visuelle Gefahren drohen auch durch Maßnahmen in der Nähe der Alleen, auch wenn nicht direkt in ihren Bestand eingegriffen wird. Hilfen bieten den Alleen insbesondere das Unterlassen der genannten Eingriffe, ein großräumiger Abstand, Sorgfalt bei den Erdarbeiten, Einbeziehung von Spezialisten, Begrenzungen der Emissionen und Schutzeinrichtungen.

Das deutsche Umweltrecht hat eine lange Geschichte. Bemerkenswerte Regelungen enthielt – ohne dass in den frühen Jahren der Begriff Umwelt verwendet wurde - bereits das „Muttergesetz“, die Gewerbeordnung vom 21.6.1869, die an die Preußische Gewerbeordnung von 1845 anknüpfte, und nach Dutzenden von Novellierungen zumindest in Restbeständen auch noch heute gilt. Die meisten dieser Novellierungen gliederten Spezialbereiche aus und schufen moderne Errungenschaften des Umweltrechts wie z.B. das Bundesimmissionsschutzgesetz. Sozusagen ein „Enkel“ der Gewerbeordnung ist seit 1990 auch das Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung.

Der Name des deutschen Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12.2.1990² erreicht fast die Länge einer Allee: Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27.

¹ Die verdienstvolle Dissertation von Rößing, Lars, Denkmalschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung, 2004, berücksichtigt die Rechtsentwicklung bis Mai 2003, nicht also die neuesten Änderungen in BauGB und UVPG. Dasselbe gilt für die höchst bemerkenswerte Dissertation von Peters, Jürgen, Alleen und Pflasterstraßen als kulturgeschichtliche Elemente der brandenburgischen Landschaft, 1996 und dessen Aufsatz mit gleichem Titel, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 30.(3), 1998. Sein Aufsatz Alleen und Pflasterstraßen als kulturelles Erbe, UVP-report 18 (2+3), 2004, berücksichtigt die Rechtsgrundlagen der UVP und der SUP nur am Rande. Zum Teil durch die Rechtsentwicklung überholt auch Boesler, Dorothee, Die Kulturgüter als Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung, Denkmalschutz und Planung am Beispiel der projektierten Ortsumgehung Winnekendonk/Niederrhein, 1996; Horn, Heinz Günther, Bodendenkmalpflege und Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Archäologie in Deutschland 1994, Heft 3, S. 4 f.

² BGBl. I. S. 205, vielfach geändert.

Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG). Gebräuchlich ist die Abkürzung UVPG. Aus dem vollständigen Namen werden auch die Vorgeschichte des Gesetzes und seine europarechtlichen Zwänge und Vorgaben deutlich. Der weitere Verlauf der Geschichte des Gesetzes ist ein getreues Abbild des Fortwirkens der internationalen Abhängigkeiten, zumal durchaus unterschiedliche Auffassungen bestanden und bestehen, ob die Vorgaben durch den deutschen Gesetzgeber ordnungsgemäß erfüllt waren und sind. Zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) hinzugekommen ist mittlerweile als weitere Umweltprüfung (UP) die strategische Umweltprüfung (SUP). Auf Einzelheiten der Fortentwicklung des Gesetzes kann hier nicht eingegangen werden.³ Notwendig wurde z.B. die Anpassung des BauGB mit seinen planungsrechtlichen Vorschriften an EU-Richtlinien im Jahre 2004, welches sich nunmehr wieder vom UVPG abgenabelt hat.⁴

System der Umweltprüfungen

Das gesamte System der Umweltprüfungen ist kompliziert und nicht allein aus dem UVPG zu ersehen. Bereits das Gesetz enthält zahlreiche Hinweise darauf, dass gleiche oder gleichwertige Prüfungen auch beim Vollzug zahlreicher Spezialgesetze z.B. des Straßen- und Wasserrechts anzustellen sind (§ 4) und versteht sich nur als Auffangregelung. Im Übrigen gilt es für die in den Anlagen im Einzelnen genannten Maßnahmen, Pläne und Programme. Die Umweltverträglichkeitsprüfung definiert das Gesetz als einen (unselbständigen) Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen; sie umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, aber auch auf Sachgüter wie z.B. Kulturgüter und schließlich die Wechselwirkung zwischen den Schutzgütern. Die Strategische Umweltprüfung ist ein unselbständiger Teil behördlicher Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen, die von einer Behörde, einer Regierung oder im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens angenommen werden. Bei der Aufstellung von Bauleitplänen wird nach aktuellem Rechtsstand nunmehr nach § 2 Abs. 4 BauGB für die in § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a genannten Belange des Umweltschutzes eine Umweltprüfung durchgeführt, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden und in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet werden.

Schutzgüter der Umweltprüfungen

Zu den Schutzgütern der Umweltprüfungen gehören nicht nur, wie zunächst zu vermuten wäre, nur die Umwelt im engeren Sinne, also Boden, Wasser, Luft und Klima. Erst bei genauem Hinsehen wird deutlich, dass es nicht nur um schädliche Emissionen und Immissionen geht – wie man das bei einem Umweltgesetz erwarten könnte. Vielmehr reichen die Motive und der Schutzzweck des Gesetzes viel weiter. Gegenstand des Schutzes sind auch Tier, Natur, Landschaft und auch Sachgüter. Unter letzteren nennen das UVPG und – eingeschränkt - das BauGB ausdrücklich auch die Kulturgüter.

Eine Definition des Kulturguts ist weder im UVPG noch im BauGB enthalten. Es handelt sich dabei um einen der unzähligen sog. unbestimmten Rechtsbegriffe, die nach den Regeln und mit den Methoden der juristischen Auslegung näher zu bestimmen sind. Keineswegs werden damit nur die Denkmäler der 16 deutschen Denkmalschutzgesetze erfasst;⁵ eine solche

³ Siehe hierzu die Spezialliteratur, nachgewiesen z.B. in Hoppe, Werner / Bönker, Christian / Grotefels, Susan, Öffentliches Baurecht, 3. Auflage 2004, § 3 RdNr. 163; neueste Kommentare zum UVPG von Peters, Heinz-Joachim / Balla, Stefan, 3. Auflage 2006 und Gassner, Erich, 2006.

⁴ Die Änderungen sind (nur) in den neueren Kommentaren erläutert, siehe z.B. Battis, Ulrich / Krautzberger, Michael / Löhr, Rolf-Peter, BauGB, 9. Auflage 2005.

⁵ Auf die Unterschiede der Denkmalschutzgesetze kommt es deshalb nicht an; einbezogen sind z.B. auch nicht förmlich eingetragene Gegenstände im sog. konstitutiven System.

Einschränkung hätte einer gesonderten Präzisierung im Gesetz bedurft. Wenig hilfreich wäre auch der Versuch der Einschränkung der Schutzgegenstände durch die Bezugnahme auf das Kulturgutschutzgesetz des Bundes.⁶ Letzteres regelt allein die Verbringung der in Listen aufgenommenen national wertvollen beweglichen Denkmäler ins Ausland – offensichtlich geht es dem UVP-Gesetz um etwas ganz anderes.

Zu bestimmen ist der weite Begriff des Kulturdenkmals im UVPG deshalb aus Regelungszusammenhang und Regelungsziel: Gemeint sind unabhängig von einem Bezug zur natürlichen Umwelt alle Kulturgüter, die von Vorhaben und behördlichen Planungen betroffen werden können. Als Vorhaben werden genannt z.B. Errichtung und Betrieb technischer und sonstiger Anlagen und die Durchführung sonstiger in Natur und Landschaft eingreifender Maßnahmen und öffentliche Planungen aller Art. Präziser nennt das BauGB in § 1 „seine“ kulturellen Schutzgüter: In Abs. 5 u.a. die umweltschützenden Anforderungen, die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild, welche „baukulturell zu erhalten und zu entwickeln“ sind. Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind nach Abs. 6 insbesondere folgende Schutzgüter zu berücksichtigen: 3. die kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, 4. die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile, 5. 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, 7. die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere a) die Auswirkungen auf die Landschaft, (d) umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter, (i) die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Belangen des Umweltschutzes nach den Buchstaben a, c und d. Als ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz bringt § 1 a Abs. 3 BauGB das Gebot, voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes zu vermeiden. Widersprüche zwischen den Schutzgütern des UVPG und des BauGB sind nicht zu erkennen; wünschenswert wäre aber eine ausdrückliche Klarstellung im BauGB, dass alle Kulturgüter (und damit alle Denkmäler) auch Umwelt i.S. des BauGB sind. Offensichtlich knüpft das BauGB im Wesentlichen an die Errichtung von (baulichen) Anlagen an, damit decken die planungsrechtlichen Vorschriften zumindest einen – nicht unwesentlichen – Teil des öffentlichen Planungsgeschehens (wenn auch nicht der Programme) ab. Damit liegt neben der Anwendung der kulturellen Definitionen der Denkmalschutzgesetze der Länder eine Heranziehung der doch verhältnismäßig detaillierten Regelungen des BauGB zu einer pragmatischen Auslegung des Begriffs der Kulturgüter im Sinne des UVPG nahe.

Kurz gefasst bedeutet dies für die Alleen:

1. Nach den Denkmalschutzgesetzen der Länder sind historische Alleen Denkmäler⁷ und sie gehören damit automatisch zu den Kulturgütern im Sinne des UVPG; und
2. Alleen sind auch Kulturgüter im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB, und zwar
 - wiederum, soweit sie Denkmäler nach den Denkmalschutzgesetzen sind,
 - aber auch weil und wenn sie zu dem Orts- und Landschaftsbild gehören, das „baukulturell zu erhalten und zu entwickeln“ ist (§ 1 Abs. 5, § 1 a Abs. 3), weil sie ferner zu den kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung (Abs. 6 Nr. 3), zu den Belangen der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, ggf. der erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und

⁶ Siehe hierzu Eberl, Wolfgang, Abwanderungsschutz und Rückführung, in Dieter Martin / Michael Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2. Auflage 2006, RdNr. 106 ff. Das Kulturgüterrückgabegesetz regelt die Rückgabeansprüche anderer Mitgliedstaaten der EU für deren nach Deutschland verbrachte national wertvolle Kulturgüter.

⁷ Zutreffend auch in der Beurteilung der Vollzugsdefizite in der Denkmalpflege Brandenburgs etwa Peters, Jürgen, z. B. im Aufsatz von 1996.

Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung, jedenfalls aber des Naturschutzes und der Landschaftspflege gehören. Offensichtlich sind ihre Auswirkungen auf die Landschaft (Nr. 7 a), dies sind umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter (d); zu berücksichtigen sind die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Belangen des Umweltschutzes nach den genannten Buchstaben a und d.

Aus der Zuordnung der Alleen zu den Kulturgütern folgt die Notwendigkeit ihrer Berücksichtigung bei der Bauleitplanung des BauGB, nach dem UVPG im Rahmen der UVP beim Bau von Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen und im Rahmen der SUP bei Planungen wie Bundesverkehrswegeplanung, Raumordnungsplanung, Landschaftsplanungen und sonstigen Fachplanungen aller Ebenen, in denen häufig schon die Weichen für künftige Maßnahmen gestellt werden.

Verfahren

Die Verfahren bei der Durchführung der Umweltprüfungen sind zwar vielfach ähnlich ausgestaltet, sie sind aber keineswegs einheitlich geregelt. Vorrang haben meist spezialgesetzlich geregelte fachliche Anforderungen an den Umfang der Prüfung und die Art der Abwägung, so dass in jedem Einzelfall genau zu ermitteln ist, ob überhaupt eine UP durchzuführen ist (§ 3a UVPG sieht z.B. eine gesonderte diesbezügliche Feststellung durch Verwaltungsakt vor) und welche Verfahren einzuhalten sind. Auch insoweit kann hier nur auf die Spezialliteratur zu den jeweiligen Rechtsgebieten verwiesen werden.⁸

Zahlenmäßig überwiegen werden in Zukunft die UP im Rahmen der Bauleitplanung. Die Anlage des Gesetzgebers zu § 2 Abs. 4 und § 2a BauGB erläutert in Anlehnung an die europarechtlichen Vorgaben das Vorgehen, den Umfang und die Tiefe der Ermittlungen für den Umweltbericht, den die Gemeinden zu erarbeiten haben. Er muss sich beziehen auf die Belange nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a. Sofern sich Alleen im Plangebiet befinden oder durch die Planung betroffen werden, müssen deshalb insbesondere untersucht werden die Auswirkungen auf die Landschaft (Nr. 7 a), und umweltbezogene Auswirkungen auf die Alleen als Kulturgüter (d); darzustellen sind die bei Alleen offensichtlichen Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Belangen des Umweltschutzes nach den genannten Buchstaben a und d. Einbezogen werden müssen die Vorschriften des § 1 a BauGB, also insbesondere das Gebot des Abs. 3, die Vermeidung und den Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes zu berücksichtigen. Zum notwendigen Inhalt: Nach der genannten Anlage⁹ sind hinsichtlich historischer Alleen z.B. darzustellen die Ziele des Denkmal- und Naturschutzes und wie sie bei der Planung berücksichtigt werden (Nr. 1 b), sind zu beschreiben und zu bewerten die Auswirkungen der Planung mit Angabe des gegenwärtigen Zustandes der Alleen und der Landschaft (Nr. 2 a), Angabe einer Prognose über die Entwicklung von Allee und Landschaft sowohl bei Durchführung wie Nichtdurchführung der Planung (b), der geplanten Maßnahmen zur Vermeidung, Verringerung und zum Ausgleich der nachteiligen Auswirkungen und anderweitige Planungsalternativen (c und d). Nicht geschenkt werden den Gemeinden Angaben zur künftigen Überwachung der Auswirkungen (Monitoring), eine allgemein verständliche Zusammenfassung der Angaben (Nr. 3 b und c) und die Beteiligung der Öffentlichkeit. Der Bericht muss das umfassen, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethoden sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessenerweise verlangt werden kann. Selbstverständliche Voraussetzung ist

⁸ Siehe auch die verschiedenen „Leitfaden“ z.B. zur Vorprüfung des Einzelfalls usw. in www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung, und Bunzel, Arno, Dt. Institut für Urbanistik, Arbeitshilfe Umweltprüfung in der Bauleitplanung, 2005, www.difu.de, e-mail bunzel@difu.de.

⁹ Siehe auch die wichtigen fachlichen Ergänzungen von Peters, Jürgen, in den drei genannten Publikationen, namentlich zur Struktur und den Typen von Alleen (Aufsatz 1998, S. 69 f.), zu den Ursachen der Gefährdung (Aufsatz 2004, S. 107), einer Leitbildentwicklung (2004, S. 108) und zu einem Monitoring (2004, S. 109).

allerdings, dass die zuständigen Denkmalbehörden ihre Belange tatsächlich in qualifizierter Weise rechtzeitig in das Verfahren eingebracht haben – wenn sie von dem Vorhaben und der Planung denn überhaupt erfahren haben.¹⁰

Das Ergebnis der Umweltprüfung ist nach § 2 Abs. 4 Satz 4 BauGB in der Abwägung bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Speziell für Alleen kann dies neben der gänzlichen Ablehnung der Beseitigung, der Zerstörung oder einer Änderung auch den Ausgleich der Verluste durch Neupflanzungen an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs oder andere geeignete Maßnahmen bedeuten.

Rechtswirkungen

Das BauGB hat mit § 2 Abs. 4 Satz 4 die Erstellung und die Beachtung des Umweltberichts zu einer gesetzlichen Verpflichtung der Gemeinde und zu einem Regelverfahren gemacht. Vollzugsdefizite der zuständigen Behörden oder ihrer Beauftragten wegen Verkennung von Kulturgütern und ihrer Bedeutung bei der Erfassung der Fakten, Fehler im Verfahren oder bei der Abwägung machen den Bauleitplan aber nicht zwangsläufig unwirksam. Das Fehlen einer förmlichen Umweltprüfung überhaupt wird von der herrschenden Meinung nur als Verfahrensfehler angesehen; materiellrechtlich ist entscheidend, ob die relevanten Belange trotzdem erkannt und gewürdigt wurden.¹¹ In der Abwägung können im Übrigen die Belange z.B. der Alleen überwunden werden, wenn anderen Belangen z.B. der Verkehrssicherheit größeres Gewicht beigemessen wird.¹²

Im Gegensatz zum BauGB mit seinen strikten Geboten bringt das UVPG zwar keine Genehmigungspflicht oder Verbotsmöglichkeiten; es eröffnet auch keine Ansprüche von Privaten oder verselbständigte Klagemöglichkeiten. Vielmehr beschränken sich die UVP und die SUP auf eine Untersuchung der Umweltfolgen und bleiben jeweils nur ein (wie im BauGB) unselbständiger Teil des Verfahrens über die Genehmigung oder Erlaubnis eines Vorhabens. Auch hier führt die Nichtbeachtung der Verfahrensvorschriften nicht unbedingt zur Rechtswidrigkeit der Entscheidung bzw. Planung. Im Rahmen ihres Entscheidungs- oder Planungsermessens können die Behörden ggf. anderen öffentlichen Belangen den Vorrang einräumen. Allerdings ist in jedem Fall eine gerechte Abwägung der berührten Belange erforderlich, die Belange des Kulturgüterschutzes dürfen nicht verzerrt werden, sonst wäre sie materiell rechtswidrig.

Bedeutung der Umweltprüfungen für Alleen

Eine Gesamtschau der Umweltprüfungen zeigt, dass mit ihrer Einführung der Stellenwert der geschützten Rechtsgüter wesentlich angehoben worden ist. Allerdings hat sich der Gesetzgeber nicht dazu entschließen können, den Umweltbelangen und damit auch den angesprochenen Kulturgütern wie z.B. den Alleen einen rechtlichen Vorrang einzuräumen. Sie sind in den Entscheidungs- und Planungsprozessen zu beachten wie andere öffentliche Belange auch. Worin besteht also der tatsächliche Zugewinn für den Schutz der Kulturgüter? Mit ihnen ist erreichbar eine „höhere Richtigkeitsgewähr“ in den Genehmigungs- und Planungsverfahren. Die Umweltprüfungen verbessern allein durch ihre Existenz und die gesetzlichen Gebote oder Möglichkeiten der Einbringung dieser Belange in das Verwaltungsverfahren zumindest in jedem Fall die Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich der fachlichen Belange, sie bewirken Pflichten zur Erfassung und Bewertung und können sich

¹⁰ Mit Sorge sind deshalb Tendenzen zu beobachten, welche die Denkmalbehörden aus dem Kreis der zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange ausschließen wollen.

¹¹ OVG NW vom 10.8.2000, BauR 2001, 201 ff., BVerwG vom 27.10.2000, NVwZ 2001, 673, 682. Zu den Fehlerfolgen bei Bauleitplänen siehe im Einzelnen § 214 BauGB, insbesondere Abs. 1 Satz 1 Nr 3 und die Erl. in Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O.

¹² Hoppe/Bönker/Grotefels a.a.O. RdNr. 174.

damit segensreich auch z. B. der Denkmalpflege auswirken.¹³ Man darf sich aber nicht täuschen: Ansprüche von Privaten werden allerdings nicht gewährt, Klagemöglichkeiten nicht eröffnet.¹⁴

Die Möglichkeiten der Umweltprüfungen nach den verschiedenen Rechtsgrundlagen für den Kulturgüterschutz z.B. bei der Bauleitplanung aber auch in Genehmigungsverfahren aller Art sind wegen der in denselben Rechtsgrundlagen geregelten offensichtlich prioritären sonstigen Umweltaspekte (Klima, Natur usw.) in ihrer Wirksamkeit für die Denkmalbelange wohl weder tatsächlich noch rechtlich ausgelotet.¹⁵ Ob die Kulturgüter aber auch weiterhin zwar im Gesetz genannt bleiben, aber trotzdem Stiefkinder dieser Instrumente bleiben müssen, wird wesentlich von der Fähigkeit der Denkmalpfleger und ihrer Institutionen zur Artikulierung und Einbringung ihrer Anliegen in die Verfahren abhängen. Leider sind bisher über theoretische Ansätze hinaus noch keine bemerkenswerten Fortschritte zu erkennen.¹⁶

Zusammenfassung

1. Die Alleen stehen als ein Beispiel für wichtige Kulturgüter, auch wenn sie in den Denkmalschutz- und Naturschutzgesetzen nur am Rande behandelt und beim Gesetzesvollzug vernachlässigt werden. Allen Bau- und Bodendenkmälern kommt die Umweltprüfung in ihren verschiedenen Ausprägungen zu gute; noch ist sie eine „sleeping beauty“, die in ihrem Potential für den Schutz der Kulturgüter bei weitem nicht erkannt ist.
2. Das System der Umweltprüfungen ist kompliziert; das UVPG enthält selbst Hinweise auf gleiche oder gleichwertige Prüfungen beim Vollzug zahlreicher Spezialgesetze z.B. des Straßen- und Wasserrechts, eigenständige Regelungen enthält das BauGB für die Bauleitplanung.
3. Eine Definition des Kulturguts ist weder im UVPG noch im BauGB enthalten. Gemeint sind unabhängig von einem Bezug zur natürlichen Umwelt alle Kulturgüter, die von Vorhaben und behördlichen Planungen betroffen werden können. Aus der Zuordnung zu den Kulturgütern folgt die Notwendigkeit der Berücksichtigung bei der Bauleitplanung des BauGB, nach dem UVPG und im Rahmen der SUP bei Fachplanungen aller Ebenen.
4. Die Verfahren bei der Durchführung der Umweltprüfungen sind zwar vielfach ähnlich, aber keineswegs einheitlich ausgestaltet, so dass in jedem Einzelfall genau zu ermitteln ist, ob überhaupt und nach welcher Rechtsgrundlage eine UP durchzuführen ist.
5. Das BauGB hat den Umweltbericht zu einer gesetzlichen Verpflichtung der Gemeinde ausgestaltet; Vollzugsdefizite werden aber nur als Verfahrensfehler angesehen. Die UVP und die SUP des UVPG bringen zwar keine Genehmigungspflicht oder Verbotsmöglichkeiten; vielmehr beschränken sie sich auf eine Untersuchung der Umweltfolgen und bleiben jeweils nur ein (wie im BauGB) unselbständiger Teil des Verfahrens über die Genehmigung oder Erlaubnis eines Vorhabens. Auch hier führt die Nichtbeachtung der Verfahrensvorschriften nicht unbedingt zur Rechtswidrigkeit der Entscheidung bzw. Planung. Im Rahmen ihres Entscheidungs- oder Planungsermessens

¹³ So schon Schmidt-Preuß, Matthias, Der verfahrensrechtliche Charakter der UVP, DVBl. 1995, 485. Ein Katalog möglicher Vorhabenswirkungen auf Kulturgüter und Minderungsmaßnahmen z. B. bei Gassner, Erich / Winkelbrandt, Arnd, UVP, Rechtliche und fachliche Anleitung, 4. Auflage 2005. Siehe auch Kulturgüterschutz in der UVP, Zeitschrift Kulturlandschaft Jg. 4, 1994, Sonderheft 2.

¹⁴ Rößing a.a.O. S. 276 ff.

¹⁵ Skeptisch zu den künftigen Möglichkeiten insbesondere wegen der Beschleunigungsgesetzgebung z. B. Schink, Alexander, NuR 1998, 173, 174.

¹⁶ In jeder Hinsicht unterstützungswürdig ist die 1994 gegründete Arbeitsgemeinschaft „Kulturelles Erbe in der UVP“; Kontakt: agkulturerbe@uvp.de. Siehe auch den Tagungsbericht der 6. Fachtagung vom 11.-12.3.1996 in Kevelaer „Kulturgüterschutz in der Umweltverträglichkeitsprüfung, Landschaftsverband Rheinland, Beiträge zur Landesentwicklung 53, 1997.

können die Behörden ggf. anderen öffentlichen Belangen den Vorrang einräumen, die Belange des Kulturgüterschutzes dürfen aber nicht verzerrt werden.

6. Eine Gesamtschau der Umweltprüfungen zeigt, dass sich der Gesetzgeber nicht dazu hat entschließen können, den Umweltbelangen und damit auch den angesprochenen Kulturgütern wie z.B. den Alleen einen rechtlichen Vorrang einzuräumen. Sie sind in den Entscheidungs- und Planungsprozessen zu beachten wie andere öffentliche Belange auch. Der tatsächliche Zugewinn für den Schutz der Kulturgüter besteht in der „höheren Richtigkeitsgewähr“.

7. Die Möglichkeiten der Umweltprüfungen nach den verschiedenen Rechtsgrundlagen z.B. bei der Bauleitplanung aber auch in Genehmigungsverfahren aller Art sind wegen der in denselben Rechtsgrundlagen geregelten offensichtlich prioritären sonstigen Umweltaspekte (Klima, Natur usw.) in ihrer Wirksamkeit für die Denkmalbelange wohl weder tatsächlich noch rechtlich ausgelotet. Ob die Kulturgüter Stiefkinder dieser Instrumente bleiben, wird wesentlich von der Fähigkeit der Denkmalpfleger und ihrer Institutionen zur Artikulierung und Einbringung ihrer Anliegen in die Verfahren abhängen. Leider sind bisher über theoretische Ansätze hinaus noch keine bemerkenswerten Fortschritte zu erkennen.