

- 1. Die Erforderlichkeit einer Landschaftsschutzverordnung nach § 22 Abs. 1 Nr. 4 NatSchG entfällt nicht deshalb, weil Teile des geschützten Gebietes als eingetragenes Kulturdenkmal bereits geschützt sind. Die unterschiedlichen Ziel- und Zweckbestimmungen von Natur- und Denkmalschutzgesetz rechtfertigen eine Unterschutzstellung nach beiden Gesetzen.**
- 2. Konflikte zwischen Naturschutz und Denkmalschutz können durch die (später ergehende) Landschaftsschutzverordnung bewältigt werden.**
- 3. Die besondere Bedeutung des Erholungswerts nach § 22 Abs. 1 Nr. 4 NatSchG muss nicht darin bestehen, dass die betroffenen Gebiete häufig von Erholung Suchenden aufgesucht werden; der besondere Erholungswert kann auch darin liegen, dass Betrachter aus angrenzenden Bereichen der Anblick einer naturnahen Zone möglich wird.**
- 4. Ein in Ballungsräumen verstärkt auftretender Siedlungsdruck erhöht die Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit der freien Landschaft, auch wenn ihr Erscheinungsbild etwa durch Hochspannungsleitungen optisch beeinträchtigt wird.**

Zum Sachverhalt

Der Antragsteller wendet sich mit der Normenkontrollklage gegen eine Landschaftsschutzverordnung (LSchVO) des Landratsamtes. Inmitten des Schutzgebietes der LSchVO liegt das Schloss M. mit der dazugehörigen Gartenanlage. Antragsteller ist der Eigentümer des Schlosses, der Gartenanlage und weiterer Grundstücke innerhalb des Schutzgebietes. Das Schloss, seine Nebengebäude und der ehemalige Landschaftsgarten sind als Kulturdenkmale von besonderer Bedeutung in das Denkmalbuch gemäß § 12 DSchG eingetragen. Im förmlichen Unterschutzstellungsverfahren erhob der Antragsteller Einwendungen. Im Wesentlichen trug er vor, dass ca. 35 ha des Gebiets in seinem Eigentum stünden und dass zum einen ein erheblicher Teil dieser Flächen bereits unter Denkmalschutz gestellt und demgemäß nicht schutzbedürftig sei. Zum anderen seien die übrigen Flächen, da es sich um Ackerland handle, nicht schutzwürdig. Insbesondere seien die Planungen des Landkreises, im nördlichen Teil des Gebietes der Domäne M. eine Müllverbrennungsanlage zu bauen, den südlichen Teil hingegen unter Landschaftsschutz zu stellen, nicht nachvollziehbar. Das Landratsamt erließ die LSchVO, die sich auf Gebiete mehrerer Städte erstreckt. Nach § 3 der Verordnung ist wesentlicher Schutzzweck, die noch unbebaute Umgebung um Schloss M. vor einer

weiteren Bebauung zu schützen. Weiterer Schutzzweck ist die Wiederherstellung der als Kulturdenkmal von besonderer Bedeutung nach § 12 DSchG in das Denkmalbuch eingetragenen Gartenanlage im Stile eines englischen Landschaftsgartens mit Seeanlage. Nach § 6 Nr. 8 gelten die nach §§ 4 und 5 LSchVO festgelegten Verbote und Erlaubnisvorbehalte nicht für die nach denkmalpflegerischen Gesichtspunkten notwendigen Veränderungs- und Pflegemaßnahmen zur Erhaltung und Weitertradierung der als Kulturdenkmal nach § 12 DSchG in das Denkmalbuch eingetragenen Gartenanlage des Schlosses M. Der Antrag auf Normenkontrolle hatte keinen Erfolg.

Auszug aus den Gründen

Gemäß § 22 Abs. 1 NatSchG BW können Gebiete, in denen ein besonderer Schutz der Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit oder in einzelnen Teilen erforderlich ist, durch Rechtsverordnung zu Landschaftsschutzgebieten erklärt werden, um die Leistungsfähigkeit eines ausgewogenen Naturhaushalts zu gewährleisten oder wiederherzustellen (Nr. 1), die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter zu erhalten oder zu verbessern (Nr. 2), die Vielfalt, Eigenheit oder Schönheit der Natur und Landschaft zu erhalten (Nr. 3) oder ihren besonderen Erholungswert für die Allgemeinheit zu erhalten, zu steigern oder wiederherzustellen (Nr. 4).

Die Unterschutzstellung unterliegt einer Reihe rechtlicher Bindungen. Insbesondere muss die Maßnahme zur Erreichung des in der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage angegebenen Schutzzweckes „erforderlich“ sein. Das bedeutet, der Schutzgegenstand muss unter Berücksichtigung der allgemeinen Ziele und Grundsätze des Naturschutzes (vgl. § 1 und 2 BNatSchG und NatSchG BW) tatsächlich schutzbedürftig und schutzwürdig sein. Ist eine Maßnahme in diesem Sinne für das Gemeinwohl erforderlich, so sind ihre Auswirkungen mit den übrigen Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft abzuwägen (§ 1 Abs. 2 BNatSchG, § 1 Abs. 3 NatSchG BW). Darüber hinaus sind in diese Abwägung von der betroffenen Maßnahme berührte rechtliche, insbesondere verfassungsrechtlich geschützte Positionen einzubeziehen, wie etwa private Eigentümerbelange oder die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung einschließlich der dieser immanenten Planungs- und Entwicklungshoheit (vgl. dazu VGH Bad.-Württ. v. 23.3.1983, UPR 1983, 236; VGH Bad.-Württ. v. 12.6. 1984, NuR 1984, 275). Eine Landschaftsschutzverordnung ist allerdings nicht erst dann „erforderlich“, wenn feststeht, dass alle anderen gesetzlichen Regelungen, die (auch) dem Schutz von Natur und Landschaft dienen, keinen ausreichenden Schutz gewähren. Nach der Rechtsprechung des Senats können Unterschutzstellungen auch dann erforderlich sein, wenn bisher noch keine wesentlichen Eingriffe in Natur und Landschaft erfolgt sind oder noch nicht konkret zu befürchten stehen (vgl. VGH Bad.-Württ. v. 8.7.1991 5 S 271/90). Erforderlichkeit in diesem Sinne heißt daher, dass die Maßnahme

vernünftigerweise geboten sein muss, zugleich bedeutet es aber auch, dass in der gegebenen Situation eine abstrakte Gefahr für die Schutzgüter des Naturschutzes bestehen muss (vgl. BVerwG v. 16.6.1988, NuR 1989, 37 f.).

Nach Auffassung des Senats besteht für das von der Landschaftsschutzverordnung erfasste Gebiet zum einen eine abstrakte Gefährdung durch den von dem Ballungsgebiet Stuttgart/Ludwigsburg ausgehenden Siedlungsdruck, zum anderen aber auch eine konkrete Gefahr, die darin besteht, dass der Antragsteller in unmittelbarer Umgebung der Schlossanlage M. - wie er selbst vorträgt - weitere bauliche Maßnahmen, etwa die Errichtung eines Kinderspielplatzes oder die Verlegung bzw. Neuerrichtung eines Dressurplatzes, anstrebt. Zum Schutze der Naturgüter ist demgemäß der Erlass der LSchVO in diesem Sinne vernünftigerweise geboten. Die LSchVO erfüllt auch im Übrigen die soeben ausgeführten Anforderungen.

Nach § 3 LSchVO ist wesentlicher Schutzzweck, die noch unbebaute Umgebung um Schloss M. vor einer weiteren Bebauung zu schützen, damit den im Umfeld stark angewachsenen Siedlungen ein Freiraum gesichert wird, der zum einen die landwirtschaftlichen Böden schützt und zum anderen ein wertvolles Naherholungsgebiet für die umliegenden Städte darstellt. Weiterer Schutzzweck ist die Wiederherstellung der als Kulturdenkmal von besonderer Bedeutung nach § 12 DSchG in das Denkmalsbuch eingetragenen Gartenanlage im Stile eines englischen Landschaftsgartens mit Seeanlage. Durch die Benennung dieser Schutzzwecke nimmt die Verordnung zunächst Bezug auf zwei der in § 22 Abs. 1 NatSchG genannten Schutzzwecke, zum einen auf den Schutz der landwirtschaftlichen Böden und damit auf die Erhaltung der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter (§ 22 Abs. 1 Nr. 2 NatSchG) sowie zum anderen auf das wertvolle Naherholungsgebiet und somit auf den besonderen Erholungswert der Landschaft für die Allgemeinheit (vgl. § 22 Abs. 1 Nr. 4 NatSchG).

Die Naturschutzbehörde hat in der mündlichen Verhandlung dargelegt, dass die im streitigen Gebiet gelegenen Böden von besonderer Qualität sind. (Wird ausgeführt.)

Der Senat lässt allerdings offen, ob allein dieser Schutzzweck hier zum Erlass der Verordnung ausgereicht hätte, denn in Verbindung mit den weiteren Schutzzwecken war das Landratsamt jedenfalls ermächtigt, die Unterschutzstellung vorzunehmen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Schlossanlage nebst Garten und unmittelbarer Umgebung (1) sowie der sich daran anschließenden Gebietsteile (2) als auch hinsichtlich der Gebiete auf der Gemarkung F. nebst denen auf der Gemarkung der Stadt A. (3).

1. Hinsichtlich der Schlossanlage nebst Garten und unmittelbarer Umgebung ist auszuführen, dass deren besonderer Erholungswert für die Allgemeinheit unstrittig ist; das Gebiet wird nach dem Vorbringen der Beteiligten als Ausflugsziel genutzt und vor allem an Wochenenden von Besuchern stark frequentiert. Die Erforderlichkeit der

Unterschutzstellung dieses Gebiets wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass es sich bei der Anlage um ein eingetragenes Kulturdenkmal nach § 12 DSchG handelt. Die Eigenschaft als eingetragenes Kulturdenkmal hat zwar nach § 15 DSchG zur Folge, dass sowohl die Schlossanlage als solche und deren nähere Umgebung, soweit sie für dessen Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung ist, Schutz vor der Errichtung baulicher Anlagen genießen (§ 15 Abs. 3 DSchG), aber der nach § 15 DSchG gewährte Schutz schließt eine weitere Unterschutzstellung nach dem Naturschutzgesetz nicht aus. Es bedarf in diesem Zusammenhang keiner Entscheidung darüber, in welchem Ausmaß die Umgebung eines eingetragenen Kulturdenkmals geschützt ist, denn die unterschiedlichen Ziel- und Zweckbestimmungen von Natur- und Denkmalschutzgesetz erlauben eine Unterschutzstellung nach beiden Gesetzen. Zwischen Naturschutz und Denkmalschutz sind Überschneidungen möglich, denn aus der Sicht des Naturschutzes ist es unerheblich, ob das Schutzgebiet oder -objekt von Menschenhand geschaffen wurde oder nicht (vgl. dazu Künkele/Heiderich, NatSchG Bad.-Württ., Vorbem. vor § 21 Rn. 10; siehe auch Lorz, Naturschutzrecht, § 15 Anm. 3a). Hinsichtlich der Naturschutzgebiete (§ 21 Abs. 1 Nr. 1 NatSchG) sowie der Naturdenkmale (§ 24 Abs. 1 Nr. 1 NatSchG) folgt dies schon aus den dort genannten landeskundlichen oder kulturellen Gründen, aber auch bezüglich der Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten ist eine Unterschutzstellung möglich, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür vorliegen, d. h., wenn wie hier sich aus dem eingetragenen Kulturdenkmal ein besonderer Erholungswert ergibt und das Kulturdenkmal nebst der umliegenden Landschaft eines besonderen Schutzes bedarf.

Darüber hinaus rechtfertigt auch der in § 3 Abs. 3 LSchVO genannte weitere Schutzzweck - die Wiederherstellung der als Kulturdenkmal von besonderer Bedeutung nach § 12 DSchG in das Denkmalschutzbuch eingetragenen Gartenanlage im Stile eines englischen Landschaftsgartens mit Seeanlage - den Erlass der Landschaftsschutzverordnung. Diese Vorschrift ermöglicht zum einen die Umgestaltung des derzeit vorhandenen - nach dem Vorbringen der Beteiligten - verwilderten Gartens in einen englischen Landschaftsgarten und vermag damit den besonderen Erholungswert der Landschaft zu steigern und in Form des englischen Landschaftsgartens wiederherzustellen. Zum anderen impliziert sie aber zugleich die Konfliktlösung, die sich aus der Überschneidung von Denkmalschutz und Landschaftsschutz ergeben kann. Schon durch die Aufnahme des - weiteren, wenngleich untergeordneten Schutzzwecks „Wiederherstellung der Gartenanlage im Stile eines englischen Landschaftsgartens mit Seeanlage“ wird insoweit der Vorrang des Denkmalschutzes festgelegt und damit korrespondierend werden auch nach denkmalpflegerischen Gesichtspunkten notwendige Veränderungs- und Pflegemaßnahmen zur Erhaltung und Weitertradierung der eingetragenen Gartenanlage des Schlosses M. von den Verboten der §§ 4 und 5 LSchVO ausgenommen. § 6 Nr. 8 LSchVO lässt ausdrücklich die notwendigen Veränderungs- und Pflegemaßnahmen zu,

damit der englische Landschaftsgarten mit Seeanlage wiederhergestellt werden kann. Sowohl die ergänzende Schutzzweckbestimmung als auch die ausdrücklich für zulässig erklärte Umgestaltung des derzeit bestehenden Gartens bewältigen die Ziel-Konfliktsituation, die auftreten kann, wenn - wie hier - ein Kulturdenkmal in Form eines englischen Landschaftsgartens wiederhergestellt werden soll und zugleich durch den Erlass einer Landschaftsschutzverordnung die Landschaft als solche erhalten bleiben soll. Ohne die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Schlossanlage M. und ihrer unmittelbaren Umgebung im Sinne der Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes im Sinne von § 22 Abs. 1 Nr. 4 NatSchG in Frage zu stellen, wird dem Denkmalschutz der Vorrang eingeräumt, flankierend aber durch die Landschaftsschutzverordnung die umliegende Landschaft, einschließlich des eingetragenen Kulturdenkmals, besonders geschützt.

Wie bereits ausgeführt, besteht auch - entgegen der Auffassung des Antragstellers - eine abstrakte - teilweise bereits konkretisierte - Gefährdung des hier unter Schutz gestellten Gebiets. Sein Vorbringen, er plane einen Kinderspielplatz in unmittelbarer Umgebung der Seeanlage, zeigt die Notwendigkeit der Abstimmung sowohl mit den Zielen des Denkmalschutzes als auch mit den Zielen des Natur- und Landschaftsschutzes. Im Übrigen belastet der Umstand, dass der Antragsteller als Eigentümer der Schlossanlage M. nebst Gartenanlage sich mit zwei Fachbehörden abzustimmen hat, ihn nicht unzumutbar. Insoweit wird die Sozialpflichtigkeit des Eigentums durch die Landschaftsschutzverordnung konkretisiert. Sie belässt dem Eigentümer im Übrigen die Möglichkeit der Bewirtschaftung als land- und forstwirtschaftliche Grundstücke (§ 6 Nr. 1 LSchVO).

.....

3. ... Angesichts der Bedeutung, die insbesondere der Natur und der Landschaft in besiedelten Gebieten beizumessen ist, und unter Berücksichtigung dessen, dass das Gebiet um das Schloss M. von besonderem Erholungswert für die Bevölkerung ist, erachtet der Senat auch die hier streitigen Gewanne für schutzwürdig.

Die Unterschutzstellung ist somit hinsichtlich der Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit des unter Schutz gestellten Gebiets gerechtfertigt. Sie ist auch im Übrigen nicht zu beanstanden. Sie verstößt weder gegen die geltenden Flächennutzungspläne noch im Übrigen gegen das Abwägungsgebot. Der Flächennutzungsplan der Verwaltungsgemeinschaft F. sieht für die auf der Gemarkung F. liegenden Gewanne die Nutzung als landwirtschaftliche Flächen vor. Auch der Regionalplan weist diesen Plan als „regionalen Grünzug“ aus. Der Flächennutzungsplan des Nachbarschaftsverbandes Stuttgart sieht in der Umgebung von Schloss M. Grünflächen vor. Für die Schlossanlage selbst setzt er ausgehend vom Bestand Grünfläche, Parkanlage, Landschaftspark sowie Wasserflächen (innerhalb der Wasserflächen auf den Inseln auch Forstflächen) fest. Die Festsetzung im

Flächennutzungsplan als „Grünfläche, Parkanlage, Landschaftspark“ steht aber nicht im Widerspruch zu dem Schutzzweck der hier streitigen Landschaftsschutzverordnung. Ein Verstoß gegen die Anpassungspflicht gemäß § 7 BauGB liegt nicht vor (vgl. dazu BGH Bad.-Württ. v. 8.7.1991, 5 S 271/90), weil die Unterschutzstellung hier zur Erhaltung des besonderen Erholungswerts unter Einbeziehung der Wiederherstellung der Gartenanlage im Stile eines englischen Landschaftsgartens erfolgte. Der Flächennutzungsplan und die Landschaftsschutzverordnung sind insoweit kongruent und verfolgen dieselben Zielsetzungen.

Das Landratsamt hat auch bei Erlass der Landschaftsschutzverordnung die privaten Interessen der Betroffenen, insbesondere die des Antragstellers, mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt. Entgegen der Auffassung des Antragstellers vermag der Senat wesentliche - abwägungserhebliche - Fehldarstellungen in dem vorhandenen Kartenmaterial nicht zu erkennen. Vor allem ist aus den vorgelegten Akten ersichtlich, dass die Örtlichkeit um die Schlossanlage M. sowohl der Bezirksstelle für Naturschutz und Landschaftspflege als auch dem Landratsamt in allen Einzelheiten bekannt waren. Zudem hat der Antragsteller im Verfahren mehrmals Gelegenheit gehabt, seine Vorstellungen einzubringen und alle für ihn relevanten Gesichtspunkte vorzutragen. ... Auch im Übrigen ist das Kartenmaterial nicht zu beanstanden. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Hochspannungsleitungen als auch bezüglich der in der Flurkarte eingezeichneten Gartenanlage von Schloss M. Es ist nicht abwägungserheblich, ob die Wege in der Gestalt, in der sie eingezeichnet sind, bereits vorhanden sind oder erst durch die Wiedererrichtung des englischen Landschaftsgartens hergestellt werden. Im Übrigen ist zu beachten, dass die Funktion der Karten vorrangig in der Darstellung (Abgrenzung) des Schutzgebietes besteht (§ 59 Abs. 7 NatSchG); die Nichtwiedergabe eines Bestandes im Schutzgebiet hat allenfalls indizierende Bedeutung dafür, dass oder dass nicht ein solcher Bestand in die Abwägung eingestellt worden ist. ...

Die privaten Belange des Antragstellers sind hinreichend gewürdigt worden. In diesem Zusammenhang darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass das Landschaftsschutzgebiet dergestalt abgegrenzt wurde, dass die Anlegung eines Golfplatzes zwischen der B 27 und der Schlossanlage M. möglich bleibt. Darüber hinaus beinhaltet die Unterschutzstellung des Gebietes für ihn, da bestehende Nutzungsmöglichkeiten unangetastet bleiben, keine unverhältnismäßige Einschränkung seines Eigentums. Im Übrigen kann auftretenden Härtefällen durch die Erteilung einer Befreiung nach § 7 der Verordnung begegnet werden.

Anmerkung Dieter J. Martin

1. Naturschutz und Denkmalschutz stehen nicht selten gegeneinander. Konflikte ergeben sich, wenn z. B. ein als Denkmal nach dem Denkmalrecht geschütztes „Gründenkmal“ wie Alleen, Gärten oder Parks natürlich weiter wachsen, verwildern,

„auswachsen“, und damit die ursprüngliche oft künstlerisch gestaltete Anlage nach und nach ihre ursprüngliche Form verliert. Typische Konfliktfälle sind das Zurückstutzen von Hecken und Bäumen in Gründenkmälern, die Beseitigung von die Denkmalsubstanz gefährdenden Überwucherungen von Mauern und Ruinen, das Freistellen von Burganlagen durch Beseitigen des Hangbewuchses usw. Zu möglichen Konflikten s. z. B. Eberl, in: *Schönere Heimat* 1988, 511; Hönes, *DÖV* 1980, 708; ders., *NuR* 1981, 218 und Martin, in: *Jahrbuch der Bayerischen Denkmalpflege*, 1981, 18 ff.

2. Die gleichzeitige Anwendung von Denkmal- und Naturschutzrecht kann im Einzelfall möglich und sogar geboten sein, da beide Rechtsmaterien unterschiedliche Ziele verfolgen (Eberl, in: *Martin/Eberl/Petzet, BayDSchG Art. 1 Erl. 48 und Einleitung Erl. 76 f.*)

3. Das überaus ausführliche Urteil ist ein gutes Beispiel für das Ineinandergreifen von Naturschutz und Denkmalschutz. Interessant ist, dass die zuständigen Behörden jeweils von ihren rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch machten und es dabei offensichtlich gelungen ist, auch die Belange Betroffener und insbesondere deren Eigentumsgrundrecht zu wahren.