

## Denkmalschutz als Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften

von Dr. Jörg Spennemann, Oberlandesanwalt, Landesrechtsanwaltschaft Bayern, München

*Die Neufassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG)<sup>1</sup> vom 29.5.2017 hat neben Regelungen zur Fehlerbehebung eine Erweiterung seines Anwendungsbereichs durch eine Ausweitung des Katalogs der rechtsbehelfsfähigen Gegenstände gebracht; u.a. sind nun auch Klagen gegen Einzelgenehmigungen für Vorhaben, die keiner Pflicht zur Umweltprüfung unterliegen, möglich. Dies wirft die Frage auf, welche Auswirkungen sich daraus für die Genehmigungspraxis der Bauaufsichts- und Denkmalschutzbehörden ergeben. Neben der neuen Anfechtungsmöglichkeit von Einzelgenehmigungen ist Dreh- und Angelpunkt der dem UmwRG zugrunde liegende Umweltbegriff. Sollte dieser den Denkmalschutz in vollem Umfang umfassen, wären landesgesetzliche Regelungen zur Einführung von Klagebefugnissen von Vereinigungen unzulässig.\**

### 1. Rechtlicher Rahmen

#### 1.1 Gegenstände des Denkmalschutzes; Bezüge zum Bundesrecht

Das Denkmalrecht schützt Baudenkmäler (als einzelne oder als Mehrheit von baulichen Anlagen<sup>2</sup>), Gründendenkmäler (z.B. Park- und Gartenanlagen), bewegliche Denkmäler, Boden- oder archäologische Denkmäler sowie - je nach landesrechtlicher Ausgestaltung – Kulturlandschaften.<sup>3</sup> Hinzu kommt ein landesrechtlich unterschiedlich ausgestalteter Schutz der Denkmäler vor Auswirkungen von Veränderungen in ihrer Umgebung.<sup>4</sup> Nahezu alle Veränderungen werden einer Verfahrenspflicht unterworfen; die Genehmigung kann erteilt werden, wenn eine beabsichtigte Maßnahme denkmalverträglich oder aus überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen erforderlich ist.<sup>5</sup> Die Bezüge des Denkmalschutzes zum „klassischen“ Umweltrecht sind vielfältig; sie kommen exemplarisch im

---

\* Der Beitrag beruht auf einer Stellungnahme an den Sächsischen Landtag zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Mitwirkungsrechten und zum Verbandsklagerecht für anerkannte Denkmalschutzvereinigungen vom 13.9.2018 (LT-Drs.6/14736); er gibt die private Rechtsauffassung des Verfassers wieder.

<sup>1</sup> Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.8.2017 (BGBl. I S. 3290), geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17.12.2018 (BGBl. I S. 2549).

<sup>2</sup> Bei Mehrheiten von baulichen Anlagen kann es sich je nach landesrechtlicher Lesart auch um Ensembles, Denkmalzonen oder Denkmalbereiche handeln.

<sup>3</sup> Vgl. zu den Baudenkmälern *Davydov*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil C Rdnr. 1 ff.; zu den Bodendenkmälern *Kemper*, in: *Martin/Krautzberger*, Teil C Rdnr. 102 ff.; zu den Gründendenkmälern *Hönes*, in: *Martin/Krautzberger*, Teil C Rdnr. 134 ff; zu den Sachgesamtheiten; *Martin*, in: *Martin/Krautzberger*, Teil C Rdnr. 144 ff.; zu den Kulturlandschaften *Dornbusch*, in: *Martin/Krautzberger* Teil C Rdnr. 187 ff.

<sup>4</sup> *Davydov*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil C Rdnr. 174 ff. Zu den Schutzobjekten insgesamt s.a. *Oebbecke*, in: *Ehlers/Fehling/Pünder*, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl. 2013, § 42 Rdnr. 13 ff.

<sup>5</sup> Vgl. z.B. § 13 Abs. 2 Denkmalschutzgesetz Schleswig-Holstein vom 30.12.2014, GOVBl. 2015, 2: „Die Genehmigung kann versagt werden, soweit dies zum Schutz der Denkmale erforderlich ist. Sie ist zu erteilen, wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen und der Status als Welterbestätte nicht gefährdet ist oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme notwendig macht. Die öffentlichen und die privaten Belange sind miteinander und untereinander abzuwägen.“ S. zu den Erlaubnistatbeständen *Oebbecke*, in: *Ehlers/Fehling/Pünder*, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl. 2013, § 42 Rdnr. 38 ff.

Baugesetzbuch (BauGB)<sup>6</sup>, im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)<sup>7</sup>, im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)<sup>8</sup>, im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)<sup>9</sup> und im Raumordnungsgesetz (ROG)<sup>10</sup> zum Ausdruck. Der weite Umweltbegriff des UVPG unter Einschluss der Kulturgüter führt dazu, dass sie bei UVP-pflichtigen Vorhaben Gegenstand der Umweltprüfung sind.<sup>11</sup> Umfasst wird also die „gebauten Umwelt“, aber auch die von Menschenhand gestaltete natürliche Umwelt (Garten- und Parkanlagen, Kulturlandschaften) sowie Zeugnisse der vorgeschichtlichen Natur selbst (archäologische Denkmäler als Zeugnisse pflanzlichen und tierischen Lebens), kurz gefasst als das „kulturelle Erbe“. Hinzu kommt – unabhängig vom landesrechtlichen Schutz – der sog. „bundesrechtliche Mindestschutz“, der eingreift, wo grobe Verstöße in Rede stehen.<sup>12</sup>

Denkmalschutzrecht ist, anders als der „Städtebauliche Denkmalschutz“ in seinen bodenrechtlichen Bezügen, der z.B. in den §§ 172 ff. BauGB zum Ausdruck kommt, Sache des Landesgesetzgebers. Die Länder haben in Ausübung ihrer Kulturhoheit<sup>13</sup> seit den 1970er Jahren des vergangenen Jahrhunderts ausnahmslos Denkmalschutzgesetze erlassen. Inhaltlich verschränkte Bereiche können aber in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen.<sup>14</sup> Denn der Kompetenzbereich der Länder wird grundsätzlich durch die Bundeskompetenzen bestimmt und nicht umgekehrt; dies gilt auch im Bereich ihrer Kulturhoheit.<sup>15</sup> Der Bund ist also nicht gehindert, mit Gesetzen aus seinem Kompetenzbereich auf die Kultur einzuwirken.<sup>16</sup> Beispiel ist – neben den vorgenannten Vorschriften – das „Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht“<sup>17</sup>, mit dem in verschiedene Fach(planungs-)gesetze des Bundes Berücksichtigungsklauseln zugunsten des Denkmalschutzes eingefügt wurden.<sup>18</sup>

## 1.2 Entscheidungsformen, Rechtsschutz

<sup>6</sup> Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3.11.2017 (BGBl. I S. 3634), dort §§ 1 Abs. 6 Nr. 5, 29 Abs. 2, 35 Abs. 3 Nr. 5.

<sup>7</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) vom 29.7.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 13.5.2019 (BGBl. I S. 706); dort § 1 Abs. 4 Nr. 1.

<sup>8</sup> Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.2.2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 22 des Gesetzes vom 13.5.2019 (BGBl. I S. 706), dort § 2 Abs. 1 Nr. 4 sowie Anlage 3, Ziff. 2.3.11 und Anlage 4, Ziff. 4. b) und Anlage 6 Ziff. 2.5.

<sup>9</sup> Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.5.2013 (BGBl. I S. 1274), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.4.2019 (BGBl. I S. 432), dort § 1 Abs. 1.

<sup>10</sup> Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.7.2017 (BGBl. I S. 2808), dort § 2 Abs. 2 Nr. 5. Zur Berücksichtigung der Schutzgüter in der Regionalplanung vgl. *Hager*, BauR 2019, 1388 ff.; *Huck*, UPR 2013, 217 ff.

<sup>11</sup> *Krautzberger*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil H Rdnr. 21 f. *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 70 ff., 172, 178, folgert aus dem weiten Umweltbegriff, dass die Einführung einer kulturgüterschützenden Verbandsklage vom Unionsrecht zwingend gefordert wird.

<sup>12</sup> BVerwG Beschl. v. 28.10.2015 – 4 B 44/15, ZfBR 2016, 158 f. Darauf, dass der Begriff „Kulturgüter“ mehr umfasst als die landesrechtlich geschützten Objekte, weist *Martin*, UVP-Report 22 (1/2) 2008, S. 48 ff. hin.

<sup>13</sup> Hierzu z.B. BVerfGE 37, 314, 322; 108, 1, 14.

<sup>14</sup> Vgl. zum Ganzen *Hammer*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil B Rdnr. 21 f.

<sup>15</sup> BVerfG Ur. v. 28.1.2014 – 2 BvR 1561/12, Rdnr. 103, juris.

<sup>16</sup> A.a.O., Rdnr. 104.

<sup>17</sup> Vom 1.6.1980, BGBl. I S. 649.

<sup>18</sup> Zur Lückenhaftigkeit dieses Gesetzes im Bereich des Wasserstraßengesetzes vgl. BVerwG, Ur. v. 25.9.2008 – 7 A 4/07, NuR 2009, 42 ff.

Entscheidungen mit denkmalrechtlicher Relevanz kommen in großer Bandbreite vor. Zuvorderst handelt es sich um Genehmigungen/Erlaubnisse nach dem jeweiligen (Landes-) Denkmalschutzgesetz; dies gilt z.B. für Abbrüche oder nicht baugenehmigungspflichtige Änderungen wie die Änderung eines Fassadenanstrichs, den Austausch von Fenstern, die Erneuerung der Dacheindeckung etc.<sup>19</sup> Besteht eine Baugenehmigungspflicht (z.B. bei Umbau und Umnutzung) oder ist ein anderer, verdrängender Zulassungsakt einschlägig, werden die denkmalrechtlichen Belange in der Regel allein in dieser Genehmigung abgehandelt und die (Bau-)Genehmigung tritt an die Stelle der isolierten denkmalrechtlichen Genehmigung.<sup>20</sup> Ähnlich im Immissionsschutzrecht<sup>21</sup> oder bei Planfeststellungen<sup>22</sup>: Diese Zulassungsakte besitzen Konzentrationswirkung. In ihnen werden die denkmalrechtlichen Belange – häufig neben vielen anderen – ebenfalls abgearbeitet, ohne dass sich der materielle Maßstab für Erteilung oder Versagung der Genehmigung dadurch ändern würde<sup>23</sup>; bei planerischen Entscheidungen gilt das Abwägungsgebot.<sup>24</sup>

Dem durch die Versagung einer Genehmigung oder durch Nebenbestimmungen Belasteten steht Rechtsschutz nach Maßgabe der VwGO zu. Eine wesentliche Weiterentwicklung des Denkmalschutzrechts erfolgte 2009 durch die Anerkennung einer Klagebefugnis des Denkmaleigentümers gegen Zulassungsakte von Vorhaben in der Umgebung seines Denkmals durch das BVerwG; zuvor ging die Rechtsprechung nahezu einhellig davon aus, dass Denkmalschutz allein im öffentlichen Interesse erfolge und keinen Drittschutz vermittele.<sup>25</sup> Der Denkmaleigentümer ist hiernach aufgrund seines Eigentumsgrundrechts (Art. 14 GG) jedenfalls dann klagebefugt, wenn das benachbarte Vorhaben die Denkmalwürdigkeit seines Anwesens möglicherweise erheblich beeinträchtigt.<sup>26</sup> Die Obergerichte haben sich dieser Rechtsprechung angeschlossen.<sup>27</sup>

### 1.3 Denkmalrechtlich (mit-) determinierte Entscheidungen als Gegenstand von Rechtsbehelfen anerkannter Vereinigungen

<sup>19</sup> Z.B. § 9 Abs. 1 Satz 1 des hamburgischen Denkmalschutzgesetzes (DSchG HH) vom 5.4.2013 (HmbGVBl. S. 142): „Denkmäler dürfen ohne Genehmigung der zuständigen Behörde nicht ganz oder teilweise beseitigt, wiederhergestellt, erheblich ausgebessert, von ihrem Standort entfernt oder sonst verändert werden.“

<sup>20</sup> Vgl. z.B. Art. 6 Abs. 3 Satz 1 des Bayerischen Denkmalschutzgesetzes (BayDSchG) vom 25.6.1973, zuletzt geändert durch Verordnung vom 26.3.2019 (GVBl. S. 98): „Ist eine Baugenehmigung oder an ihrer Stelle eine bauaufsichtliche Zustimmung oder abgrabungsaufsichtliche Genehmigung erforderlich, entfällt die Erlaubnis.“

<sup>21</sup> Zur immissionsschutzrechtlichen Genehmigung vgl. *Spennemann*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil H Rdnr. 7 – 8.

<sup>22</sup> *Spennemann*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil H Rdnr. 6.

<sup>23</sup> OVG Münster, Urt. v. 31.5.2012 – 2 A 931/11, BauR 2012, 1936 ff.

<sup>24</sup> *Spennemann*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil E Rdnr. 89 ff.

<sup>25</sup> Hierzu *Spennemann*, BauR 2003, 1655, 1657 ff.

<sup>26</sup> BVerwGE 133, 347: sog. „bundesrechtlicher Mindestschutz“; ob das jeweilige DSchR darüber hinaus drittschützend ist, haben die dafür zuständigen (Ober-) Gerichte zu entscheiden. Vgl. hierzu VGH Kassel, Urt. v. 9.3.2010 – 3 A 160/10 –, juris; hiernach folgt aus Vorschriften des HessDSchG ein nachbarschutzrechtliches Gebot der Rücksichtnahme, das nicht auf Fälle atypischer Ausreißer beschränkt ist.

<sup>27</sup> Z.B. OVG Bautzen, Beschl. v. 4.8.2014 – 1 B 56/14 –, juris. S. insgesamt *Kallweit*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil D Rdnr. 26 ff.; *Spennemann*, BauR 2012, 1872 ff.

Richtet man nun den Blick auf die behördlichen Entscheidungen, die vom Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 UmwRG erfasst werden, wird deutlich, dass sie in vielen Fällen Aussagen auch über die Behandlung denkmalrechtlicher Schutzgüter enthalten werden. Ihre Fähigkeit, Gegenstand des Rechtsbehelfs einer Vereinigung zu sein, wird den Rechtsanwender nicht weiter verwundern, denn er nimmt seit längerem zur Kenntnis, dass die weiten europarechtlichen Vorgaben und ihre Auslegung durch den EuGH<sup>28</sup> und das BVerwG<sup>29</sup> sukzessive zu einer Erweiterung der Rechtsbehelfsmöglichkeiten geführt haben<sup>30</sup>; auch die jüngeren Änderungen 2017 des UmwRG infolge der Entscheidungen des EuGH zum „Slowakischen Braunbär“<sup>31</sup> und des BVerwG zum Luftreinhalteplan Darmstadt<sup>32</sup> stehen in dieser Linie.<sup>33</sup>

Seither sind u.a. folgende Entscheidungen (oder deren Unterlassung entgegen geltenden Rechtsvorschriften, § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG) taugliche Gegenstände von Rechtsbehelfen anerkannter Vereinigungen:<sup>34</sup> Entscheidungen über die Zulassung von Vorhaben oder Bebauungspläne, für die eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bestehen kann (Nr. 1), immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Anlagen, für die eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG erforderlich ist, sowie sonstige im Gesetz näher beschriebene fachgesetzliche Zulassungsakte (Nrn. 2 - 2b), Pläne und Programme im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG, für die nach Anlage 5 zum UVPG eine Pflicht zur strategischen Umweltprüfung besteht (Nr. 4), sonstige Verwaltungsakte und öffentlich-rechtliche Verträge, durch die Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden zugelassen werden (Nr. 5) und Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach den Nummern 1 bis 5, die der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union dienen (Nr. 6). Der weitere Regelungsgegenstand des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UmwRG (Entscheidungen nach dem Umweltschadengesetz) soll hier aufgrund des Fokus auf die Behandlung von denkmalrechtlichen Schutzgütern vernachlässigt werden.

Da die Beschränkung der Klagemöglichkeit auf solche umweltbezogenen Rechtsvorschriften, die zugleich Rechte Einzelner begründen, mit der Neufassung 2017 des UmwRG entfallen ist<sup>35</sup> und daher kein Bedürfnis mehr dafür besteht, die Rüge einer Verletzung von aus dem Unionsrecht hervorgegangenen

<sup>28</sup> Z. B. Urt. v. 12.5.2011 – C-115/09, NuR 2011, 423 – Trianel und v. 7.11.2013 – C-72/12, NuR 2013, 878 – Altrip.

<sup>29</sup> Urt. v. 5.9.2013 – 7 C 21/12, NuR 2014, 37 – Luftreinhalteplan Darmstadt; zum dadurch hervorgerufenen Änderungsbedarf *Kleine-Tebbe*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil A Rdnr. 39 f.

<sup>30</sup> *Porsch*, NVwZ 2013, 1393 ff.; *Kokott/Sobotta*, DVBl. 2014, 132; *Schlacke*, NVwZ 2017, 905; *Franzius*, NVwZ 2018, 219.

<sup>31</sup> EuGH, Urt. v. 8.3.2011 – C-240/09 –, NuR 2011, 346.

<sup>32</sup> Urt. v. 5.9.2013 – 7 C 21/12, NuR 2014, 37; zum dadurch hervorgerufenen Änderungsbedarf *Kleine-Tebbe*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil A Rdnr. 39 f.

<sup>33</sup> Dazu noch unten 3.

<sup>34</sup> Vgl. auch *Seibert*, NVwZ 2018, 97; *Schlacke*, NVwZ 2019, 1392, 1397.

<sup>35</sup> Ursache war das Urt. des EuGH v. 15.10.2015 – C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683, NuR 2015, 765-772.

Umweltrechtsnormen (und nur dieser) im Wege der richtlinienkonformen Anwendung des nationalen Rechts zu ermöglichen<sup>36</sup>, ist auch dieser Hinderungsgrund für die Geltendmachung nationaler kulturgutschützender Normen entfallen.<sup>37</sup>

Die behördlichen Handlungsformen, mit denen im Tagesgeschäft über denkmalrechtliche Belange entschieden wird, sind also schon länger, im großen Umfang aber seit 2017 taugliche Gegenstände einer Verbandsklage. Besondere Beachtung sollte man der zuletzt neu eingeführten Fallgruppe der Einzelgenehmigungen in § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG widmen. Wenn die Denkmalschutzgesetze umweltbezogene Rechtsvorschriften enthalten, könnte eine Entscheidung im bauaufsichtlichen oder denkmalrechtlichen Genehmigungsverfahren Gegenstand eines Rechtsbehelfs einer Vereinigung sein, auch wenn in ihr nicht über die klassischen umweltrechtlichen Interessen (Reinhaltung der Umweltmedien, Auswirkungen durch Emissionen etc.), sondern nur über Denkmalbelange entschieden wird.<sup>38</sup>

## 2. Umweltbegriffe

Ist Denkmalschutz nun Umweltschutz im Sinne der europarechtlichen Vorgaben und der deutschen Rechtsordnung, mit der Folge einer Anwendbarkeit des UmwRG in seiner gesamten Bandbreite?<sup>39</sup> Die Folge wäre, dass eine anerkannte Vereinigung, zu deren satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Denkmalschutz gehören müsste (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UmwRG)<sup>40</sup>, auch reine Verstöße gegen Denkmalschutzrecht erfolgreich rügen könnte.<sup>41</sup> § 1 Abs. 4 UmwRG verweist auf Begriffsbestimmungen des Umweltinformationsgesetzes (UIG)<sup>42</sup>, aber die dortigen Definitionen können nicht aus sich heraus, sondern – da sie der Umsetzung sekundären Gemeinschaftsrechts dienen - nur in der Gesamtschau des Gemeinschafts- wie des nationalen Rechts ausgelegt werden.<sup>43</sup>

### 2.1 Gemeinschaftsrechtlicher Umweltbegriff

Weder aus dem Primärrecht noch aus der Rechtsprechung des EuGH<sup>44</sup> ergibt sich eine direkte Umschreibung des Begriffs „Umwelt“. Art. 191 und 192 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>45</sup> definieren zwar Ziele und Aufgaben des Umweltschutzes, enthalten sich aber einer Definition des Begriffs.<sup>46</sup>

<sup>36</sup> EuGH Urt. v. 12.5.2011 – C-115/09, NuR 2011, 423 – Trianel; hierzu *Greim*, UPR 2011, 272.

<sup>37</sup> Zum Rechtsstand 2012 s. *Mast*, NVwZ 2012, 472, 475.

<sup>38</sup> Den Umweltbezug aller Baugenehmigungen bejaht *Seibert*, NVwZ 2018, 97, 98, weil darin jeweils Entscheidungen zum Wärmeschutz enthalten sind.

<sup>39</sup> Auf die rechtliche und historische Verzahnung von Denkmal- und Umweltschutz und ihre Konsequenzen z.B. in der UVP hat *Hönes* vielfach hingewiesen, z.B. in NuR 2003, 257 ff., NuR 2009, 19; NuR 2014, 532, NuR 2015, 661.

<sup>40</sup> Zum Erfordernis der Berührung des satzungsgemäßen Aufgabenbereichs vgl. *Fellenberg/Schille*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, UmwRG § 2 Rdnr. 18; VGH München, Beschl. v. 27.5.2015 – 22 CS 15.485, NuR 2016, 505 ff.: Ein Verein, der für die „Förderung der frei lebenden Tierwelt“ einen Anerkennungsbescheid besitzt, kann nicht Belange der Denkmalpflege geltend machen.

<sup>41</sup> Eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle kann sie nach wie vor nicht beanspruchen, vgl. BVerwG, Urt. v. 24.10.2013 – 7 C 36/11, NuR 2014, 199 ff. (keine Vollüberprüfung des Bauplanungsrechts).

<sup>42</sup> Umweltinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.10.2014 (BGBl. I S. 1643), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.7.2017 (BGBl. I S. 2808).

<sup>43</sup> *Reidt/Schiller*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, § 2 UIG Rdnr. 31.

<sup>44</sup> *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 2019, S. 37.

<sup>45</sup> Konsolidierte Fassung vom 26.10.2012, ABl. C 326, S. 1 ff.

<sup>46</sup> *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 70.

Daraus wird – negativ – abgeleitet, dass die Formulierungen des AEUV einem weiten Umweltbegriff zumindest nicht entgegenstehen<sup>47</sup>, zumal eine ursprünglich diskutierte Einschränkung auf die „natürliche Umwelt“ keine Mehrheit finden konnte.<sup>48</sup> Ergiebiger für eine positive Umschreibung der Inhalte des Umweltbegriffs fällt der Blick in das sekundäre Gemeinschaftsrecht aus.<sup>49</sup> Zu nennen sind hier die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-RL)<sup>50</sup>, die Industrieemissionsrichtlinie (IE-RL)<sup>51</sup> und die Umweltinformationsrichtlinie<sup>52</sup>. Daneben ist der Blick auf das „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ (die sog. Århus-Konvention - AK)<sup>53</sup> zu richten, da die EU 2005 dem Übereinkommen beigetreten ist und bereits zwei Jahre zuvor u.a. in Gestalt der Öffentlichkeitsbeteiligung-Richtlinie<sup>54</sup> Vorkehrungen für die Erfüllung der Vorgaben der Århus-Konvention getroffen hat.<sup>55</sup>

Die *UVP-Richtlinie* verpflichtet die Mitgliedstaaten, bei bestimmten Projekten vor ihrer Genehmigung eine Prüfung der Umweltauswirkungen vorzunehmen. Nach Art. 3 UVP-RL identifiziert, beschreibt und bewertet die Umweltverträglichkeitsprüfung die unmittelbaren und mittelbaren Folgen eines Projekts auf die Faktoren Mensch, Flora und Fauna, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Sachgüter und kulturelles Erbe sowie die Wechselwirkung zwischen diesen Faktoren. Der EuGH hat hierzu in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Irland festgestellt, dass auch Abbrucharbeiten als „Projekt“ anzusehen sind und dem Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie unterfallen, weil ansonsten die Bezugnahmen in Art. 3 der UVP-Richtlinie auf das „kulturelle Erbe“, auf „historisch, kulturell oder archäologisch bedeutsame Landschaften“ in Anhang III Nr. 2 lit. h) sowie auf „architektonisch wertvolle Bauten und die archäologischen Schätze“ in Anhang IV Nr. 3 gegenstandslos wären.<sup>56</sup>

<sup>47</sup> *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 2019, S. 35.

<sup>48</sup> *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 71 m.w.N.

<sup>49</sup> Hierzu *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 2019, S. 36 m.w.N.; dort auch ein Hinweis auf das dritte umweltpolitische Aktionsprogramm von 1983, das das kulturelle und architektonische Erbe als Schutzgut nennt. Ferner *Hoffmann*, NuR 2011, 389, 394.

<sup>50</sup> Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, S. 1 ff. Die Ursprungsfassung stammt vom 27.6.1985, ABl. 1985 L 175, S. 40 ff.

<sup>51</sup> Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, S. 17 ff.

<sup>52</sup> Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. 2003 L 041, S. 26 ff.

<sup>53</sup> UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 25.6.1998. Zum Beitritt der EU s. Ratsbeschluss vom 17.2.2005, ABl. 2005 L 124, S. 1.

<sup>54</sup> Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/62/EWG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. 2003 L 156, S. 17, zuletzt geändert durch Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, S. 1.

<sup>55</sup> Zu den weiteren Umsetzungsakten *Mast*, NVwZ 2012, 472, 474.

<sup>56</sup> EuGH, Urf. v. 3.3.2011 – C-50/09 –, NuR 2011, 275; hierzu *Erbguth*, NVwZ 2011, 935, der die materiell-rechtlichen Vorgaben der UVP-RL betont und die Einordnung als reines Verfahrensrecht ablehnt (diese Auffassung wurde durch das Urf. des EuGH v. 15.10.2015 – C-137/14,

Art. 3 Nr. 2 der *Industrieemissionsrichtlinie*, die Vorgaben für die Genehmigung, den Betrieb, die Überwachung und Stilllegung von Industrieanlagen macht, beschreibt als Umweltverschmutzung „die durch menschliche Tätigkeiten direkt oder indirekt bewirkte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in Luft, Wasser oder Boden, die der menschlichen Gesundheit oder der Umweltqualität schaden oder zu einer Schädigung von Sachwerten bzw. zu einer Beeinträchtigung oder Störung von Annehmlichkeiten und anderen legitimen Nutzungen der Umwelt führen können“.

Nach Art. 2 Nr. 1 lit. a) der *Umweltinformationsrichtlinie*, die Bürgern einen Zugang zu Umweltinformationen bei Behörden gewährleistet, sind Umweltinformationen solche über „den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich genetisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen“; nach lit. f) auch Informationen über „den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit ... sowie Kulturstätten und Bauwerke in dem Maße, in dem sie vom Zustand der unter Buchstabe a) genannten Umweltbestandteile oder - durch diese Bestandteile - von den unter den Buchstaben b) und c) aufgeführten Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten betroffen sind oder sein können“.

Offensichtlich ist auch hier der Wille zur Umsetzung der *Århus-Konvention*. Sie definiert den Begriff „Umwelt“ nicht<sup>57</sup>, nennt aber in Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 wiederum bestimmte Umweltbestandteile (Luft, Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft etc.), Faktoren und – unter lit. c) – den „Zustand der menschlichen Gesundheit, ..., Bedingungen für menschliches Leben sowie Kulturstätten und Bauwerke in dem Maße, in dem sie vom Zustand der Umweltbestandteile oder ... Faktoren, Tätigkeiten oder Maßnahmen betroffen sind oder betroffen sein können“. Daraus folgt, dass zwar zwischen der natürlichen und der gebauten Umwelt unterschieden und auf Einwirkungen von Umweltbestandteilen, Faktoren oder Tätigkeiten auf Bauten oder die vom Menschen gestaltete Umwelt abgestellt wird; nichtsdestotrotz wird mit dem Begriff der „Kulturstätten“<sup>58</sup> die vom Menschen gestaltete Umwelt aber ausdrücklich in die Definition des Begriffs „Umweltinformation“ einbezogen<sup>59</sup> und damit zugleich ein Rückschluss auf den der Konvention zugrunde liegenden Umweltbegriff erlaubt.<sup>60</sup>

Aus diesen Rechtsakten wird die allgemein übliche Definition des unionsrechtlichen Umweltbegriffs abgeleitet. Umwelt wird danach verstanden als die *natürliche und die vom Menschen geschaffene oder beeinflusste gegenständliche Umgebung*<sup>61</sup>; dies

---

ECLI:EU:C:2015:683, NuR 2015, 765-772 bestätigt, in dem die nationalen Präklusionsvorschriften als Verstoß gegen die UVP-RL gewertet wurden).

<sup>57</sup> *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Kommentar, 2018, Art. 2 Rdnr. 23.

<sup>58</sup> Definiert als “specific places or objects of cultural value”, vgl.

*Ebbesson/Gaugitsch/Jendroska/Marshall/Stec*, Aarhus Convention Implementation Guide, Second Edition 2014, abrufbar unter [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf), S. 55.

<sup>59</sup> *Ebbesson/Gaugitsch/Jendroska/Marshall/Stec*, Aarhus Convention Implementation Guide, a.a.O., S. 54 f. Vgl. auch *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Kommentar, 2018, Art. 2 Rdnr. 25.

<sup>60</sup> *Ebbesson/Gaugitsch/Jendroska/Marshall/Stec*, Aarhus Convention Implementation Guide, a.a.O., S. 44.

<sup>61</sup> *Breier*, in: *Lenz/Borchardt*, EU-Verträge, Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 191 AEUV Rdnr. 4; *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 2019, S. 39; *Hoffmann*, NuR 2011, 389, 395; *Kahl*, in: *Streinz*, Veröffentlicht in NuR 2020 (42), 227-237.

umfasst mit der gestalteten und bebauten Umwelt auch das kulturelle Erbe und damit die Schutzgegenstände der Denkmalschutzgesetze.<sup>62</sup>

## 2.2 Umweltbegriff des UmwRG

Nach § 1 Abs. 4 UmwRG sind umweltbezogene Rechtsvorschriften Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf den Zustand von Umweltbestandteilen und Faktoren im Sinne von § 2 Absatz 3 Nrn. 1 und 2 UIG von beziehen. Das UIG wiederum folgt in seinen Definitionen nahezu wortgleich den Begriffsbestimmungen in Art. 2 der Umweltinformationsrichtlinie.

Zum Begriff der „Umweltbestandteile“ nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG wird in der Literatur einhellig eine weite Auslegung im Sinne eines erweiterten, über die sog. natürliche Umwelt hinausgehenden Umweltbegriffs vertreten, wie er auch in § 2 Abs. 1 UVPG oder § 3 Abs. 2 BImSchG<sup>63</sup> verwendet wird; dies entspricht dem ebenfalls weiten Umweltbegriff der Unionsrechts (s.o. 2.1)<sup>64</sup>; das weite Verständnis gilt ebenso für den Anwendungsbereich des UmwRG.<sup>65</sup>

Auch das BVerwG vertritt eine weite Auslegung des Begriffs „umweltbezogene Rechtsvorschriften“ unter „Koppelung“ an die Begriffe des UVPG. Zur Vorgängerauslegung des § 2 Abs. 1 UmwRG<sup>66</sup>, wonach eine anerkannte Vereinigung Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen einlegen kann, wenn sie die Verletzung von Rechtsvorschriften geltend macht, „die dem Umweltschutz dienen“, hat es ausgeführt: Zu solchen Rechtsvorschriften gehörten nicht nur Vorschriften zum Schutz von Natur und Landschaft. Vielmehr müsse die Frage, ob eine Vorschrift dem Umweltschutz diene, aus dem Begriff der Umwelt im Sinne des UVPG beantwortet werden. Dies ergebe sich daraus, dass das UmwRG u.a. der Umsetzung der UVP-RL diene, nach der die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit Zugang zu einem Überprüfungsverfahren haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen der Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten. Daher sind Vorschriften, die dem Schutz der Umwelt dienen, solche, die sich auf die in § 2 Abs. 1 UVPG genannten

---

EUV/AEUV, Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 191 AEUV Rdnr. 41 unter Verweis auf die UVP-RL; *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 71; *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/ders.*, Das Recht der Europäischen Union, Stand Juni 2019, Art. 191 AEUV Rdnr. 50, 54.

<sup>62</sup> Ebenso *Hönes*, NuR 2015, 661, 667 f.; *Kleine-Tebbe*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil A Rdnr. 46 u.a. unter Hinweis auf Äußerungen der Europäischen Kommission; *Kloepfer*, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 73 m.w.N.

<sup>63</sup> Hierzu einschränkend *Dietlein*, in *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, § 1 BImSchG Rdnr. 14, wonach Auswirkungen auf Kulturgüter nur zum immissionsschutzrechtlichen Prüfprogramm zählen sollen, wenn sie die äußeren Lebensbedingungen der Menschen beeinflussen und ihre Unversehrtheit zu deren Wohlbefinden beiträgt. Die praktischen Folgen dieser Forderung sind nicht klar; wer soll bestimmen, welches Kulturgut in seiner Unversehrtheit zum Wohlbefinden welcher Menschen beiträgt? Praktikabler erscheint die Begriffsbestimmung der Denkmalschutzgesetze, wonach Denkmäler solche Objekte sind, deren Erhaltung im Interesse der Allgemeinheit liegt (in Abgrenzung zu reinen Liebhaberinteressen, vgl. z.B. VGH München, Beschl. v. 12.6.2017 – 2 ZB 16.342, BayVBl. 2018, 348).

<sup>64</sup> *Reidt/Schiller*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, § 2 UIG Rdnr. 33; *Happ*, in: *Eyermann*, VwGO, § 1 UmwRG Rdnr. 31 m.w.N.; *Schlacke*, NVwZ 2019, 1392, 1399 u.a. unter Hinweis auf § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB.

<sup>65</sup> *Schlacke*, NVwZ 2019, 1392, 1399, auch unter Hinweis auf den Umweltbezug des § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB.

<sup>66</sup> Fassung vom 7.12.2006, BGBl. S. 2816.



Schutzgüter beziehen.<sup>67</sup> Wie oben (1.1) gezeigt, zählt zu diesen Schutzgütern auch das kulturelle Erbe.<sup>68</sup>

Deckt sich diese Auslegung auch mit dem Willen des Gesetzgebers? Immerhin hat er in seinen Verweis auf das UIG nicht ausdrücklich die in § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG genannten Kulturstätten und Bauwerke einbezogen.<sup>69</sup> Auch wenn es hierauf möglicherweise nicht ankommt<sup>70</sup>, soll dem kurz nachgegangen werden.

Die Gesetzesbegründung zum UmwRG 2006<sup>71</sup> ist für die Bestimmung, welche Vorschriften dem Umweltschutz „dienen“, weitgehend unergiebig; sie enthält nur den Hinweis, dass die Rechtsvorschrift auch dann dem Umweltschutz dienen kann, wenn sie neben dem Umweltschutz zugleich weitere Zwecke verfolgt. Immerhin geht auch aus ihr bereits die enge Verzahnung mit dem UVPG hervor.<sup>72</sup>

Die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 5.9.2016, mit dem erstmals eine Definition der „umweltbezogenen Rechtsvorschriften“ vorgenommen wurde, lautet hierzu: „Absatz 4 konkretisiert den Begriff der umweltbezogenen Rechtsvorschriften, denen nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 und 6 sowie nach § 2 Absatz 1 Satz 2 UmwRG Bedeutung zukommt, nach Maßgabe der zwingend zu beachtenden Vorgabe von Artikel 2 Absatz 2 der Århus-Konvention und der nationalen Ausprägung in § 2 Absatz 3 Nummer 1 und 2 des Umweltinformationsgesetzes (UIG).<sup>73</sup>“ Aus der Begründung geht zudem hervor, dass es nicht darauf ankommt, in welcher Rechtsmaterie sich diese Vorschriften befinden<sup>74</sup>; weitere Klärung, was „umweltbezogene Vorschriften“ sind, enthält die Begründung nicht<sup>75</sup>, sondern verweist auf die Begriffsbestimmungen der Århus-Konvention und der Spruchpraxis des Compliance Committee sowie die Vorgaben des UIG, welches die der Århus-Konvention umsetzt.<sup>76</sup> Eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers, den Begriff „Umwelt“ eng zu fassen, kann also gerade nicht angenommen werden; vielmehr wird durch den Verweis auf die Århus-Konvention und die Spruchpraxis des Committees verdeutlicht, dass man sich in deren Rahmen bewegen wollte. Zudem kann auch unterstellt werden, dass dem Gesetzgeber vom BVerwG vorgenommene Koppelung des UmwRG an das UVPG bewusst war.

Daher lohnt es sich, die Spruchpraxis zur Art. 9 Abs. 3 AK genauer anzuschauen, in dem der Begriff der „umweltbezogenen Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts“ verwendet wird. Die Entscheidungen des Compliance Committees sind zwar nicht unmittelbar bindend, aber gleichwohl nicht unbeachtlich, sondern für die Auslegung

<sup>67</sup> BVerwG Urt. v. 10.10.2012 – 9 A 18/11, NuR 2013, 640 ff.

<sup>68</sup> Dies übersieht *Porsch*, NVwZ 2013, 1062, 1064.

<sup>69</sup> Hierauf verweisen *Fellenberg/Schille*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, UmwRG § 1 Rdnr. 161, ohne daraus aber eine fehlende die Eröffnung des Anwendungsbereichs des UmwRG für diese Schutzgüter abzuleiten.

<sup>70</sup> Der Normgeber bleibt nicht vor Anwendungsfällen einer Rechtsnorm verschont, die er auch in seiner abstrakt-generellen Umschreibung von Lebenssachverhalten ursprünglich nicht vorhergesehen hatte (s. das „Wannsee-Urteil“, BVerwGE 162, 363 – 372, wonach eine Rechtsnorm (in diesem Fall ein Bebauungsplan) nachträglich subjektiv-rechtlich „aufgeladen“ werden kann, auch wenn der historische Normgeber dies nicht in seinen Willen aufgenommen hat, weil hierfür offene Normen der richterrechtlichen Rechtsfortbildung unterliegen).

<sup>71</sup> BT-Drs. 16/2495, S. 12.

<sup>72</sup> A.a.O., S. 10.

<sup>73</sup> BT-Drs. 18/9526, S. 38.

<sup>74</sup> BT-Drs. 18/9526, S. 32.

<sup>75</sup> A.a.O., S. 38.

<sup>76</sup> A.a.O., S. 36.

des Übereinkommens relevant.<sup>77</sup> Die Erweiterung des Anwendungsbereichs des UmwRG 2017 trug der Feststellung des Compliance Committees<sup>78</sup> und der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur Århus-Konvention Rechnung, dass unter anderem die Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3 der Århus-Konvention in Deutschland völkerrechtswidrig ist und gegen die Konvention verstößt.<sup>79</sup>

Nach der ständigen Spruchpraxis des Compliance Committees sind „umweltbezogene Vorschriften“ solche, die sich in irgendeiner Weise auf die Umwelt beziehen, unabhängig davon, in welcher Rechtsmaterie sich diese Vorschriften befinden; sie können z.B. das Planungsrecht umfassen, solange irgendein Zusammenhang zur Umwelt hergestellt werden kann.<sup>80</sup> Was als „Umwelt“ angesehen werden kann, ergibt sich in erster Linie aus der Definition der Umweltinformation in Art. 2 Abs. 3 AK.<sup>81</sup> Als umweltbezogene Vorschriften gelten u.a. solche des nationalen Rechts, die die Auswirkungen einer Windkraftanlage auf das architektonische oder kulturelle Erbe betreffen<sup>82</sup>, solche über eine Ausgrabungserlaubnis für eine archäologische Stätte<sup>83</sup> und schließlich solche, die eine Neuüberplanung eines ursprünglich geschützten Landschaftsbereichs von historischer und kultureller Bedeutung (Kulturlandschaft) regeln<sup>84</sup>. Das kulturelle Erbe als Schutzgegenstand der Denkmalschutzgesetze ist damit – wenig überraschend – auch in den Umweltbegriff der Århus-Konvention einbezogen.

Eine europarechts- und völkerrechtsfreundliche Auslegung des nationalen Rechts<sup>85</sup> ist vor dem Hintergrund der Verpflichtung zur effektiven Durchführung des Unionsrechts aus Art. 197 Abs. 1 AEUV angezeigt. Der EuGH betont in ständiger Rechtsprechung die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, ihr nationales Rechts bis an die Grenze des Wortlautes, unter Berücksichtigung des gesamten innerstaatlichen Rechts und unter Anwendung der dort anerkannten Auslegungsmethoden so weit wie möglich anhand des Wortlauts und des Zwecks des Unionsrechts auszulegen.<sup>86</sup> Eine unionsrechtskonforme Auslegung, die den Kulturgüterschutz in den Geltungsbereich des UmwRG einbezieht, würde den Wortlaut des § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG nicht überspannen.<sup>87</sup> Denn die dortige Aufzählung (eingeleitet mit „Umweltbestandteile wie ...“) ist nicht abschließend. Sie wäre auch systematisch nicht angreifbar, denn mit der Nennung des Begriffs „Landschaft“ wird ebenfalls eine

<sup>77</sup> Zu dessen Rolle *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Kommentar, 2018, Einführung Rdnr. 34 ff.; *Schlacke*, NVwZ 2019, 1392, 1393.

<sup>78</sup> ACCC/C/2008/31 Deutschland; hierzu *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Kommentar, 2018, Art. 9 Rdnr. 37.

<sup>79</sup> BT-Drs. 18/9526, S. 31 zu § 1 Abs. 1 Satz 1 N Rdnr. 4 bis 6 UmwRG.

<sup>80</sup> Wiedergabe bei *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Kommentar, 2018, Art. 9 Rdnr. 37, Fn. 139. Die Berichte des Compliance Committees sind abrufbar unter <http://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>.

<sup>81</sup> ACCC/C/2013/88 Kasachstan, Ziff. 128.

<sup>82</sup> ACCC/C/2013/81 Schweden, Ziff. 98.

<sup>83</sup> ACCC/C/2012/69 Rumänien, Ziff. 48 ff. Zur Betroffenheit archäologischer Schutzgüter s.a. ACCC/C/2008/24 Spanien, Ziff. 111.

<sup>84</sup> ACCC/C/2004/8 Armenien, Ziff. 8, 20.

<sup>85</sup> Zur Völker- und Europarechtsfreundlichkeit der deutschen Rechtsordnung vgl. BVerfGE 123, 267, 344 ff.; *Herdegen*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Stand 03/2019, Präambel Rdnr. 64.

<sup>86</sup> EuGH, Ur. v. 29.6.2017 – C-579/15, ECLI:EU:C:2017:503, Ls. 2, juris, und Ur. v. 24.6.2019, *Popławski* - C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530, Rdnr. 54, 74, 76 f., juris.

<sup>87</sup> Zum Wortlaut als absoluter Auslegungsgrenze z.B. BVerfGE 85, 69, 73.

vom Menschen gestaltete Umwelt eingeschlossen<sup>88</sup>, die – wie der Begriff der historischen Kulturlandschaft<sup>89</sup> zeigt – zudem häufig von denkmalrechtlichen Schutzgütern durchsetzt ist oder aufgrund der Prägung durch den Menschen selbst zu einem solchen Schutzgegenstand wird, der sowohl dem Denkmal<sup>90</sup>- wie dem Naturschutzrecht<sup>91</sup> unterliegt. Und schließlich zeigt das übrige nationale Recht (s.o. 1.1), dass Denkmal- und Umweltrecht häufig als zwei Seiten derselben Medaille gesehen werden.

Auch die Gesetzgebungsmaterialien<sup>92</sup> stehen, wie gezeigt, einer solchen Auslegung nicht entgegen, sondern sprechen für die Absicht, sich in vollem Umfang im Rahmen der Århus-Konvention zu halten. Die Zugrundelegung des weiten Umweltbegriffs würde schließlich auch den Bedenken Rechnung getragen, dass der Verweis in § 1 Abs. 4 UmwRG eine zu enge Begriffsbestimmung beinhaltet und nach der ständigen Spruchpraxis des Compliance Committees sämtliche, die Umwelt betreffenden Vorschriften einbezogen werden müssten.<sup>93</sup>

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten: Umweltverbände, die die Anerkennungsvoraussetzungen des § 3 Abs. 1 UmwRG erfüllen<sup>94</sup> und zu deren satzungsgemäßen Aufgaben der Kulturgüterschutz gehört, sind befugt, bei Entscheidungen, die unter § 1 Abs. 1 UmwRG fallen, nach § 2 Abs. 1 UmwRG die Verletzung von denkmalenschutzrechtlichen Vorschriften gerichtlich geltend zu machen, da auch diese dem Umweltschutz dienen.<sup>95</sup> Zu den Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen, gehören auch die Vorgaben der Welterbekonvention<sup>96</sup> und ihrer Umsetzungsakte (z.B. auf der Ebene der Raumordnung und Landesplanung),

<sup>88</sup> Zur „Landschaft“ als „Totaleindruck einer Gegend“ unter Einbeziehung von naturwissenschaftlichen, kulturellen (z.B. historischen und volkskundlichen) Aspekten und als Ergebnis einer Interpretation der wahrgenommenen Merkmale Küster, *Die Entdeckung der Landschaft*, 2012, S. 35 ff.

<sup>89</sup> Nach der Definition der Kultusministerkonferenz ist eine historische Kulturlandschaft „ein Ausschnitt aus der aktuellen Kulturlandschaft ..., der durch historische, archäologische, kunsthistorische oder kulturhistorische Elemente und Strukturen geprägt wird“ (zit. nach Huck, UPR 2013, 217, 218).

<sup>90</sup> S. z.B. § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG LSA, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2005 (GVBl. LSA S. 769): „Denkmalbereiche können historische Kulturlandschaften, die in der Liste des Erbes der Welt der UNESCO ... aufgeführt sind, Stadtgrundrisse, Stadt- und Ortsbilder sowie -silhouetten, Stadtteile und -viertel, Siedlungen, Gehöftgruppen, Straßenzüge, bauliche Gesamtanlagen und Einzelbauten, einschließlich deren Umgebung, sein.“ Daneben § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSchG SH vom 30.12.2014 (GVBl. 2015 S. 2): „Denkmalbereiche (sind) historische Kulturlandschaften, kulturlandschaftliche Einheiten oder Mehrheiten von Sachen oder Kulturdenkmalen, die durch ihr Erscheinungsbild oder durch ihre Beziehung zueinander von besonderer geschichtlicher, wissenschaftlicher, künstlerischer, technischer, städtebaulicher oder die Kulturlandschaft prägender Bedeutung sind.“

<sup>91</sup> § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG; hierzu Huck, UPR 2013, 217, 219.

<sup>92</sup> Zur Entstehungsgeschichte des UIG vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, *Umweltrecht*, Vorbemerkung UIG Rdnr. 63 ff. sowie BT-Drs. 15/3406; zu der des UmwRG Fellenberg/Schille, in: Landmann/Rohmer, *Umweltrecht*, UmwRG Vorbemerkung Rdnr. 86 ff. und BT-Drs. 18/9526.

<sup>93</sup> Brigola/Heß, NuR 2017, 729, 731.

<sup>94</sup> Hierzu Gröhn, NuR 2019, 222, 228 ff.

<sup>95</sup> Zum DSchRecht EuGH, Urt. v. 3.3.2011 – C-50/09 –, NuR 2011, 275; Gellermann, DVBl. 2013, 1341, 1343 unter Bezug auf Mast, NVwZ 2012, 472, 474; Kleine-Tebbe, in: Martin/Krautzberger, *Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege*, 4. Aufl. 2017, Teil A Rdnr. 42 m.w.N.; Krautzberger, in: Martin/Krautzberger, *Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege*, 4. Aufl. 2017, Teil H Rdnr. 21 f.; Oebbecke, DVBl. 2015, 1295.

<sup>96</sup> Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16.11.1972, Bek. v. 2.2.1977, BGBl. II S. 213.

unabhängig davon, ob die betroffenen Bestandteile der Weltkulturerbestätte dem Anwendungsbereich des jeweiligen Denkmalschutzgesetzes unterliegen.<sup>97</sup>

### 3. Anwendungsbereich des UmwRG

Die enumerative Aufzählung in § 1 Abs. 1 UmwRG bezeichnet abschließend die anfechtbaren Entscheidungen. Durch die bislang letzte Erweiterung der Klagemöglichkeiten nach dem UmwRG sind nunmehr auch alle Verwaltungsakte, mit denen Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften zugelassen werden, tauglicher Gegenstand eines Umwelt-Rechtsbehelfs, unabhängig von der Pflicht zur Durchführung einer UVP (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG).<sup>98</sup>

Hintergrund der in § 2 Abs. 1 UmwRG geregelten Rechtsbehelfsbefugnis von Vereinigungen sind Art. 11 Abs. 1 UVP-Richtlinie und Art. 9 Abs. 2 AK, wonach „Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit“, die ein ausreichendes Interesse haben oder eine Rechtsverletzung geltend machen, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht zu gewähren ist. Der Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 2 AK setzt die Pflicht zur UV- (Vor-) Prüfung voraus. Besteht eine solche Pflicht nicht, folgt aus Art. 9 Abs. 3 AK, dass „Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren“, erhalten, „um die von ... Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“

Nichtstaatliche Organisationen, die sich für den – unionsrechtlich den Denkmalschutz umfassenden – Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, gehören zu diesen „Mitgliedern der Öffentlichkeit“.<sup>99</sup>

Zu den Regelungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG im Einzelnen:

#### 3.1 Entscheidungen über die Zulassung von Vorhaben oder Bebauungspläne, für die eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bestehen kann (Nr. 1):

Hierunter fallen alle Zulassungsentscheidungen im Sinn des § 2 Abs. 6 UVPG, also solche Vorhaben, die in Anlage 1 zum UVPG als UVP-pflichtig aufgeführt sind. Der Anwendungsbereich ist weit; er reicht von Anlagen zur Wärmeenergieerzeugung, Bergbau und Energie über verschiedene Industrie- und Abfallbeseitigungsanlagen bis zur Verkehrs- und Einzelbauvorhaben. Die denkmalrechtlichen Belange werden in derartigen Genehmigungsverfahren in der Regel „konzentriert“, d.h., anstelle an einer an sich erforderlichen Genehmigung für einen Eingriff in ein Denkmal tritt der Zulassungsakt (z.B. Planfeststellungsbeschlüsse, Plangenehmigungen,

<sup>97</sup> S. aber OVG Koblenz, Beschl. v. 31.1.2013 – 1 B 11201/12, NuR 2013, 278: fehlende Rügebefugnis eines Umweltverbands der Welterbe(un)verträglichkeit einer Sommerrodelbahn. Dort stand eine Betroffenheit von unmittelbar denkmalrechtlich geschützten Gütern nicht im Raum. Gleichwohl hätte angesichts der Ausführungen im Aarhus Implementation Guide, der zur Definition der Kulturstätten beispielhaft auf die Definition der Welterbekonvention verweist (hierzu *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Kommentar, 2018, Art. 2 Rdnr. 25, Fn. 88) die Rügebefugnis auch für Belange des Weltkulturerbes bejaht werden müssen.

<sup>98</sup> *Schlacke*, NVwZ 2019, 1392, 1397.

<sup>99</sup> *Kleine-Tebbe*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil A Rdnr. 42 m.w.N.; *Oebbecke*, DVBl. 2015, 1295.

immissionsschutzrechtliche Genehmigungen).<sup>100</sup> Zwar sind theoretisch Fälle denkbar, in denen ein Planfeststellungsverfahren ohne UVP durchgeführt werden kann und daher der Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG nicht eröffnet ist; allerdings sind praktisch sämtliche planfeststellungsbedürftigen Vorhaben zugleich UVP-pflichtig.<sup>101</sup> Besteht keine UVP-Pflicht, dann wird sich die Anwendung des UmwRG in der Regel aus § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG ergeben.<sup>102</sup>

Auch Bebauungspläne für Vorhaben, die der UVP-Pflicht unterfallen, sind vom Anwendungsbereich erfasst; nicht ausreichend dafür ist aber die Pflicht zur Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB.<sup>103</sup> Mithin ist nicht jeder Bebauungsplan rechtsbehelfsfähig; die Anwendung des UmwRG ist auf die nachfolgende Genehmigungsentscheidung (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG) beschränkt.

3.2 Immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Anlagen, für die eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG erforderlich ist, sowie sonstige im Gesetz näher beschriebene fachgesetzliche Zulassungsakte (Nrn. 2 - 2b)

Anwendungsfälle sind Anlagen, die unter die Industrieemissionsrichtlinie fallen<sup>104</sup> und solche störfallrelevante Anlagen und benachbarte Schutzobjekte aus dem Anwendungsbereich der Seveso-III-Richtlinie.<sup>105</sup> Auch hier gilt die obige Aussage, dass die denkmalrechtlichen Belange in derartigen Genehmigungsverfahren in der Regel „konzentriert“ werden.<sup>106</sup>

3.3 Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Absatz 7 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, für die eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann (Nr. 4)

In Abgrenzung vom Anwendungsbereich des UmwRG nach Nr. 1<sup>107</sup> fallen unter diese Gruppe z.B. Konzentrationszonenplanungen durch Flächennutzungspläne.<sup>108</sup>

3.4 Sonstige Verwaltungsakte, durch die Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden (Nr. 5)

<sup>100</sup> S.o. 1.2. Gerichtlicher Hauptanwendungsfall sind Windkraftanlagen, die mit Belangen der Denkmalpflege kollidieren, vgl. z.B. VG Arnsberg, Urt. v. 10.10.2019 – 8 K 710/17 –, juris (Prüfung der Belange der Denkmalpflege bei Klage einer Umweltvereinigung gegen eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung).

<sup>101</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 72 Rdnr. 35.

<sup>102</sup> Happ, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 1 UmwRG Rdnr. 10.

<sup>103</sup> Happ, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 1 UmwRG Rdnr. 8.

<sup>104</sup> Zu den Einzelheiten Fellenberg/Schille, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UmwRG § 1 Rdnr. 43 ff.

<sup>105</sup> Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.7.2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates. Hierzu Fellenberg/Schille, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UmwRG § 1 Rdnr. 60 ff. „Benachbarte Schutzobjekte“ sind ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete, öffentlich genutzte Gebäude und Gebiete, Freizeitgebiete, wichtige Verkehrswege und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete (a.a.O., Rdnr. 66).

<sup>106</sup> S.o. 1.2.

<sup>107</sup> Hierzu Fellenberg/Schille, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UmwRG § 1 Rdnr. 30 ff.

<sup>108</sup> Weitere Beispiele bei Fellenberg/Schille, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UmwRG § 1 Rdnr. 99.

Der Begriff des „Vorhabens“ stimmt mit dem des § 2 Abs. 4 UVPG überein<sup>109</sup>; zu den Vorhaben gehört nach § 2 Abs. 4 Nr. 2 UVPG auch die Änderung einer sonstigen Anlage<sup>110</sup>, also auch ein Abbruch ohne Nachfolgebebauung.<sup>111</sup> Von der Fallgruppe tatbestandlich erfasst sind damit Einzelgenehmigungen, z.B. bau- und denkmalrechtliche Genehmigungen, Plangenehmigungen<sup>112</sup>, aber auch Teilgenehmigungen und Vorbescheide<sup>113</sup>. Eine Ausnahme im Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG sieht die bisher dazu ergangene Rechtsprechung nur, wenn die Genehmigung lediglich in Umsetzung eines Bebauungsplanes erfolgt; in diesem Fall erfolge die Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften nur auf der Ebene der Bauleitplanung und Prüfungsmaßstab für die Erteilung der Baugenehmigung seien nur die Übereinstimmung mit den Festsetzungen des Bebauungsplanes und die gesicherte Erschließung.<sup>114</sup> Diese Auffassung ist umstritten<sup>115</sup>; ihre rechtsgrundsätzliche Klärung durch das BVerwG steht noch aus.

Ein Rechtsbehelf einer anerkannten Vereinigung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG gegen eine denkmalrechtliche Einzelgenehmigung würde nicht an Präklusionsvorschriften (Ausschluss von nicht rechtzeitig vorgebrachten Einwendungen) scheitern. Nach der Regelung des § 7 Abs. 4 UmwRG finden die Präklusionsvorschriften des § 73 Absatz 4 Satz 3 - 6 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)<sup>116</sup> zwar nur bei Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 bis 2b UmwRG keine Anwendung. Diese Regelung, deren Vereinbarkeit mit Unionsrecht in Frage gestellt wird<sup>117</sup>, wird für Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG aber nicht einschlägig sein<sup>118</sup>, da § 73 VwVfG nur auf Planfeststellungsverfahren, aber bereits nicht für diese ersetzende Plangenehmigungen (§ 74 Abs. 6 VwVfG) Anwendung findet. Umso weniger ist ihr Anwendungsbereich für Einzel(bau)genehmigungen eröffnet.

3.5 Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach den Nummern 1 bis 5, die der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union dienen (Nr. 6):

<sup>109</sup> *Happ*, in: *Eyermann*, VwGO, § 1 UmwRG Rdnr. 19; *Fellenberg/Schille*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, UmwRG § 1 Rdnr. 103.

<sup>110</sup> Hierzu *Fellenberg/Schille*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, UmwRG § 1 Rdnr. 106: Bau von Gebäuden. Bei fehlendem Anlagenbezug wie z.B. bei der Kfz-Typenzulassung ist der Anwendungsbereich des UmwRG dagegen nicht eröffnet, *Schlacke*, NVwZ 2019, 1392, 1399.

<sup>111</sup> EuGH, Urt. v. 3.3.2011 – C-50/09 –, NuR 2011, 275 ff.

<sup>112</sup> Zu den Baugenehmigungen *Seibert*, NVwZ 2018, 97, 98.

<sup>113</sup> BT-Drs.18/9526, S. 36.

<sup>114</sup> VGH München, Beschl. v. 11.4.2018 – 2 CS 18.198, NuR 2019, 483-484.

<sup>115</sup> *Michl*, NuR 2018, 845 ff. Problematisch kann bei „alten Bebauungsplänen“ tatsächlich sein, ob die betroffenen Belange im Aufstellungsverfahren des Plans hinreichend beachtet wurden (hierzu *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, § 34 BNatSchG Rdnr. 60). Gegen die Auffassung des VGH München spricht, dass die Rechtsbehelfsbefugnis nach Maßgabe von § 1 Abs. 1 Nrn. 1 und 4 UmwRG nur bei Vorhaben gegeben ist, die UVP- oder SUP-pflichtig sind und dann eine Rechtsschutzlücke entstünde.

<sup>116</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz i.d.F. vom 23.1.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.6.2019 (BGBl. I S. 846).

<sup>117</sup> *Franzius*, NVwZ 2018, 219, 221.

<sup>118</sup> So *Happ*, in: *Eyermann*, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 7 UmwRG Rdnr. 6.

Erfasst sind hiervon u.a. Rechtsbehelfe, die darauf abzielen, Handlungen zu unterbinden oder unterbinden zu lassen, welche eine unterlassene (Zulassungs-) Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG voraussetzen würden, oder die im Widerspruch zu solchen Entscheidungen stehen. Genannt werden in diesem Zusammenhang unterlassene Entscheidungen nach § 17 Abs. 1 S. 2 BImSchG (Anordnungen nach Erteilung einer Genehmigung oder nach Anzeige einer Änderung).<sup>119</sup> Die Gesetzesbegründung spricht in leichter Abwandlung des Gesetzestextes von „Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen, die der Durchsetzung von umweltbezogenen Rechtsvorschriften bei der Umsetzung bzw. der Durchführung von Entscheidungen im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 5 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes dienen“.<sup>120</sup>

Von dieser Fallgruppe sind auch solche Entscheidungen erfasst, die die Denkmalschutzbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen auf der Grundlage der in jedem Denkmalschutzgesetz verankerten Generalklausel für die Anordnung notwendiger Maßnahmen<sup>121</sup> treffen kann. Zwar setzen Anordnungen der Denkmalschutzbehörde nicht immer eine vorangegangene Genehmigung voraus; sie ergehen in der Regel nicht im Rahmen der Überwachung eines zugelassenen Vorhabens, sondern aufgrund der tatsächlichen Umstände eines Denkmals, die ein Eingreifen der Denkmalschutzbehörde erforderlich machen (z.B. durch Anordnung zur Instandhaltung oder Instandsetzung). Diese Fallgruppe wäre von § 1 Abs. 1 Nr. 6 UmwRG nicht erfasst. Es gibt aber auch Fälle, in denen Anordnungen zur Wiederherstellung eines ungenehmigt veränderten vorherigen Zustands erforderlich werden; dies würde die Zielsetzung verfolgen, Handlungen zu unterbinden oder unterbinden zu lassen, welche eine unterlassene (Zulassungs-) Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG (denkmalrechtliche Genehmigung oder Baugenehmigung) voraussetzen.

Das Interesse einer Vereinigung, die den Kulturgüterschutz bezweckt, wird in aller Regel nicht auf die Anfechtung einer solchen Entscheidung gerichtet sein, sondern das rechtswidrige Unterlassen einer aus ihrer Sicht angezeigten behördlichen Maßnahme zum Schutz eines Denkmals rügen; dazu gibt ihr § 1 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 UmwRG ebenfalls die Möglichkeit, der rechtswidrige Entscheidungen und rechtswidriges Unterlassen einer Entscheidung gleichstellt.<sup>122</sup> Da der Behörde jedoch Ermessen zusteht, wird in der Regel, außer in Fällen der Ermessensreduktion auf Null, nur eine Verpflichtung zur erneuten Verbescheidung gerichtlich durchsetzbar sein (§ 113 Abs. 5 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)<sup>123</sup>).

#### 4. Folgen für die Landesgesetzgebung

##### 4.1 Unzulässigkeit

Eine landesrechtliche Einführung einer „denkmalrechtlichen Verbandsklage“, die z.B. in Sachsen 2018 vorgeschlagen und vor Ablauf der Legislaturperiode 2019

<sup>119</sup> Happ, in: Eyer mann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 1 UmwRG Rdnr. 3.

<sup>120</sup> BT-Drs.18/9526, S. 37.

<sup>121</sup> Z.B. § 17 Abs. 1 Satz 1 DSchG SH: „Die Denkmalschutzbehörden haben zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihnen nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich scheinen.“ Zu den Anordnungen Viebrock, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil E Rdnr. 106 ff.

<sup>122</sup> Happ, in: Eyer mann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 1 UmwRG Rdnr. 2.

<sup>123</sup> Verwaltungsgerichtsordnung i.d.F. der Bekanntmachung vom 19.3.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.8.2019 (BGBl. I S. 1294).

abschließend behandelt wurde<sup>124</sup>, würde an der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG („gerichtliches Verfahren“) scheitern, wenn und soweit dieser mit einer abschließenden Regelung im UmwRG eine denkmalrechtlich begründete Verbandsklage bereits eingeführt hat. Die Regelungen des UmwRG würden insoweit – anders als im Naturschutzrecht, wo § 64 Abs. 3 i.V.m. § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG ausdrücklich eine Öffnungsklausel für weitergehende landesrechtliche Regelungen enthält und dies auch durch eine entsprechende Möglichkeit zur konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 72 Abs. 3 GG abgebildet wird - Sperrwirkung entfalten mit der Folge, dass der Erlass eines Landesgesetzes nicht statthaft wäre<sup>125</sup>, denn nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder auf diesem Gebiet eine Gesetzgebungskompetenz nur, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.<sup>126</sup>

Sind die Vorgaben des UmwRG in diesem Sinne als abschließende Regelung zu verstehen? Oben (2.) wurde gezeigt, dass zumindest die Schutzgüter der Denkmalschutzgesetze bereits grundsätzlich erfasst sind. Ferner wurde gezeigt, dass mit der neuen Fallgruppe in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG der Bundesgesetzgeber eine Anfechtungsmöglichkeit für alle bau- und denkmalrechtlichen Genehmigungen geschaffen hat (oben 3.4). Eine solche Auslegung würde nur dann scheitern, wenn der Bundesgesetzgeber mit diesem weiten Verständnis unangemessen weit auf die Kompetenzen der Landesgesetzgeber eingewirkt hätte. Dies ist aber nicht anzunehmen: Entscheidend für die Einordnung einer gesetzlichen Norm in den originären Kompetenzbereich des Bundes oder der Länder ist, welchem originären Kompetenzbereich ihr maßgeblicher objektiver Regelungsgegenstand und -gehalt in seinem Gesamtzusammenhang im Schwerpunkt zuzuordnen ist.<sup>127</sup> Für diesen Schwerpunkt maßgeblich ist die instrumentelle Zielsetzung einer Norm.<sup>128</sup> Dass der Bundesgesetzgeber mit dem UmwRG das instrumentelle Ziel verfolgt, die Beteiligung der Öffentlichkeit an Verwaltungsverfahren und den Zugang zu Gericht entsprechend den völker- und europarechtlichen Vorgaben zu regeln, liegt auf der Hand; denkmalrechtliche Sachverhalte werden lediglich reflexartig mit erfasst.

Voraussetzung für den Ausschluss landesgesetzlicher Regelungen ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugleich eine erschöpfende und damit abschließende Regelung durch den Bundesgesetzgeber; es kommt darauf an, ob ein bestimmter Sachbereich durch den Bund bereits umfassend und lückenlos geregelt ist.<sup>129</sup> Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass das UmwRG die von ihm betroffene Sachmaterie durch eine katalogartige Aufzählung abschließend regeln will.<sup>130</sup> Bereits in der Begründung zum Gesetzentwurf zur ersten Fassung des UmwRG wurde hervorgehoben, dass eine Regelung des Bundesgesetzgebers nach

<sup>124</sup> LT-Drs. 6/14736.

<sup>125</sup> Uhle, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Stand 03/2019, Art. 72 Rdnr. 78.

<sup>126</sup> Soweit der Bundesgesetzgeber tätig geworden ist, bleibt auch der Anwendungsbereich der Öffnungsklausel des § 42 Abs. 2, 1. HS VwGO verschlossen. Hiernach sind vom Erfordernis einer Klagebefugnis abweichende Länderregelungen möglich; dies setzt aber ebenfalls voraus, dass eine abschließende (Bundes-) Regelung nicht erfolgt ist, BVerwGE 92, 263, 265.

<sup>127</sup> BVerfG Ur. v. 28.1.2014 – 2 BvR 1561/12, Rdnr. 102, juris.

<sup>128</sup> BVerfG Ur. v. 28.1.2014 a.a.O., Rdnr. 108.

<sup>129</sup> Uhle, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Stand 03/2019, Art. 72 Rdnr. 82 ff. m.w.N.

<sup>130</sup> BVerwG, Ur. v. 5.9.2013 – 7 C 21/12, NuR 2014, 37; dies bestätigend auch BT-Drs. 18/9526, S. 37



Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich sei, weil sichergestellt werden müsse, dass im gesamten Bundesgebiet für Umweltverbände dieselben Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen.<sup>131</sup> Der Gesetzgeber hat zudem ausdrücklich auch landesrechtliche Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen, einbezogen (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 lit c), Nr. 2b., Nr. 4 lit b), Nr. 5, Nr. 6, § 4 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2, Abs. 4 UmwRG).

Ob die Sperrwirkung indes nur gilt, soweit der Bundesgesetzgeber tatsächlich tätig geworden ist und bislang regelungsfreie „Lücken“ von den Ländern gefüllt werden können, oder ob den Ländern jegliche Regelung verwehrt bleiben soll, ist Frage einer eingehenden Einzelfallprüfung, bei der u.a. die Gesetzgebungsmaterialien heranzuziehen sind.<sup>132</sup> Diese Frage soll hier offen bleiben. Ihre Beantwortung würde sich zwischen dem Spannungsfeld bewegen, dass einerseits der Bundesgesetzgeber bekundet hat, die Voraussetzungen für Rechtsbehelfe von Vereinigungen bundesweit einheitlich und abschließend zu regeln, andererseits aber nicht zu erkennen gegeben hat, dass er sich der Auswirkungen der Erstreckung des UmwRG auch auf das Schutzgut „kulturelles Erbe“ bewusst gewesen ist.

#### 4.2 Spielräume und Fallstricke für den Landesgesetzgeber

Der bereits erwähnte Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen<sup>133</sup>, der in Sachsen Mitwirkungs- und Rechtsbehelfsmöglichkeiten für Denkmalschutzvereinigungen etablieren sollte, hatte folgende Regelungsinhalte vorgesehen: Eingeführt werden sollte ein Anerkennungsverfahren für Denkmalschutzvereinigungen (§ 7a), denen an jeglicher behördlicher Maßnahme nach dem Sächsischen Denkmalschutzgesetz (SächsDSchG)<sup>134</sup> ein Mitwirkungsrecht eingeräumt werden sollte (§ 7b). Dem sollten umfangreiche Rechtsbehelfsmöglichkeiten gegen sämtliche Behördenentscheidungen (oder deren Unterlassen) mit Denkmalbezug korrespondieren (§ 7c), die aber zum überwiegenden Teil schon den kompetenzrechtlichen Zweifeln (oben 4.1) zum Opfer gefallen wären.<sup>135</sup>

Der Regelung eines eigenen Anerkennungsverfahrens und von Mitwirkungsrechten im Denkmalrecht bedarf es nicht. Das Anerkennungsverfahren nach § 3 UmwRG ist unter Zugrundelegung des weiten Umweltbegriffs auch für Vereinigungen anwendbar, deren Satzungszweck den Schutz des kulturellen Erbes umfasst. Bleibt ein Mitwirkungsverfahren im Denkmalschutzgesetz ungeregelt, wäre dies für die Rechtsbehelfsbefugnis anerkannter Vereinigungen unschädlich: Voraussetzung für den Rechtsbehelf einer Umweltvereinigung gegen eine einzelne Genehmigung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG ist nicht, dass der Vereinigung Gelegenheit zur Beteiligung gegeben wurde und sie sich tatsächlich beteiligt hat; es muss lediglich die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend gemacht werden (§ 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG). Sofern es sich um Rechtsbehelfe gegen Vorhaben nach § 1

<sup>131</sup> BT-Drs. 16/2495, S. 8 f.

<sup>132</sup> Uhle, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Stand 03/2019, Art. 72 Rdnr. 103 ff.

<sup>133</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Mitwirkungsrechten und zum Verbandsklagerecht für anerkannte Denkmalschutzvereinigungen vom 13.9.2018 (LT-Drs.6/14736).

<sup>134</sup> Vom 3.3.1993 (SächsGVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.8.2019 (SächsGVBl. S. 644).

<sup>135</sup> Daneben spielt noch eine Rolle, dass § 42 Abs. 2 VwGO die Länder nicht ermächtigt, die Verbandsklage gegen Akte der Bundesbehörden einzuführen, BVerwGE 92, 263, 265 f.; 104, 367, 369. Dass ein Verwaltungsverfahren bundesrechtlich geregelt ist, ist hingegen nicht relevant, ebenso wenig die Frage der Zugehörigkeit des einschlägigen materiellen Rechts zum Bundes- oder Landesrecht, BVerwGE 78, 347, 349.

Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG handelt, fordert Unionsrecht, dass das Fehlen eines besonderen Mitwirkungsrechts oder einer Beteiligtenstellung nicht zur Verneinung der Rechtsbehelfsbefugnis führt.<sup>136</sup> Auch im Hinblick auf die Rechtsmissbrauchsklausel der § 5 UmwRG ist die Rechtsprechung bislang rechtsschutzfreundlich.<sup>137</sup>

Eine Antragsbefugnis für Normenkontrollanträge gegen Bebauungspläne (§ 47 VwGO) ist vom UmwRG, von den Fällen des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 4 UmwRG abgesehen, nicht durchgehend vorgesehen. Daher könnte noch Regelungsspielraum für den Landesgesetzgeber bestehen. Allerdings darf dies nicht zur Einräumung weiterer, vom BauGB nicht vorgesehener Beteiligungsmöglichkeiten anerkannter Vereinigungen bei der Vorbereitung von Satzungen nach dem BauGB führen. Die Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit hat der Bund unter Nutzung seiner Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht) in den §§ 3 ff. BauGB abschließend geregelt. Weitere landesrechtliche Regelungen sind unzulässig.<sup>138</sup>

Dem Landesgesetzgeber bleiben mit Blick auf Rechtsbehelfe von Vereinigungen zwei Anliegen für eine Verbesserung der Durchsetzungsfähigkeit der Belange der Denkmalpflege übrig:

Eine Rechtsbehelfsbefugnis hinsichtlich der Entscheidung der Fachbehörde, ob ein Objekt als Kulturdenkmal anzusehen ist, erfüllt keine der Fallgruppen des § 1 UmwRG und wäre damit für den Landesgesetzgeber (wohl) noch regelungsfähig. Einen praktischen Bedarf kann es zumindest geben, wenn die Denkmalliste nicht von der Denkmalfachbehörde (i.d.R. das Landesamt für Denkmalpflege), sondern einer Vollzugsbehörde geführt wird. Dort ist denkbar, dass ein Gericht eine Behörde, die entgegen der Auffassung der Fachbehörde ein Denkmal nicht in die Liste einträgt, die Behörde zum Vollzug verpflichtet.<sup>139</sup> Ist aber, wie in der weit überwiegenden Zahl der Länder, hierfür die Fachbehörde selbst zuständig, dürfte der praktische Gewinn einer Klagemöglichkeit gegen Null gehen. Fälle, in denen ein Verwaltungsgericht die Denkmaleigenschaft einer Sache entgegen der Auffassung der für die Denkmalerkenntnis und Führung des Denkmalverzeichnisses zuständigen Fachbehörde<sup>140</sup> bejaht hat, existieren bislang nicht, obwohl der Eigentümer eines potentiellen Denkmals dies bereits seit langem mithilfe der Feststellungsklage oder, wenn dies landesrechtlich geregelt ist, mit einem Antrag auf feststellenden Bescheid klären lassen kann.<sup>141</sup> Die Rechtsprechung misst der sachverständigen Stellungnahme des Landesamtes für Denkmalpflege eine hohe tatsächliche Bedeutung bei.<sup>142</sup> Folge ist, dass der Klage eines Eigentümers, der entgegen der

<sup>136</sup> EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 ECLI:EU:C:2017:987, NuR 2018, 395 (Protect).

<sup>137</sup> Nach OVG Hamburg, Beschl. v. 15.8.2018 – 1 Es 1/18.P, juris, rechtfertigt allein der Umstand, dass sich ein anerkannter Umweltverband im Anhörungsverfahren nicht geäußert hat, es noch nicht, seine erstmals im gerichtlichen Verfahren vorgebrachten Einwendungen unberücksichtigt zu lassen.

<sup>138</sup> VerfGH München, Entscheidung v. 9.5.2016 – Vf. 14-VII-14 –, juris Rdnr. 192 zum interkommunalen Abstimmungsgebot.

<sup>139</sup> Vgl. *Beste/Engel/Oebbecke*, Gutachterliche Untersuchung „Evaluation des DSchG NW“, Abschlussbericht vom 5.3.2018, S. 86; abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-1044.pdf>.

<sup>140</sup> Vgl. z.B. § 10 Abs. 2 SächsDSchG. In den meisten Ländern obliegt diese Aufgabe der Fachbehörde.

<sup>141</sup> *Kallweit*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil D Rdnr. 20 ff.

<sup>142</sup> *Davydov*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil C Rdnr. 66 ff.

fachlichen Auffassung des Landesamtes für Denkmalpflege die Feststellung der Denkmaleigenschaft begehrt, in aller Regel kein Erfolg beschieden ist.<sup>143</sup> Gleiches würde für Rechtsbehelfe von Vereinigungen gelten.

Weiterer zulässiger Inhalt einer landesrechtlichen Regelung kann die Einräumung einer Rechtsbehelfsbefugnis hinsichtlich der Entscheidung der Denkmalschutzbehörde, ob gegen einen Denkmaleigentümer Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen angeordnet werden. Wie oben (3.5) dargelegt, ist dies für Maßnahmen, die keine behördliche Zulassungsentscheidung voraussetzen, in § 1 UmwRG noch nicht geregelt. Vor dem Hintergrund einer im Einzelfall feststellbaren Untätigkeit der Vollzugsbehörden im Umgang mit verwahrlosten Denkmälern erscheint dies zwar erwägenswert. Denn häufig sehen die Denkmalschutzbehörden vom Erlass von Anordnungen ab, weil sie rechtliche Auseinandersetzungen insbesondere um die wirtschaftliche Zumutbarkeit fürchten. Da es bei der Frage der wirtschaftlichen Zumutbarkeit auch häufig um persönliche Umstände des Eigentümers geht (z.B. Kreditwürdigkeit, Einkommenssituation)<sup>144</sup>, wäre die datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Mitwirkung von Vereinigungen an solchen Entscheidungen zweifelhaft. Die gerichtlichen Entscheidungen zur Rechtmäßigkeit von Instandhaltungsanordnungen<sup>145</sup> zeigen im Übrigen, dass das Prozessrisiko beherrschbar ist; eine Anleitung zum Umgang mit solchen Fällen auf untergesetzlicher Ebene<sup>146</sup> kann einer Unsicherheit der Vollzugsbehörden entgegen wirken, ohne dass das Gesetz geändert werden müsste.

Alles in allem bleibt fraglich, ob die in Fachkreisen seit Jahren anhaltende Diskussion um weitere Verbandsklagemöglichkeiten im Denkmalschutz<sup>147</sup> seit der letzten Änderung des UmwRG nicht die Rolle eines „Feigenblattes“ einnimmt. Denn die wesentlichen Faktoren für einen funktionierenden Denkmalschutz - ausreichende finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für die privaten Denkmaleigentümer, eine auskömmliche Personalausstattung der Vollzugs- und Fachbehörden sowie die Möglichkeit der Fachbehörde, Entscheidungen der Vollzugsbehörden einer übergeordneten Behörde zur Prüfung und Entscheidung vorzulegen<sup>148</sup> - standen und stehen dem jeweiligen Landesgesetzgeber stets zu Gebote. Die erneut in Mode gekommenen Beschleunigungsmaßnahmen (vor allem Genehmigungs- oder Zustimmungsfiktionen) haben den umgekehrten Effekt; sie führen regelhaft und meist auch unterschwellig beabsichtigt zu einer Marginalisierung der denkmalpflegerischen Belange.

## 5. Fazit

Denkmalschutz ist, unionsrechtlich wie auch dem entsprechend auszulegenden nationalen Recht zufolge, Teil des Umweltschutzes im Sinne eines weit verstandenen Umweltbegriffs. Rechtsbehelfsmöglichkeiten von Vereinigungen sind

<sup>143</sup> Z.B. OVG Bautzen, Urt. v. 28.8.2017 - 1 A 820/16, juris.

<sup>144</sup> Spennemann, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil F Rdnr. 23 f.

<sup>145</sup> Vgl. z.B. VGH München, Beschl. v. 26.6.2017 - 2 ZB 16.152 - , juris.

<sup>146</sup> Beispiel: „Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur zur Prüfung der Zumutbarkeit im Rahmen von Erlaubnisverfahren und ordnungsrechtlichen Verfahren nach dem Brandenburgischen Denkmalschutzgesetz“ vom 16.4.2009 (ABl. 09, S. 959).

<sup>147</sup> Hierzu *Kleine-Tebbe*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil A Rdnr. 33.

<sup>148</sup> Zu letzterem *Viebrock*, in: *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil G Rdnr. 21; Teil E Rdnr. 45 ff. m.w.N.

daher vom UmwRG erfasst. Versuche von Landesgesetzgebern, eigene denkmalrechtliche Verbandsklagerechte zu regeln, würde zum großen Teil ins Leere gehen und wären insoweit kompetenzrechtlich unzulässig. Im Verfahren des EuGH zu der Rechtssache *Protect*<sup>149</sup>, in dem eine österreichische Umweltvereinigung in einem wasserrechtlichen Verfahren den Zugang zu Gericht erstritt, hat die Generalanwältin beim EuGH festgestellt, die Situation erinnere „in merkwürdiger Weise an die Situation des sterbenden Mannes in Kafkas ‚Vor dem Gesetz‘, dem – nachdem er sein ganzes Leben mit dem Versuch verbracht hat, durch das Tor zu gehen, das nun geschlossen wird – gesagt wird, es habe ihm die ganze Zeit weit offen gestanden“.<sup>150</sup> Die Umstände, aus denen das UmwRG in seiner derzeitigen Fassung in der rechtswissenschaftlichen Literatur einhellig als gesetzgebungstechnisch missglückt angesehen wird<sup>151</sup>, mögen wesentlich dazu beigetragen haben, dass durch das spätestens seit 2017 für Rechtsbehelfe anerkannter Vereinigungen „weit offen stehende Tor“ noch niemand mit dem Denkmalschutzgesetz in der Hand hindurch gegangen ist.

---

<sup>149</sup> EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 ECLI:EU:C:2017:987, NuR 2018, 395.

<sup>150</sup> Generalanwältin Sharpston, Schlussantrag vom 17.12.2017, Ziff. 102, abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=195440&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6739738>.

<sup>151</sup> Z.B. *Seibert*, NvwZ 2018, 97, 104: „die Unübersichtlichkeit für den Rechtsanwender ist kaum zu überbieten“; *Happ*, in: *Eyermann*, VwGO, 15. Aufl. 2019, Erläuterungen vor § 1 UmwRG, Rdnr. 8: „unübersichtliches, komplexes Flickwerk aus prozessualen und verwaltungsverfahrenrechtlichen Sonderregeln“; *Schlacke*, NVwZ 2019, 1392, 1401: „extreme Fragmentierung des Verwaltungsprozessrechts, die Rechtsunsicherheit und Inkohärenz nach sich zieht“.