

TEXTE

61/2022

Rechtsgutachten

Anerkennung von Denkmalschutzvereinigungen als Umwelt- und Naturschutzvereinigungen gemäß § 3 UmwRG

von:

Prof. Dr. Remo Klinger, Dr. Silvia Ernst
GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte, Berlin

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 61/2022

Projektnummer 165679

FB000844

Rechtsgutachten

Anerkennung von Denkmalschutzvereinigungen als Umwelt- und Naturschutzvereinigungen gemäß § 3 UmwRG

von

Prof. Dr. Remo Klinger, Dr. Silvia Ernst
GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:

GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte
Schaperstraße 15
10719 Berlin

Abschlussdatum:

April 2022

Redaktion:

Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Oliver Weber

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Juni 2022

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung: Anerkennung von Denkmalschutzvereinigungen als Umwelt- und Naturschutzvereinigungen gemäß § 3 UmwRG

Im vorliegenden Gutachten wird geprüft, ob Vereinigungen, die nach ihrer Satzung vorwiegend Ziele des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege fördern, als Umweltschutzvereinigungen bzw. Naturschutzvereinigungen im Sinne des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) anerkennungsfähig sind.

Abstract: Recognition of monument protection associations as environmental protection and nature conservation associations pursuant to Section 3 of the Environmental Appeals Act (UmwRG)

This expert opinion examines whether associations that, according to their statutes, primarily promote the goals of monument protection and preservation are eligible for recognition as environmental protection associations or nature conservation associations within the meaning of the Environmental Appeals Act (UmwRG).

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Zusammenfassung.....	10
Summary	11
1 Hintergrund und Gutachtenauftrag	12
2 Denkmalschutz als Umweltschutz gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG	13
2.1 Denkmalschutz und Denkmalpflege	13
2.2 Umweltschutz gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG	14
2.2.1 Unergiebigkeit des Wortlauts	14
2.2.2 Europa- und völkerrechtlicher Hintergrund	15
2.2.2.1 Primärrechtliche Vorgaben zum Umweltbegriff.....	15
2.2.2.2 Sekundärrechtliche Vorgaben zum Umweltbegriff	17
2.2.2.3 Völkerrechtliche Vorgaben der Aarhus-Konvention.....	20
2.2.3 Keine Einschränkung des Umweltbegriffs im UmwRG	23
2.2.4 Zwischenfazit	26
2.3 Anerkennung als Umweltschutzvereinigung	26
3 Denkmalschutz als Naturschutz gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 UmwRG	29
3.1 Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege.....	29
3.2 Denkmalschutz als Naturschutz gemäß § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG.....	30
3.2.1 Wortlaut.....	31
3.2.2 Systematische Auslegung.....	33
3.2.3 Historische Auslegung.....	33
3.2.4 Teleologische Auslegung.....	35
3.2.5 Zwischenfazit	36
3.3 Anerkennung als Naturschutzvereinigung im Einzelfall.....	37
4 Fazit	38
5 Quellenverzeichnis	39

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. F.	alte Fassung
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
AK	Aarhus-Konvention
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch
BayDSchG	Bayerisches Denkmalschutzgesetz
BbgDSchG	Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BGBI	Bundesgesetzblatt
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BvR	Aktenzeichen einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht
ders.	derselbe
DSchG Bln	Gesetz zum Schutz von Denkmälern in Berlin
DSchG BW	Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale Baden-Württemberg
DSchG M-V	Denkmalschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern
DSchG NRW	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen
DSchG SA	Denkmalschutzgesetz Sachsen-Anhalt
DSchG SH	Denkmalschutzgesetz Schleswig-Holstein
DNB	Denkmalnetz Bayern
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
e. V.	eingetragener Verein
Ed.	Edition
EG	Europäische Gemeinschaft
EL	Ergänzungslieferung
EU	Europäische Union

EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZBK	Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GK-BNatSchG	Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HDSchG	Hessisches Denkmalschutzgesetz
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. S. d.	im Sinne des
IE-Richtlinie	Richtlinie über Industrieemissionen
LfU	Landesamt für Umwelt
lit.	litera
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
UAbs.	Unterabsatz
UIG	Umweltinformationsgesetz
UIRL	Umweltinformationsrichtlinie
UmwR	Umweltrecht
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz
UNCHE	United Nations Conference on the Human Environment
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UPR	Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung
Verb.	Verbundene
VG	Verwaltungsgericht

vgl.	vergleiche
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
Ziff.	Ziffer(n)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Zusammenfassung

Denkmalschutzvereinigungen sind Umweltschutzvereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG.

Denkmalschutz ist Teil des Umweltschutzes im Sinne eines weit zu verstehenden Umweltbegriffs. Aus den unionsrechtlichen Vorgaben sowie den entsprechend auszulegenden nationalen Vorschriften folgt, dass auch der „Schutz des kulturellen Erbes“ vom Umweltbegriff erfasst ist. Ein Bezug zur „natürlichen Umwelt“ ist nicht erforderlich.

Dass Denkmalschutzvereinigungen nur einen Teilaspekt des Umweltschutzes fördern, steht der Anerkennung als Umweltvereinigung im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG nicht entgegen. Das kulturelle Erbe steht gleichberechtigt neben den anderen Faktoren. Damit haben auch reine Denkmalschutzorganisationen, soweit alle weiteren Anerkennungsvoraussetzungen erfüllt werden, einen Anspruch auf Anerkennung als Umweltvereinigung.

Unter bestimmten Voraussetzungen können Denkmalschutzvereinigungen darüber hinaus als Naturschutzvereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 3 Hs. 2 UmwRG anerkannt werden. Dies setzt voraus, dass sie im Schwerpunkt den Schutz von Denkmälern in historisch gewachsenen Kulturlandschaften bezwecken und die geschützten Denkmäler eine besondere Verbindung mit der umliegenden Natur aufweisen.

Ob eine Vereinigung in diesem Sinne Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege verfolgt, bedarf stets einer Einzelfallprüfung.

Summary

Associations for the protection of monuments are environmental associations within the meaning of Section 3 para. 1 sentence 2 no. 1 of the Environmental Appeals Act (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, UmwRG).

Monument protection is part of environmental protection in the sense of a broad concept of the environment. It follows from the provisions of the EU law as well as the correspondingly interpreted national regulations that the concept of the environment also covers the "protection of cultural heritage". A reference to the "natural environment" is not required.

The fact that monument protection associations promote only one aspect of environmental protection does not prevent them from being recognized as environmental associations within the meaning of Section 3 para. 1 sentence 2 no. 1 UmwRG. The cultural heritage is on an equal footing with the other elements. Thus, monument protection associations are also entitled to recognition as environmental associations, provided that all other requirements for recognition are met.

Under certain conditions, monument protection associations can also be recognized as nature conservation associations within the meaning of Section 3 para. 1 sentence 3 UmwRG. This requires that their main objective is the protection of monuments in historically grown cultural landscapes and that the protected monuments have a special connection with the surrounding nature.

Whether an association pursues nature conservation and landscape preservation goals in this sense always requires a case-by-case assessment.

1 Hintergrund und Gutachtauftrag

Seit Einführung der Umweltverbandsklage Ende 2006 hat sich die rechtswissenschaftliche Debatte vorwiegend mit Fragen zur Reichweite der durch Art. 9 Abs. 2 und 3 der Aarhus-Konvention (AK) vermittelten Mitwirkungs- und Klagerechte von Umweltvereinigungen sowie speziellen prozessualen Vorschriften im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) befasst.

Demgegenüber spielten die aus Sicht des Anerkennungsvollzuges relevanteren Regelungen zu den Voraussetzungen für den Erwerb der Anerkennung im Sinne des § 3 UmwRG eine untergeordnete Rolle. In Ermangelung rechtswissenschaftlicher Literatur, einschlägiger gerichtlicher Entscheidungen oder ministerieller Rechtsanwendungserlasse entscheiden die Anerkennungsstellen des Bundes und der Länder auf Grundlage ihrer eingeübten Vollzugspraxis über die Anwendungs- und Auslegungsfragen zu § 3 UmwRG.

Spätestens seit der Ausweitung des Anwendungsbereichs des UmwRG mit der Gesetzesnovelle von 2017 zeigen zunehmend Vereinigungen Interesse an der Anerkennung, die nicht im klassischen Sinne dem Aufgabenfeld des Umwelt- und Naturschutzes zugeordnet werden können. Dies führt in der Folge zu höherem Prüfaufwand der Anträge durch die Anerkennungsstellen, da Auslegungsgrenzen unbestimmter Rechtsbegriffe aufwendiger als bisher ausgelotet werden müssen.

Dies gilt insbesondere für die Frage der Anerkennung von Denkmalschutzvereinigungen. Zwar dient der Denkmalschutz ebenso wie der „klassische“ Umweltschutz dem Schutz und der Pflege vorgefundener Zustände. Während dem Umweltschutz aber regelmäßig nur die Bewahrung der *natürlichen* Lebensgrundlagen zugeschrieben wird, zielt der Denkmalschutz vor allem auf den Schutz der *vom Menschen gestalteten* Denkmäler.

Nach Kenntnis der Autoren wurden mittlerweile auf Bundesebene der „Rheinische Verein für Denkmalpflege und Landschaftsschutz e.V.“ vom Umweltbundesamt und auf Landesebene die Vereinigung „Denkmalnetz Bayern“ (DNB) vom Bayerischen Landesamt für Umwelt (LfU) als Umweltvereinigungen anerkannt.

Vor diesem Hintergrund sind die Gutachter durch das Umweltbundesamt beauftragt worden, die Frage zu beantworten, ob Vereinigungen, die nach ihrer Satzung vorwiegend Ziele des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege fördern, im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG als Umweltschutzvereinigungen anererkennungsfähig sind.

Darüber hinaus ist die Frage zu beantworten, ob die vorgenannten Vereinigungen als Naturschutzvereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 3 Hs. 2 UmwRG anerkannt werden können.

Ziel des Gutachtens ist es daher – erstens – den Umweltschutzbegriff in § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG insbesondere im Kontext des völker- und unionsrechtlichen Umweltschutzbegriffs auszulegen und – zweitens – zu prüfen, ob die Ziele und Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege auch den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 3 Hs. 2 UmwRG zugerechnet werden können.

2 Denkmalschutz als Umweltschutz gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG

Im ersten Teil dieses Gutachtens wird geprüft, ob Vereinigungen, die nach ihrer Satzung vorwiegend Ziele des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege fördern, im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG als Umweltschutzvereinigungen anerkannt werden können.

2.1 Denkmalschutz und Denkmalpflege

Denkmalschutz und Denkmalpflege beschreiben alle Tätigkeiten zur Erhaltung von Denkmälern.¹ Vereinfacht gesagt lassen sich unter Denkmalschutz die auf die Erhaltung von Denkmälern abzielenden hoheitlichen Maßnahmen verstehen, während die Denkmalpflege entsprechende nicht-hoheitliche Maßnahmen erfasst und damit nicht den Hoheitsträgern vorbehalten ist.²

Die Denkmalpflege zielt auf die Erforschung, Erhaltung und Präsentation von (Kultur-)Denkmälern. Dies umfasst sowohl unmittelbar verbessernde und erhaltende als auch vorsorgende und beratende Tätigkeiten.³ Dem Denkmalschutz obliegt demgegenüber die hoheitliche Aufgabe und Verantwortung zur Erhaltung von Denkmälern. Dies umfasst Gebote und Verbote, aber auch Genehmigungen, Erlaubnisse und Sanktionen.⁴ In den Landesdenkmalschutzgesetzen werden die Begriffe Denkmalschutz und Denkmalpflege überwiegend als Einheitsbegriff verstanden.⁵

Statt von „Denkmal“ und „Denkmälern“⁶ ist in den Denkmalschutzgesetzen synonym von „Kulturdenkmal“ und „Kulturdenkmälern“⁷ die Rede, teilweise auch gehobener⁸ von „Denkmalen“⁹ und „Kulturdenkmalen“¹⁰.

Das Denkmalrecht schützt Baudenkmäler, Gründendenkmäler (z. B. Park- und Gartenanlagen), bewegliche Denkmäler, Boden- oder archäologische Denkmäler sowie – je nach landesrechtlicher Ausgestaltung – Kulturlandschaften, an deren Erhaltung ein öffentliches

¹ Davydov, in: Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil A. Einführung Rn. 1.

² Oebbecke, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 4. Aufl. 2020, § 42 Rn. 1.

³ Davydov, in: Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil A. Einführung Rn. 3.

⁴ Davydov, in: Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil A. Einführung Rn. 3.

⁵ Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 89 Rn. 200.

⁶ Siehe etwa Art. 1 Abs. 1 BayDSchG und § 2 Abs. 1 DSchG NRW.

⁷ Siehe etwa § 2 Abs. 1 HDSchG.

⁸ „Denkmal“ auf Duden online, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Denkmal> (letzter Zugriff: 24.11.2021).

⁹ Siehe etwa § 2 Abs. 1 DSchG M-V und § 2 Abs. 1 DSchG Bln.

¹⁰ Siehe etwa § 2 Abs. 1 DSchG BW.

Interesse besteht.¹¹ Ob die nähere Umgebung unbeweglicher Denkmäler geschützt wird, ist unterschiedlich geregelt.¹²

Das Denkmalrecht schützt demnach die „gebaute Umwelt“, aber auch die von Menschenhand gestaltete natürliche Umwelt sowie Zeugnisse der vorgeschichtlichen Natur selbst, kurzgefasst: das kulturelle Erbe.¹³

2.2 Umweltschutz gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG

Die materiellen Anerkennungs Voraussetzungen für Umweltvereinigungen sind in § 3 Abs. 1 Satz 2 geregelt. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG muss die Vereinigung nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend die Ziele des Umweltschutzes fördern.

Um die Frage zu beantworten, ob Denkmalschutz und Denkmalpflege dem Umweltschutz im Sinne des UmwRG unterfallen, bedarf es einer Klärung des Umweltschutzbegriffs nach dem UmwRG. Entscheidend wird sein, ob der Umweltschutzbegriff neben der – unstreitig erfassten – natürlichen Umwelt auch die vom Menschen geschaffene oder beeinflusste natürliche und gegenständliche Umwelt erfasst. Im Hinblick auf den Denkmalschutz ist dabei vor allem relevant, ob auch kulturhistorisch bedeutsame Bauten vom Umweltbegriff erfasst sind.

2.2.1 Unergiebigkeit des Wortlauts

Der Begriff „Umweltschutz“ wird im UmwRG nicht näher definiert.¹⁴ Auch die Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG hilft für die Konkretisierung des Umweltschutzbegriffs nicht weiter. Dort wird lediglich klargestellt, welchen Stellenwert das Umweltschutzziel bei der Tätigkeit der Vereinigung gegenüber etwaigen anderen Zielsetzungen zukommen muss, nicht aber, was überhaupt zum Umweltschutz gehört.¹⁵

Zum Teil wird der Begriff „Umwelt“ im allgemeinen Sprachgebrauch synonym mit dem Wort „Natur“ verwendet, gleichermaßen aber auch weiter als die „auf ein Lebewesen einwirkende, seine Lebensbedingungen beeinflussende Umgebung“ verstanden.¹⁶

Der Wortlaut ist somit uneindeutig.

Er gibt weder eine Auslegung vor, die sich allein auf natürliche Lebensgrundlagen und den Naturhaushalt bezieht noch zwingend eine Einbeziehung der vom Menschen beeinflussten Umwelt erfordert.

¹¹ Vgl. Spennemann, NuR 2020, 227; vgl. auch Söfker, in: EZBK, 142. EL Mai 2021, BauGB § 35 Rn. 95; zu den wichtigsten Denkmalarten siehe Oebbecke, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 4. Aufl. 2020, § 42 Rn. 19.

¹² Vgl. dazu Oebbecke, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 4. Aufl. 2020, § 42 Rn. 15 m.w.N.

¹³ Spennemann, NuR 2020, 227 (228).

¹⁴ Zum Begriff der „umweltbezogenen Rechtsvorschriften“ im Sinne von § 1 Abs. 4 UmwRG siehe unter 2.2.3.

¹⁵ Vgl. BT-Drs. 16/2495, S. 13.

¹⁶ „Umwelt“ auf Duden online, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Umwelt> (letzter Zugriff: 25.11.2021).

2.2.2 Europa- und völkerrechtlicher Hintergrund

Da das UmwRG der Umsetzung verschiedener unions- und völkerrechtlicher Vorgaben dient,¹⁷ wird zur (systematischen) Auslegung im Folgenden der unionsrechtliche Umweltbegriff im europäischen Primär- und Sekundärrecht (vgl. hierzu 2.2.2.1 und 2.2.2.2) sowie der völkerrechtliche Umweltbegriff nach der Aarhus-Konvention (vgl. hierzu 2.2.2.3) herausgearbeitet.

2.2.2.1 Primärrechtliche Vorgaben zum Umweltbegriff

Da eine Auslegung des UmwRG den europäischen Verträgen nicht zuwiderlaufen darf, beginnt eine Annäherung an den unionsrechtlichen Umweltbegriff im Primärrecht.

Dort ist der Schutz der Umwelt ein zentrales Anliegen, wie Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV („hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“), der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV und dem Titel „Umwelt“ in Art. 191 ff. AEUV entnommen werden kann.¹⁸

Trotz vielfacher Erwähnung wird der Umweltbegriff im europäischen Primärrecht nicht definiert.¹⁹ Im Ausgangspunkt sprechen die in den oben genannten Vorschriften gewählten weiten und relativ offenen Formulierungen für einen weiten Umweltbegriff; in jedem Fall stehen sie einem solchen nicht entgegen.²⁰

Ein systematischer Blick auf Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b) AEUV, der u. a. Maßnahmen, die die Raumordnung und Bodennutzung betreffen, erwähnt, lässt bereits darauf schließen, dass auch menschlich beeinflusste Umwelt von Art. 191 AEUV umfasst ist.²¹

Schon in den Anfängen der europäischen Umweltpolitik wurde hervorgehoben, dass beide Aspekte der Umwelt des Menschen, die natürliche und die vom Menschen geschaffene, für sein Wohlergehen und für den Genuss der grundlegenden Menschenrechte von wesentlicher Bedeutung sind. Auf der ersten Weltumweltkonferenz hieß es:

“Man is both creature and moulder of his environment, which gives him physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social and spiritual growth. In the long and tortuous evolution of the human race on this planet a stage has been reached when, through the rapid acceleration of science and technology, man has acquired the power to transform his environment in countless ways and on an unprecedented scale. Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights the right to life itself.”²²

Diese Erklärung wurde später im ersten Umweltaktionsprogramm der EU zitiert und ist prägend für den Umfang und die Richtung der EU-Umweltpolitik.²³

¹⁷ Vgl. BT-Drs. 16/2495, S. 1.

¹⁸ Jarass, GRCh, 4. Aufl. 2021, Art. 37 Rn. 2.

¹⁹ Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 191 Rn. 41; Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 9 Rn. 21.

²⁰ Vgl. Epiney, Landmann/Rohmer, UmweltR, 95. EL Mai 2021, AEUV Art. 191 Rn. 6.

²¹ Kahl, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 191 Rn. 41.

²² United Nations Conference on the Human Environment (UNCHE) vom 5. bis 16. Juni 1972 in Stockholm.

²³ Knill/Liefferink, in: Jordan/Adelle, Environmental Policy in the EU, 4. Aufl. 2021, S. 15.

Im Dritten Umweltaktionsprogramm heißt es:

„Das Endziel der Umweltpolitik sind der Schutz der menschlichen Gesundheit, die dauerhafte Verfügbarkeit aller Ressourcen, die für den Lebensrahmen ausschlaggebend sind, in ausreichender Menge und Qualität: Wasser, Luft, Raum (Boden und Landschaft), Klima, Rohstoffe, bebaute Flächen, natürliches und kulturelles Erbe [...]“²⁴

Es wird deutlich, dass neben dem Schutz der natürlichen Umwelt auch das kulturelle sowie das architektonische Erbe bewahrt werden soll.²⁵ Es gibt keine Anhaltspunkte, dass die Europäische Union diese Zielsetzungen zwischenzeitlich aufgegeben hätte.

Eine Beschränkung auf die natürliche Umwelt findet sich auch in der Entstehungsgeschichte der Normen zur gemeinschaftlichen Umweltpolitik nicht. Im Gegenteil: Bei der Erarbeitung der Art. 130 ff. EWGV wurden zwar verschiedene Einschränkungen des Umweltbegriffs diskutiert, wovon sich aber keine durchsetzen konnte, vor allem nicht die Begrenzung auf die natürliche Umwelt.²⁶ Eine Legaldefinition erfolgte anschließend auch nicht im Vertrag von Lissabon.²⁷ Dies lässt darauf schließen, dass der Unionsverfassungsgeber den Umweltbegriff bislang bewusst „in der Schwebe“ bzw. entwicklungs offen gehalten hat²⁸ und nicht von einer Begrenzung auf die natürliche Umwelt ausgeht.

Eine Beschränkung auf die die natürliche Umwelt bildenden Umweltmedien Boden, Luft, Wasser sowie sämtliche Organismen²⁹ bzw. auf Maßnahmen zum Schutz der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen aller Lebewesen mit einem funktionierenden Naturhaushalt³⁰, die den Schutz von Gebäuden nicht vom Umweltbegriff umfasst sieht,³¹ überzeugt vor diesem Hintergrund nicht.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur scheint sich inzwischen die Auffassung durchgesetzt zu haben, dass der Umweltbegriff sowohl die natürliche als auch die vom Menschen geschaffene gegenständliche Umwelt erfasst.³²

Im Ergebnis folgt aus dem europäischen Primärrecht eine sehr weite Auslegung des Umweltbegriffs, der die gegenständliche Umwelt, also auch Sachgüter und kulturelles Erbe, mit

²⁴ ABl. 1983 C 46, 5 (Hervorhebung hinzugefügt).

²⁵ Vgl. Epiney, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 95. EL Mai 2021, AEUV Art. 191 Rn. 7.

²⁶ Kahl, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 191 Rn. 41.

²⁷ Nowak, NuR 2015, 375, 381.

²⁸ Nowak, NuR 2015, 375, 381; Breier, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, 6. Aufl. 2012, Art. 191 AEUV Rn. 4.

²⁹ Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 9 Rn. 21. Schon im Jahr 2012 wies Kloepfer allerdings darauf hin, dass eine Tendenz zur weiten Auslegung des Umweltbegriffs inklusive kulturhistorisch bedeutsamer Bauten bestehe, siehe Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, S. 70 Rn. 154.

³⁰ Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 95. EL Mai 2021, § 3 Rn. 16; vgl. auch Epiney, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 191 Rn. 3: „auch der Schutz von Gebäuden o.ä. dürfte nicht unter den Umweltbegriff des Art. 191 zu subsumieren sein“.

³¹ Vgl. Epiney, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 191 Rn. 3, die lediglich die vom Menschen beeinflusste natürliche Umwelt – wie etwa Parks oder bewirtschaftete Wälder – unter den Umweltbegriff fasst; vgl. aber Epiney, Umweltrecht der EU, 4. Aufl. 2019, § 1 Rn. 7 f., wonach auch die „gestaltete und bebaute“ Umwelt erfasst ist.

³² Breier, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, 6. Aufl. 2012, Art. 191 AEUV Rn. 4; Käller, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 191 AEUV Rn. 7; Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 191 Rn. 41; Nowak, NuR 2015, 375, 381; vgl. auch Nettessheim, in: Grabitz/Hilf/Nettessheim, 73. EL Mai 2021, AEUV Art. 191 Rn. 51.

umfasst. Dieses weite Verständnis des unionsrechtlichen Umweltbegriffs wird – jedenfalls mit Indizwirkung³³ – durch das sekundäre Unionsrecht bestätigt (vgl. hierzu sogleich).

2.2.2.2 Sekundärrechtliche Vorgaben zum Umweltbegriff

Zahlreiche EU-Sekundärrechtsakte umschreiben den Umweltbegriff näher und lassen Rückschlüsse auf den Umweltbegriff im UmwRG zu.

2.2.2.2.1 Umweltbegriff der UVP-Richtlinie

Das UmwRG dient insbesondere mit dem in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG geregelten Rechtsbehelf der Umsetzung des Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie).

Die UVP-Richtlinie verlangt, dass „Sachgüter und kulturelles Erbe“ in die UVP mit einbezogen werden (vgl. Art. 3 lit. c UVP-Richtlinie).

Anhang III Nr. 2 viii) der UVP-Richtlinie nennt „historisch, kulturell oder archäologisch bedeutende Landschaften und Stätten“ und Anhang IV Nr. 4 „Sachgüter, kulturelles Erbe einschließlich architektonischer und archäologischer Aspekte und Landschaft“, was ebenfalls für einen weiten Anwendungsbereich der Richtlinie und damit einen weiten Umweltbegriff spricht.

2.2.2.2.1.1 EuGH-Rechtsprechung

Auch aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Berücksichtigung des kulturellen Erbes im Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie lassen sich Rückschlüsse auf die Einbeziehung des Denkmalschutzes in den unionsrechtlichen Umweltbegriff ziehen.

Die Bedeutung historisch, kulturell oder archäologisch bedeutender Landschaften und Stätten im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung hat der EuGH bereits in der Rechtssache C-392/96 herausgestellt, in der er archäologisch und historisches Material wie heilige Brunnen und historische Feldstrukturen als schutzwürdig erachtete.³⁴ Ebenso entschied der EuGH, dass Gebiete mit Steinmauern „unbestritten“ archäologische Bedeutung haben können.³⁵

In der Rechtssache C-50/09 („Lismullin Henge“) verdeutlichte der EuGH, dass eine UVP-Pflicht nicht nur auf (großräumige) Landschaften bezogen ist, sondern ebenso auf einzelne Denkmäler bzw. historische Stätten.³⁶ Der EuGH bezieht sich ausdrücklich auf das „kulturelle Erbe“ sowie auf die „architektonisch wertvollen Bauten und [die] archäologischen Schätze“, woraus eine weiter Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie folge. Er führte aus:

„97. In Bezug auf die Frage, ob Abbrucharbeiten [...] in den Anwendungsbereich der Richtlinie 85/337 fallen oder entsprechend dem Vorbringen Irlands davon ausgenommen sind, ist unmittelbar darauf hinzuweisen, dass die Definition des Begriffs „Projekt“ in Art. 1 Abs. 2 dieser Richtlinie es nicht zulässt, daraus den Schluss zu ziehen, dass Abbrucharbeiten nicht den Kriterien dieser Definition genügen könnten. Solche Arbeiten können nämlich als „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft“ qualifiziert werden.

³³ Vgl. Epiney, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 95. EL Mai 2021, AEUV Art. 191 Rn. 9.

³⁴ Vgl. EuGH, Urteil vom 21. September 1999 – C-392/96 – Rn. 33, juris.

³⁵ Vgl. EuGH, Urteil vom 20. November 2008, Rs. C-66/06 – Kommission/Irland, Rn. 71, juris.

³⁶ Vgl. Möller, 2014, 346 (351).

98. Diese Auslegung wird dadurch erhärtet, dass die Bezugnahmen auf „kulturelles Erbe“ in Art. 3 der Richtlinie 85/337, auf „historisch, kulturell oder archäologisch bedeutende Landschaften“ in Anhang III Nr. 2 Buchst. h dieser Richtlinie und auf die „architektonisch wertvollen Bauten und [die] archäologischen Schätze“ in ihrem Anhang IV Nr. 3 gegenstandslos wären, wenn Abbrucharbeiten vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen wären.“³⁷

Nach Auffassung des EuGH sind folglich auch Abbrucharbeiten vom Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie erfasst.³⁸

Dass eine UVP-Pflicht im *innerstädtischen* Bereich gerade aufgrund einer Beeinträchtigung des kulturellen Erbes bestehen kann, stellte der EuGH in seiner Rechtsprechung ebenfalls klar. In der Rechtssache C-142/07 („CODA“) führte er aus:

„Wie die Generalanwältin in Nr. 28 ihrer Schlussanträge zu Recht ausgeführt hat, können Straßenbauprojekte nicht nur außerhalb, sondern auch innerhalb von Städten zahlreiche Auswirkungen auf die Umwelt haben, da Städte wegen der Bevölkerungsdichte und bestehender Umweltbelastungen, aber auch hinsichtlich etwaiger Stätten von historischer, kultureller oder archäologischer Bedeutung insoweit besonders sensibel sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. März 2006, Kommission/Spanien, Randnr. 81).

(EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 – C-142/07 – CODA, juris, Hervorhebung hinzugefügt)

Diese beispielhaft angeführte Rechtsprechung des EuGH zeigt, dass der Gerichtshof den Begriff der Umwelt bzw. des Umweltschutzes sowie den Begriff des „kulturellen Erbes“ weit versteht und hiervon auch der Denkmalschutz erfasst ist.

Zum weiten Begriff des „kulturellen Erbes“ als Teilaspekt des Umweltschutzes gehört auch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der umfassende Schutz von Bodendenkmälern und sonstigen (auch innerstädtischen) Baudenkmalern sowie historischen Kulturlandschaften.³⁹

2.2.2.2.1.2 UVP

In Umsetzung von Art. 3 der UVP-Richtlinie werden auch in § 2 Abs. 1 Nr. 4 UVP das „kulturelle Erbe“ sowie „sonstige Sachgüter“ zu den Schutzgütern des UVP gezählt. Für den Begriff der Sachgüter wird an den Sachbegriff des § 90 BGB angeknüpft.⁴⁰ Zu den Sachgütern zählen sowohl Mobilien als auch Immobilien.⁴¹ Das kulturelle Erbe ist eine Kategorie des (Ober-)Begriffs Sachgüter.⁴²

Anlage 4 Nr. 4 lit. b) zum UVP bestimmt ausdrücklich, dass bei Angaben zu der Art, in der das Schutzgut „kulturelles Erbe“ betroffen sein kann, insbesondere Auswirkungen des Vorhabens auf historisch, architektonisch oder archäologisch bedeutende Stätten und Bauwerke sowie auf Kulturlandschaften zu berücksichtigen sind. Demnach sind auch Denkmäler, Bodendenkmäler

³⁷ EuGH, Urteil vom 3. März 2011 – C-50/09 – Lismullin Henge, Rn. 97 f., juris.

³⁸ Vgl. EuGH, Urteil vom 3. März 2011 – C-50/09 – Lismullin Henge, Rn. 101, juris.

³⁹ Vgl. hierzu näher Möller, 2014, 346, (349).

⁴⁰ Hamacher, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVP, 1. Aufl. 2018, § 2 Rn. 35.

⁴¹ Hamacher, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVP, 1. Aufl. 2018, § 2 Rn. 35.

⁴² Appold, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVP, 5. Aufl. 2018, § 2 Rn. 59.

sowie einzelne Bauwerke oder Ensembles von Bauwerken, die aus kunsthistorischer, architektonischer oder ingenieurtechnischer Sicht von Bedeutung sind, vom UVPG erfasst.⁴³

Ziffer 2.3.11. der Anlage 3 zum UVPG führt „in amtlichen Listen oder Karten verzeichnete Denkmäler, Denkmalensembles, Bodendenkmäler oder Gebiete, die von der durch die Länder bestimmten Denkmalschutzbehörde als archäologisch bedeutende Landschaften eingestuft worden sind“ auf.

Darüber hinaus werden historisch bedeutsame Kulturlandschaften und Landschaftsteile, darunter Boden- und Baudenkmale (z. B. Hügelgräber, Wallburgen, Dorfformen, Gehöfte, Parks) in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV) explizit als Schutzgüter genannt.⁴⁴

Unter den Begriff des kulturellen Erbes und der sonstigen Sachgüter fallen somit insbesondere auch Bauwerke und Kulturdenkmäler.⁴⁵

In Anbetracht der engen systematischen Verknüpfung des UmwRG mit dem UVPG und der historischen Wurzeln überzeugt es, den weiten Begriff der Umwelt im Sinne von § 2 Abs. 1 UVPG zugrunde zu legen.⁴⁶

Für die Heranziehung des Umweltbegriff des UVPG spricht außerdem, dass das Bundesverwaltungsgericht zur Auslegung des § 2 Abs. 1 UmwRG a. F., wonach anerkannte Vereinigungen Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen einlegen können, „die dem Umweltschutz dienen“, den Umweltbegriff des UVPG herangezogen hat.⁴⁷

Das BVerwG stellte fest, dass die dem Umweltschutz dienenden Vorschriften nicht nur die nach § 64 BNatSchG relevanten Vorschriften zum Schutz von Natur und Landschaft seien. Vielmehr müsse die Frage, ob eine Vorschrift dem Umweltschutz diene, mit Blick auf die Vorgaben des Art. 11 UVP-Richtlinie nach den Begriffsbestimmungen des UVPG beantwortet werden. Die Kopplung der Klagebefugnis an das Recht, die Umweltverträglichkeit des Vorhabens überprüfen zu lassen, spreche dafür, den Begriff des Umweltschutzes im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG am Begriff der Umwelt im Sinne des UVPG zu orientieren.⁴⁸

Da § 2 Abs. 1 Nr. 4 UVPG das „kulturelle Erbe“ und „sonstige Sachgüter“ als Umweltschutzgüter nennt, sind demnach auch diesbezügliche Rechtsvorschriften umweltbezogen im Sinne des UmwRG.

⁴³ Appold, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG, 5. Aufl. 2018, § 2 Rn. 59.

⁴⁴ Vgl. Orientierungshilfe für die Bewertung der Ausgleichbarkeit eines Eingriffs in Natur und Landschaft unter Abschnitt 1.1.2.4.

⁴⁵ Vgl. Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltrecht, 2012, S. 71 Rn. 156; ders., Umweltrecht, 2019, § 1 Rn. 55.

⁴⁶ Schlacke, in: Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, § 3 UmwRG Rn. 14; ebenso Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2018, § 3 Rn. 9; vgl. auch Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 204 a.E.

⁴⁷ BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 9 A 18/11 –, BVerwGE 144, 243-248, juris.

⁴⁸ BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 9 A 18/11 –, BVerwGE 144, 243-248, juris, Rn. 11.

2.2.2.2 Umweltbegriff der IE-Richtlinie

Zudem dient das UmwRG, insbesondere in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UmwRG, der Umsetzung von Art. 25 der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (IE-Richtlinie).

In Art. 3 Nr. 2 der IE-Richtlinie wird der Begriff der „Umweltverschmutzung“ definiert als

„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;“

Auch hier werden „Sachwerte“ als relevante Schutzgegenstände aufgeführt. Die weit gefasste⁴⁹ IE-Richtlinie spricht damit ebenfalls für eine Auslegung des UmwRG, nach der Denkmalschutzbelange vom Umweltbegriff erfasst sind.

2.2.2.3 Umweltinformationsrichtlinie (UIRL)

Nach der UIRL⁵⁰ werden auch „Kulturstätten und Bauwerke“ vom Begriff der Umweltinformationen umfasst (vgl. Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. f). Entsprechend werden diese auch in § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG aufgeführt.⁵¹

2.2.2.3 Völkerrechtliche Vorgaben der Aarhus-Konvention

Im Rahmen der umfassenden Novellierung des UmwRG im Jahr 2017 sollte insbesondere dem Anpassungsbedarf des nationalen Rechts an Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention (AK) abgeholfen werden.⁵²

Nach Art. 9 Abs. 3 AK müssen die Vertragsparteien sicherstellen, dass Umweltvereinigungen, welche die nationalen Bedingungen erfüllen, Zugang u. a. zu gerichtlichen Verfahren haben, um

„die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“

Der Begriff der „umweltbezogenen Bestimmungen“ wird in der Aarhus-Konvention nicht definiert. Allerdings findet sich eine Definition der „Informationen über die Umwelt“. Nach Art. 2 Abs. 3 AK erfasst dieser auch Informationen über Kulturstätten und Bauwerke:

„3. bedeutet "Informationen über die Umwelt" sämtliche Informationen [...] über [...]
c) den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, Bedingungen für menschliches Leben sowie Kulturstätten und Bauwerke in dem Maße, in dem sie vom Zustand der Umweltbestandteile oder - auf dem Weg über diese Bestandteile - von den

⁴⁹ Vgl. Käller, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 191 AEUV Rn. 7.

⁵⁰ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG v. 28.1.2003 (ABl. L Nr. 41, S. 26). Diese knüpft an die Richtlinie 90/313/EWG an, vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, UIG vor § 7a Rn. 24.

⁵¹ Vgl. hierzu näher unter 2.2.3.

⁵² BT-Drs. 18/9562, S. 2.

unter Buchstabe b genannten Faktoren, Tätigkeiten oder Maßnahmen betroffen sind oder betroffen sein können“

Nach der Spruchpraxis des Aarhus Compliance Committees zu Art. 9 Abs. 3 AK ist diese Definition zur Bestimmung des Umweltbegriffs der Konvention heranzuziehen.⁵³

Kulturstätten im Sinne von Art. 2 Abs. 3 AK sind Bauten, die aus historischen, künstlerischen, volkskundlichen, städtebaulichen oder wissenschaftlichen Zwecken einen Wert für die Allgemeinheit haben. Der Begriff Bauwerke ist umfassend zu verstehen und meint alle Arten von künstlich erschaffenen Bauten.⁵⁴

Nach dem Umsetzungsleitfaden zur Aarhus-Konvention umfassen Kulturstätten „bestimmte Orte oder Objekte von kulturellem Wert“.⁵⁵ Zudem wird auf das „Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ verwiesen, wonach Stätten definiert werden als

*„Werke von Menschenhand oder gemeinsame Werke von Natur und Mensch sowie Gebiete einschließlich archäologischer Stätten, die aus geschichtlichen, ästhetischen, ethnologischen oder anthropologischen Gründen von außergewöhnlichem universellem Wert sind“.*⁵⁶

Bauwerke beziehen sich nach dem Umsetzungsleitfaden auf „von Menschen geschaffene Bauten“. Der Begriff ist nicht auf große Gebäude und Objekte wie Dämme, Brücken, Autobahnen usw. beschränkt, sondern umfasst auch kleinere Bauten und sogar Landschaftsgestaltung oder andere Veränderungen der natürlichen Umwelt.⁵⁷

Auch nach der Spruchpraxis des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) werden umweltbezogene Rechtsvorschriften extensiv verstanden:

„Importantly, the text of the Convention does not refer to ‚environmental laws‘, but to ‚laws relating to the environment‘. Article 9, paragraph 3, is not limited to ‚environmental laws‘, e.g., laws that explicitly include the term ‚environment‘ in their title or provisions. Rather, it covers any law that relates to the environment, i.e. a law under any policy, including and not limited to, chemicals control and waste management, planning, transport, mining and exploitation of natural resources, agriculture, energy, taxation or maritime affairs, which may relate in general to, or help to protect, or harm or otherwise impact on the environment. [...] The broad understanding of ‚environment‘ under the Convention is drawn from the broad definition of ‚environmental information‘ under article 2, paragraph 3 [...].“⁵⁸

⁵³ ACCC/C/2013/88 Kasachstan, Ziff. 128; vgl. auch ACCC/C/2011/63 (Österreich), Ziff. 52-54.

⁵⁴ Vgl. UNECE, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2000, S. 38; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 95. EL Mai 2021, UIG § 2 Rn. 50.

⁵⁵ UNECE, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2014, S. 55: „The term ‚cultural sites‘ covers specific places or objects of cultural value.“

⁵⁶ Art. 1 UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ vom 16. November 1972.

⁵⁷ UNECE, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2014, S. 55.

⁵⁸ ACCC/C/2011/63 (Österreich), Ziff. 52-54.

Es genügt ein irgendwie gearteter Bezug zur Umwelt.⁵⁹

Infolge dieses denkbar weiten Verständnisses der Konvention hält es das ACCC gleichfalls für erforderlich, dass das nationale Recht den Zugang zu gerichtlichen Überprüfungsverfahren in tendenziell weitem Umfang gewährt.⁶⁰ Dies betrifft auch die Frage, die Verletzung welcher Arten von Rechtsnormen durch die Klageberechtigten gerügt werden kann.⁶¹

Eine Beschränkung auf die Belange der natürlichen Umwelt ist der Konvention in ihrer Auslegung durch das ACCC fremd,⁶² wie die folgende Analyse verdeutlicht:

Grundlegende Bedeutung kommt der Entscheidung ACCC/C/2013/81 (Schweden) zu. Dieser Fall betraf die Frage, durch welche Kriterien das nationale Recht den Begriff des „ausreichenden Interesses“ im Sinne von Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AK umgrenzen kann, der Voraussetzung für die in der Konvention verbürgte Umweltklagebefugnis ist. Das ACCC entschied, dass sich ein „ausreichendes Interesse“ im Sinne der Konvention – abhängig vom nationalen Recht – u. a. aus den möglichen Schäden eines Infrastrukturvorhabens für das architektonische und kulturelle Erbe einer Landschaft ergeben kann.⁶³

Bereits im Jahr 2009 hatte das Komitee in einem *obiter dictum* Zweifel daran geäußert, ob es mit Art. 9 Abs. 3 AK vereinbar ist, wenn ein nationales Gericht die Bearbeitung einer Klage, mit der sich eine Privatperson aus Besorgnis um die Erhaltung archäologischer Überreste gegen ein Städtebauprojekt wendet, von der Zahlung eines Kostenvorschusses in Höhe von mehreren zehntausend Euro abhängig macht, obwohl hierfür keine sachliche Rechtfertigung ersichtlich ist.⁶⁴

Das ACCC sieht die Auswirkungen eines Vorhabens auf die menschengemachte Umwelt damit seit jeher als einen Anwendungsfall der in der Konvention verbürgten Umweltklagebefugnis an.

Diese Analyse wird durch die Entscheidungspraxis des Komitees im Bereich des Informationszugangs und der Öffentlichkeitsbeteiligung – der ersten und zweiten Säule der Konvention – weiter bestätigt. So entschied das Komitee im Jahre 2015, dass sich aus der Konvention ein Anspruch auf Zugang zu einer archäologischen Studie ergeben kann.⁶⁵ Das Komitee ordnete die archäologische Studie als „Umweltinformation“ im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. c) AK ein, weil sie Informationen über den Zustand einer antiken römischen Ruine enthielt, die sich durch ein nationales Bergbauvorhaben zu verschlechtern drohte.⁶⁶ Darüber hinaus

⁵⁹ Vgl. UNECE, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2014, S. 197: „Rather, the decisive issue is if the provision in question somehow relates to the environment.“

⁶⁰ ACCC/C/2011/58 (Bulgarien), Ziff. 65: „Access to such procedures should thus be the presumption, not the exception“.

⁶¹ Siehe in diesem Sinne die Verb. Sachen ACCC/C/2013/85 und ACCC/C/2013/86 (Vereinigtes Königreich), Ziff. 69 ff.

⁶² In diesem Sinne auch Spennemann, NuR 2020, 227 (232).

⁶³ ACCC/C/2013/81 (Schweden), Ziff. 98.

⁶⁴ ACCC/C/2008/24 (Spanien), Ziff. 111.

⁶⁵ ACCC/C/2012/69 (Rumänien), Ziff. 49.

⁶⁶ ACCC/C/2012/69 (Rumänien), Ziff. 49: „In the light of the preceding analysis, the Committee considers the definition of environmental information is clearly wide enough to include the archaeological study. Therefore, access to information could not be refused on the ground that the study was not environmental information.“

sprach das ACCC der Öffentlichkeit aus der Aarhus-Konvention sogar Beteiligungsrechte bei der Einschätzung des archäologischen Wertes der historischen Überreste zu.⁶⁷

Diese Entscheidungslinie lässt sich bereits auf frühere Entscheidungen des Komitees aus den ersten Jahren seiner Tätigkeit zurückführen. So hatte das Komitee schon in der Sache ACCC/C/2004/8 (Armenien) entschieden, dass die baurechtliche Überplanung eines archäologisch bemerkenswerten Stadtbezirks Umweltinformationspflichten im Sinne der Konvention auslösen kann.⁶⁸ Die Überprüfbarkeit von Bauleitplänen, die ein bereits von Menschen gestaltetes Gebiet betreffen, hat das Komitee in weiteren Entscheidungen aus den Jahren 2006 und 2012 bestätigt.⁶⁹

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass die vom Menschen gestaltete Umwelt nach der ständigen Entscheidungspraxis des ACCC dem Begriff der „Umweltinformation“ und folglich allgemeiner dem der Aarhus-Konvention zugrundeliegenden Begriff der „Umwelt“ unterfällt.

2.2.3 Keine Einschränkung des Umweltbegriffs im UmwRG

Bei der systematischen Auslegung ist auch darauf abzustellen, dass einzelne Rechtssätze, die der Gesetzgeber in einen sachlichen Zusammenhang gestellt hat, grundsätzlich so zu interpretieren sind, dass sie logisch miteinander vereinbar sind. Denn es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber sachlich Zusammenhängendes so geregelt hat, daß die gesamte Regelung einen durchgehenden, verständlichen Sinn ergibt.⁷⁰

Für eine systematische Auslegung des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG ist der Blick daher auf das gesamte UmwRG auszuweiten und zu klären, wie der Begriff der „Umwelt“ an anderer Stelle des Gesetzes verwendet und definiert wird. Hierbei spielt mit Blick auf das UmwRG die Legaldefinition in § 1 Abs. 4 UmwRG der „umweltbezogenen Rechtsvorschriften“⁷¹ eine Rolle.⁷²

In Anlehnung an die Aarhus-Konvention stellt das UmwRG zur Definition des an mehreren Stellen des Gesetzes verwendeten Begriffs der „umweltbezogenen Bestimmungen“ auf den Begriff der Umweltinformationen ab.

§ 1 Abs. 4 UmwRG definiert umweltbezogene Rechtsvorschriften als Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf den Zustand von Umweltbestandteilen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 oder Faktoren im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 2 des Umweltinformationsgesetzes (UIG)⁷³ beziehen.

Die in Bezug genommenen § 2 Abs. 3 Nr. 1 und 2 UIG haben folgenden Wortlaut:

⁶⁷ ACCC/C/2012/69 (Rumänien), Ziff. 82, 83.

⁶⁸ ACCC/C/2004/8 (Armenien) (Addendum – Findings and Recommendations, Dokumenten-Nr.: ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1), Ziff. 8, 13, 20.

⁶⁹ ACCC/C/2005/11 (Belgien) (Addendum – Findings and Recommendations, Dokumenten-Nr.: ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), Ziff. 24-49; ACCC/C/2011/58 (Bulgarien), Ziff. 49-84.

⁷⁰ BVerfG, Beschluss vom 09. Mai 1978 – 2 BvR 952/75 –, BVerfGE 48, 246-271, Rn. 32.

⁷¹ Diese spielen bei Rechtsbehelfen gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a bis 6 UmwRG eine Rolle.

⁷² Zur weitergehenden Frage der Reichweite des Anwendungsbereichs des UmwRG vgl. Spannemann, NuR 2020, 227.

⁷³ § 1 Abs. 4 Nr. 1 und 2 UmwRG.

„(3) Umweltinformationen sind unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über

1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen;

2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken;“

Auffällig ist dabei, dass auf § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG, der Daten über

„Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummern 2 und 3 betroffen sind oder sein können“

betrifft, in § 1 Abs. 4 UmwRG nicht in Bezug genommen wird.

Auf den ersten Blick könnte dies darauf hindeuten, dass der nationale Gesetzgeber die dort genannten Aspekte, u. a. Kulturstätten und Bauwerke, gerade nicht in den Anwendungsbereich des UmwRG einbeziehen wollte und von einem restriktiven Begriffsverständnis, das den Umweltbezug auf die sog. natürliche Umwelt beschränkt, ausgegangen ist. Wäre dies der Fall, bestünde ein Widerspruch zu Art. 2 Abs. 3 lit. c) AK.

Bei näherer Betrachtung lässt sich dieser scheinbare Widerspruch aber auflösen.

Nach dem Wortlaut des § 2 Abs. 3 Nr. 1 und 2 UIG ist der Geltungsbereich nicht abschließend beschrieben („Umweltbestandteile wie ...“).⁷⁴ Schon aus der beispielhaften Aufzählung wird der gesetzgeberische Wille deutlich, den Umweltinformationsbegriff weit und umfassend zu verstehen.⁷⁵ Dass der Gesetzgeber von einem weiten Begriffsverständnis ausging, wird außerdem dadurch deutlich, dass von § 1 Abs. 4 UmwRG auch Bestimmungen in Bezug auf die Stadtplanung erfasst werden sollen.⁷⁶

Zudem wird in § 1 Abs. 4 UmwRG auch nicht auf § 2 Abs. 3 Nrn. 3-5 UIG Bezug genommen. Da die Nrn. 1-3 aber jeweils eng mit den Nrn. 1 und 2 zusammenhängen, war eine zusätzliche Inbezugnahme nicht notwendig. Ebenso war ein Verweis auf die Nr. 6 entbehrlich, da ihr neben der nicht abschließenden Aufzählung in Nrn. 1 und 2 keine eigenständige Bedeutung zukommt, zumal der Wortlaut der Nr. 6 konkret an die Nrn. 1-3 anknüpft.

Dass nur auf die Nrn. 1 und 2, nicht aber auf die Nr. 6 verwiesen wird, ist der unsystematischen Struktur und Begriffsbildung des UmwRG geschuldet. Wäre der Inhalt der Nr. 6 an diesem Punkt mit in die Aufzählung aufgenommen worden, würde es unsinnigerweise heißen, dass es um

⁷⁴ Bunge, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 109; ders., UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 204; Spennemann, NuR 2020, 227 (232).

⁷⁵ Reidt/Schiller, Landmann/Rohmer, UmweltR, 95. EL Mai 2021, UIG § 2 Rn. 33.

⁷⁶ Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 32.

Vorschriften ginge, die sich „zum Schutz von Mensch und Umwelt [...] auf den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit [...] sowie Kulturstätten und Bauwerke beziehen“.

Systematisch betrachtet ist der Inhalt der § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG also nicht in der Auflistung des § 1 Abs. 4 UmwRG zu verorten oder durch das Weglassen verloren gegangen, sondern im Begriff des „Schutzes von Mensch und Umwelt“ des § 1 Abs. 4 Hs. 2 UmwRG enthalten.⁷⁷

Umweltbezogene Rechtsvorschriften im Sinne des UmwRG sind also in Übereinstimmung mit der Systematik des UIG auch Bestimmungen, die den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke betreffen oder betreffen können, wenn sie sich auf

1. den Zustand von Umweltbestandteilen im Sinne von § 2 Absatz 3 Nummer 1 des Umweltinformationsgesetzes oder
2. Faktoren im Sinne von § 2 Absatz 3 Nummer 2 des Umweltinformationsgesetzes

beziehen.

Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass der Gesetzgeber mit seiner Bezugnahme auf § 2 Abs. 3 Nr. 1 und 2 UIG beabsichtigte, Art. 2 Nr. 3 AK (wohl versehentlich „Absatz 2“) in nationales Recht umzusetzen:

„Zur Konkretisierung des Begriffs „umweltbezogene Vorschriften“ in der Terminologie von Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus-Konvention wird auf den neuen § 1 Absatz 4 UmwRG verwiesen. Danach sind die Elemente der Definition von „Umweltinformationen“ in § 2 Absatz 3 des UIG von Relevanz, die eine 1:1-Umsetzung nicht nur der Umweltinformationsrichtlinie der EU, sondern auch der dahinter stehenden Begriffsbestimmung der Aarhus-Konvention darstellt. Für weitergehende Prüfungen kann zudem die Spruchpraxis des Compliance Committees der Konvention herangezogen werden (vgl. dazu die obenstehenden Darlegungen zur Spruchpraxis des Compliance Committee).“⁷⁸

Weiter heißt es:

„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 [sic!] der Aarhus-Konvention und der nationalen Ausprägung in § 2 Absatz 3 Nummer 1 und 2 des Umweltinformationsgesetzes (UIG).“⁷⁹

Durchweg wird auf ein weites Verständnis der umweltbezogenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften verwiesen:

„Umweltbezogene innerstaatliche Rechtsvorschriften beschränken sich nach der Spruchpraxis des Compliance Committee nicht auf Rechtsvorschriften, in denen der

⁷⁷ Dies erkennt auch Schlacke, in: Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, § 1 UmwRG Rn. 85; in diese Richtung auch Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 48; vgl. außerdem Seibert, NVwZ 2018, 97 (98).

⁷⁸ BT-Drs. 18/9526, S. 36.

⁷⁹ BT-Drs. 18/9526, S. 38.

Begriff „Umwelt“ im Titel oder der Überschrift vorkommt. Entscheidender Faktor ist allein, ob sich die betreffende Rechtsvorschrift in irgendeiner Weise auf die Umwelt bezieht.“⁸⁰

Die beabsichtigte 1:1-Umsetzung des UIG und das zugrunde gelegte Verständnis der Aarhus-Konvention sprechen demnach für eine weite Auslegung der Begriffe „Mensch und Umwelt“ in § 1 Abs. 4 Hs. 2 UmwRG. Daraus folgt, dass auch Kulturstätten und Bauwerke zu „Mensch und Umwelt“ im Sinne von § 1 Abs. 4 Hs. 2 UmwRG zu zählen sind⁸¹ und somit auch das kulturelle Erbe umfasst ist.

Anderenfalls läge ein Verstoß gegen die oben genannten unionsrechtlichen Vorschriften vor.

Ein weites Verständnis des § 1 Abs. 4 UmwRG verhindert einen Wertungswiderspruch zwischen § 1 Abs. 4 UmwRG und der Umschreibung der Schutzgüter in § 2 Abs. 1 UVPG.⁸²

Somit steht auch die Formulierung des § 1 Abs. 4 UmwRG einer Einbeziehung des Denkmalschutzes in den Begriff des Umweltschutzes im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG nicht entgegen.

2.2.4 Zwischenfazit

Die Auslegung des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG ergibt, dass der Umweltschutzbegriff weit zu verstehen ist.

2.3 Anerkennung als Umweltschutzvereinigung

Denkmalschutzvereinigungen sind Umweltschutzvereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG. Denkmalschutz ist Teil des Umweltschutzes im Sinne eines weit zu verstehenden Umweltbegriffs.

Dass Denkmalschutzvereinigungen nur einen Teilaspekt des Umweltschutzes fördern, steht der Anerkennung als Umweltvereinigung nicht entgegen.⁸³ Das kulturelle Erbe steht gleichberechtigt neben den anderen Faktoren.⁸⁴ Die Anerkennung wird auf den satzungsgemäßen Aufgabenbereich beschränkt ausgesprochen (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3 UmwRG).⁸⁵

Bei der Anerkennung einer Denkmalschutzvereinigung als Umweltschutzvereinigung gelten dieselben Voraussetzungen wie bei sonstigen Umweltschutzorganisationen. Die Vereinigung muss nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördern (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG). Erfasst werden beispielsweise auch die Öffentlichkeitsarbeit und Volksbildung.⁸⁶

⁸⁰ BT-Drs. 18/9526, S. 32.

⁸¹ So auch Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 204 und 210.

⁸² Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 204; vgl. auch Schlacke, in: Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, § 3 UmwRG Rn. 14; zur UVP-Richtlinie und zum UVP-Gesetz siehe oben unter 2.2.

⁸³ Oebbecke, DVBl. 2015, 1288 (1295); Schlacke, in: Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, § 3 UmwRG Rn. 14; vgl. auch Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, UmwRG § 3 Rn. 16.

⁸⁴ Vgl. Mast, ZRP 2019, 237 (238).

⁸⁵ Vgl. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, UmwRG § 3 Rn. 48.

⁸⁶ VG Berlin, Urteil vom 27. Oktober 1993 – 1 A 216.91 –, Rn. 21, juris.

Fraglich ist, ob die Anerkennung im Einzelfall zu versagen ist, wenn Vereinigungen, die sich der Denkmalpflege als Teilaspekt des Umweltschutzes widmen, dies in einer Weise tun, die andere Umweltbelange beeinträchtigt.⁸⁷

Hier ist zu differenzieren: Ist das Vereinigungsziel ganz offenkundig mit einer teilweisen Zerstörung oder wesentlichen Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen verbunden, so ist einer Vereinigung die Anerkennung ohne Weiteres zu versagen.⁸⁸ Dies folgt bereits aus Art. 20a GG, der den Staat (hier: die Anerkennungsbehörden) u. a. verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und deren Zerstörung nicht befördern darf.⁸⁹

Hiervon zu unterscheiden sind Fallkonstellationen, in denen sich die satzungsmäßigen Aktivitäten einer Vereinigung nicht schon offenkundig als eine Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen charakterisieren lassen, was an die Diskussion um Umweltvereinigungen, die unterschiedliche Zielrichtungen verfolgen,⁹⁰ erinnert. Verfolgen Vereinigungen mit ihren Aktivitäten mehrere Ziele, ist entscheidend, dass der Umweltschutz das prägende, also das eigentliche Ziel der Vereinigung ist.⁹¹ Andere, mit dem Umweltschutz in Konflikt stehende Ziele, dürfen nicht in nennenswertem Umfang wahrgenommen werden.⁹²

Ob im Einzelfall ein erheblicher Interessenkonflikt besteht, ist von den Umweltbehörden im Anerkennungsverfahren zu prüfen. Bei der Beurteilung der Aktivitäten einer Vereinigung sind in erster Linie die Satzung⁹³ sowie die Tätigkeitsberichte⁹⁴ der Vereinigung maßgeblich.

Um die Beurteilung für die Anerkennungsbehörden handhabbar zu machen, wurde in der rechtswissenschaftlichen Literatur eine Bewertung nach Art einer sog. „doppelten Bilanzierung“ vorgeschlagen. Im Rahmen der doppelten Bilanzierung sollen in einem ersten Schritt sämtliche satzungsmäßigen Einzeltätigkeiten der Vereinigung daraufhin untersucht werden, inwieweit sie sich überwiegend als eine Förderung oder Nicht-Förderung der Umwelt einordnen lassen. In einem zweiten Schritt sollen die umweltfördernden Aktivitäten der Vereinigung mit ihren nicht-umweltfördernden Aktivitäten abgewogen werden.⁹⁵

Ein Interessenkonflikt resultiert jedoch nicht immer daraus, dass eine Vereinigung nach ihrer Satzung unterschiedlichen Aktivitäten nachgeht, die jeweils unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. Es ist ebenso denkbar, dass eine (Denkmalschutz-)Vereinigung ihre Ziele in einer Art und Weise verfolgt, die umweltschädlich ist, ohne dass dies jedoch aus der Satzung erkennbar wäre.

⁸⁷ Vgl. Schieferdecker, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 5. Aufl. 2018, § 3 UmwRG Rn. 26.

⁸⁸ Marty, ZUR 2009, 115 (119).

⁸⁹ Marty, ZUR 2009, 115 (119).

⁹⁰ Vgl. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, UmwRG § 3 Rn. 18; Schlacke, in: Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, § 3 UmwRG Rn. 15.

⁹¹ Vgl. BT-Drs. 16/2495, S. 13; Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 15; Schlacke, in: Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, § 3 UmwRG Rn. 15.

⁹² Schlacke, in: Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, § 3 UmwRG Rn. 15.

⁹³ Schlacke, in: Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, § 3 UmwRG Rn. 15.

⁹⁴ VG München, Urteil vom 3. Dezember 2015 – M 24 K 12.6289 –, Rn. 58, juris; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, UmwRG § 3 Rn. 18.

⁹⁵ Marty, ZUR 2009, 115 (119); zustimmend Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 3 UmwRG Rn. 41; vgl. auch Schieferdecker, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 5. Aufl. 2018, § 3 UmwRG Rn. 26, der ebenfalls auf Marty verweist, ohne allerdings auf die doppelte Bilanzierung Bezug zu nehmen.

Umweltvereinigungen werden durch ihre Anerkennung zu Sachwaltern⁹⁶ von Allgemeininteressen erhoben. Die Anerkennungsvoraussetzungen gewährleisten, dass die Beteiligung nach dem UmwRG einem ausgewählten Kreis von Vereinigungen vorbehalten bleibt, von denen erwartet werden kann, dass sie ihre Aufgaben sachgerecht wahrnehmen werden.⁹⁷ Bei der Prüfung der Anerkennung ist der Umweltschutz als Allgemeininteresse daher in einer Gesamtbetrachtung mitzudenken.

Einer Denkmalschutzvereinigung ist die Anerkennung demnach ausnahmsweise dann zu versagen, wenn zu erwarten ist, dass sie ihre Ziele in einer Weise verfolgen wird, die wesentliche Belange des Umweltschutzes beeinträchtigt.⁹⁸ Dies erfordert eine auf Tatsachen beruhende Prognoseentscheidung der Anerkennungsbehörde auf Grundlage einer Gesamtbetrachtung. Denkmalschutz, der dem Allgemeininteresse des Umweltschutzes in beachtlicher Weise widerspricht, ist kein Umweltschutz im Sinne des § 3 Abs. 1 UmwRG. Zeigt die Prüfung im Anerkennungsverfahren Konflikte auf, die als so erheblich zu bewerten sind, dass eine interessenkollisionsfreie Wahrnehmung des Denkmalschutzes nicht möglich ist, ist die Vereinigung nach dem Sinn und Zweck des UmwRG nicht anerkennungsfähig.

⁹⁶ Vgl. VG Köln, Urteil vom 3. März 2009 – 14 K 2310/07 –, Rn. 17, juris.

⁹⁷ Vgl. zu § 29 BNatSchG a. F. BVerwG, Urteil vom 31. Oktober 1990 – 4 C 7/88 –, Rn. 27, juris.

⁹⁸ Vgl. Schieferdecker, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 5. Aufl. 2018, § 3 UmwRG Rn. 26.

3 Denkmalschutz als Naturschutz gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 UmwRG

Nachdem festgestellt wurde, dass Denkmalschutzvereinigungen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG anererkennungsfähig sind, wird im zweiten Teil dieses Gutachtens geprüft, ob diese darüber hinaus auch als Naturschutzvereinigungen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 UmwRG anerkannt werden können.

Rechtlich zu klären ist, ob die Ziele und Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege auch den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in § 1 BNatSchG zugeordnet werden können und daher eine Anerkennung als Naturschutzvereinigung im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 3 Hs. 2 UmwRG in Betracht kommt. Dies ist deshalb relevant, weil Naturschutzvereinigungen zusätzliche Mitwirkungsrechte und Klagebefugnisse erhalten.⁹⁹

3.1 Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege

§ 3 Abs. 1 Satz 3 Hs. 2 UmwRG verlangt, im Anerkennungsbescheid den satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Vereinigung zu bezeichnen, auf den sich die Anerkennung bezieht. Die Behörde muss in diesem Zusammenhang insbesondere angeben

„ob die Vereinigung im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert“.

Die für die naturschutzrechtliche Klagebefugnis von Verbänden nach § 64 BNatSchG relevanten Vorschriften zum Schutz von Natur und Landschaft sind nur ein Teil der Rechtsvorschriften, die im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG „dem Umweltschutz dienen“. Die „Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ sind enger zu fassen als das Ziel des Umweltschutzes.¹⁰⁰ Der Umweltschutz schließt die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit ein.¹⁰¹ Jede Naturschutzvereinigung ist damit zugleich eine Umweltvereinigung, während umgekehrt aber nicht jede Umweltvereinigung zugleich eine Naturschutzvereinigung ist.

§ 1 BNatSchG definiert die „Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege“. Nach Abs. 1 Nr. 1-3 zielt das BNatSchG auf den Schutz der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sowie der Vielfalt, Eigenart und des Erholungswerts von Natur und Landschaft.

„Natur und Landschaft“ wird im BNatSchG nicht definiert.¹⁰² Da sich die Begriffspaare „Natur und Landschaft“ bzw. „Naturschutz und Landschaftspflege“ gegenseitig durchdringen und

⁹⁹ Vgl. §§ 63 und 64 BNatSchG; Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 67.

¹⁰⁰ Vgl. zu § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG a. F. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 - 9 A 18/11, juris; vgl. auch jüngst BVerwG, Urteil vom 3. Februar 2022 - 7 C 2/21 - Bundesverband Boden e. V. / BRD wegen Ablehnung der Anerkennung als Naturschutzvereinigung [Entscheidungsgründe liegen noch nicht vor]; siehe auch § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB: „die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege“.

¹⁰¹ Vgl. Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 34; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, § 3 UmwRG Rn. 16.

¹⁰² Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 1 Rn. 12.

bedingen, werden sie als einheitlicher Sammelbegriff verwendet und müssen in der Rechtsanwendung nicht voneinander unterschieden werden.¹⁰³

Unter Landschaft ist ein als Einheit aufzufassender Ausschnitt der Erdoberfläche zu verstehen, der durch seine geschichtliche Entwicklung, seine Struktur und seine Funktion als zusammengehörig gekennzeichnet ist.¹⁰⁴ Ein nicht vom Menschen beeinflusster Zustand der Landschaft wird als Naturlandschaft, eine vom Menschen genutzte und veränderte Landschaft als Kulturlandschaft bezeichnet.¹⁰⁵ Sowohl die unberührte Naturlandschaft als auch die vom Menschen beeinflusste Kulturlandschaft fallen unter den Oberbegriff der Landschaft.¹⁰⁶

3.2 Denkmalschutz als Naturschutz gemäß § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG

Während der Denkmalschutz vor allem die Erhaltung von Zeugnissen der Menschheitsgeschichte aus kultur- und bildungspolitischen Gründen im Blick hat, bezweckt der Natur- und Landschaftsschutz in erster Linie die Bewahrung der für die Ökologie wichtigen Erscheinungsformen einschließlich ihrer Bedeutung für das Landschaftsbild.¹⁰⁷

Die Landschaftspflege ist klassischerweise nicht dem Denkmal- sondern dem Naturschutzrecht zuzuordnen. Als Querschnittsmaterie¹⁰⁸ wird sie allerdings häufig zusammen mit Belangen der Denkmalpflege, aber auch Belangen des Städtebaus und der Baukultur vom Vereinszweck einer Denkmalschutzorganisation erfasst und ist mit diesen in einer gemeinsamen Organisationsstruktur verwoben.¹⁰⁹

Gegen eine vollständige Einbeziehung des Denkmalschutzes in den Naturschutzbegriff spricht, dass der Gesetzgeber etwa in § 1 Abs. 6 Nr. 5 und 7 BauGB zwischen den Belangen des Denkmalschutzes und des Umweltschutzes – einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege – differenziert.¹¹⁰ Ebenso werden die Belange des Denkmalschutzes in § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB gesondert neben den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege aufgeführt, was ebenfalls darauf hindeutet, dass der Denkmalschutz (jedenfalls) nicht vollständig vom Begriffspaar des „Naturschutzes und der Landschaftspflege“ erfasst ist.

Die genannten Normen lassen aber gleichermaßen darauf schließen, dass eine Verbindung des Denkmalschutzes zum Naturschutz bestehen kann. § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB nennt etwa die „natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert“ als öffentlichen Belang, der – obwohl wie der Denkmalschutz gesondert aufgeführt – dem Naturschutz zuzuordnen sein dürfte (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG). Zudem sind beispielsweise in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. d) BauGB die umweltbezogenen Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter angeführt. Insoweit ist

¹⁰³ Kerkmann, in: GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 5; Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 1 Rn. 15.

¹⁰⁴ Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 1 Rn. 14; vgl. auch Brinktrine, in: BeckOK UmweltR, 60. Ed. 1.1.2021, BNatSchG § 1 Rn. 27 mit Verweis auf Kerkmann, in: GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 5; vgl. auch A. Schumacher/J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 9.

¹⁰⁵ A. Schumacher/J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 10.

¹⁰⁶ Kerkmann, in: GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 6.

¹⁰⁷ Hönes, in: Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil C. Denkmalbegriff Rn. 139.

¹⁰⁸ Vgl. Heß/Wulff, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 95. EL Mai 2021, BNatSchG § 1 Rn. 11.

¹⁰⁹ Vgl. § 2 der Satzung des Rheinischen Vereins für Denkmalpflege und Landschaftsschutz e.V.

¹¹⁰ Vgl. VG Hannover, Urteil vom 15. September 2020 – 12 A 6994/17 –, Rn. 170, juris.

nicht ausgeschlossen, dass es Überschneidungen zwischen den Zielen des (Umwelt- und) Naturschutzes mit dem Kulturgüterschutz geben kann.¹¹¹

Nach § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG sind zur dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft insbesondere

„Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften, auch mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern, vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren“.

Die Norm spricht auf den ersten Blick dafür, dass der Naturschutz auch den Schutz der Kultur- und Baudenkmäler in historisch gewachsenen Kulturlandschaften als explizites Ziel des Naturschutzes umfasst. Entsprechend wirft § 1 Abs. 4 BNatSchG erhebliche Abgrenzungsprobleme insbesondere hinsichtlich des Umgebungsschutzes bzw. des landschaftsprägenden Eindrucks von Kulturdenkmälern auf.¹¹²

Vor diesem Hintergrund ist § 1 Abs. 4 BNatSchG im Hinblick auf die Frage, ob und inwieweit Denkmalschutz Naturschutz im Sinne des § 1 Abs. 4 BNatSchG und entsprechend im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 3 Hs. 2 UmwRG ist, auslegungsbedürftig.

3.2.1 Wortlaut

Der Wortlaut des § 1 Abs. 4 BNatSchG ist weit gefasst („historisch gewachsene Kulturlandschaften, auch *mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern*“) und steht einer Einbeziehung des Denkmalschutzes in den Naturschutz zunächst nicht entgegen.

Der Wortlaut von § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG („mit ihren“) deutet darauf hin, dass Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler nicht „isoliert“ vom BNatSchG geschützt werden, sondern nur dann geschützt sind, wenn sie sich innerhalb einer historisch gewachsenen Kulturlandschaft befinden.

Allerdings ist weder der Begriff der „Kulturlandschaft“ noch der Begriff der „historisch gewachsenen Kulturlandschaft“ im BNatSchG legaldefiniert.¹¹³ Auch ein Kulturlandschaftsgesetz gibt es in Deutschland nicht.¹¹⁴

Im Allgemeinen Sprachgebrauch ist eine Kulturlandschaft eine vom Menschen umgestaltete Naturlandschaft.¹¹⁵

Das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23. November 1972 hat die Schutzgüter des Naturerbes in Denkmäler, Ensembles und Stätten unterteilt und damit einen völkerrechtlichen Maßstab geschaffen.¹¹⁶

¹¹¹ Vgl. VG Ansbach, Urteil vom 19. Oktober 2011 – AN 11 K 10.00643 –, Rn. 39, juris; vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15. November 1991 – 5 S 615/91 –, Rn. 26, juris.

¹¹² Heß/Wulff, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, BNatSchG § 1 Rn. 45. Teilweise erfassen die Denkmalschutzgesetze den Umgebungsschutz (vgl. § 2 Abs. 3 BbgDSchG und § 1 Abs. 1 Satz 2 DSchG SA) oder schützen sogar ausdrücklich historische Kulturlandschaften als eigens geschützte Denkmalbereiche (vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSchG SH).

¹¹³ Vgl. Brinktrine, in: BeckOK UmweltR, 60. Ed. 1.1.2021, BNatSchG § 1 Rn. 96.

¹¹⁴ Hönes, DVBl. 2020, 1319 (1320).

¹¹⁵ „Kulturlandschaft“ auf Duden online, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Kulturlandschaft> (letzter Zugriff: 17.02.2022).

¹¹⁶ Vgl. Hönes, DVBl. 2020, 1319 (1320).

Danach sind Stätten:

„Werke von Menschenhand oder gemeinsame Werke von Natur und Mensch sowie Gebiete einschließlich archäologischer Stätten, die aus geschichtlichen, ästhetischen, ethnologischen oder anthropologischen Gründen von außergewöhnlichem universellem Wert sind.“¹¹⁷

Der Unterteilung im UNESCO-Übereinkommen hat sich der Europarat im Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa vom 3. Oktober 1985 (Europäisches Übereinkommen von Granada) angeschlossen. Dieses Übereinkommen ist von Deutschland ratifiziert worden und somit geltendes Recht.¹¹⁸

Der Gesetzgeber knüpft im BNatSchG allerdings nicht an diese Unterteilung an, sodass sie zur Auslegung des BNatSchG nicht herangezogen werden kann. Ebenfalls nicht herangezogen werden kann die Europäische Landschaftskonvention von 2000, weil die Bundesregierung diese nicht ratifiziert hat.¹¹⁹

Nach der Kultusministerkonferenz ist die *Kulturlandschaft*

„das Ergebnis der Wechselwirkung zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme im Verlauf der Geschichte. Dynamischer Wandel ist daher ein Wesensmerkmal der Kulturlandschaft. Der Begriff findet sowohl für den Typus als auch für einen regional abgrenzbaren Landschaftsausschnitt Verwendung.“¹²⁰

Kulturlandschaften sind demnach vom Menschen überformte Naturlandschaften – sei es aus religiösen, politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Gründen.¹²¹ Bereits die Weite der Begriffsdefinition verdeutlicht, dass Kulturlandschaften äußerst vielgestaltig sind. Entsprechend existieren zahlreiche fachspezifische Definitionen.¹²²

Begrifflich sind auch Siedlungsräume (Stichwort: „urbane Landschaften“) bzw. Baukörper und technische Anlagen erfasst, denn auch diese prägen als kulturell gestaltete Elemente den Raum.¹²³ Es ist daher denkbar, dass auch Gebäude, technische Infrastruktur u.ä. als Bestandteile von Landschaften zum Schutzgegenstand des Naturschutzes werden.¹²⁴ Dies kommt insbesondere dort in Betracht, wo bauliche Anlagen oder Siedlungen essenzielle oder wertgebende Bestandteile von historischen Kulturlandschaften sind.

Die *historisch gewachsene Kulturlandschaft* wird allgemein beschrieben als

¹¹⁷ Art. 1 UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23. November 1972.

¹¹⁸ Vgl. Art. 59 Abs. 2 GG.

¹¹⁹ Hönes, DVBl. 2020, 1319 (1321).

¹²⁰ Kultusministerkonferenz, Unterausschuss Denkmalpflege: Definitionsvorschlag für den Begriff „Historische Kulturlandschaft“. Beschluss der 24. Sitzung am 19. und 20. Mai 2003 in Görlitz.

¹²¹ A. Schumacher/J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 148.

¹²² Huck, UPR 2013, 217.

¹²³ Mengel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 17.

¹²⁴ Vgl. Mengel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 17.

*„ein Ausschnitt aus der aktuellen Kulturlandschaft, der durch historische, archäologische, kunsthistorische oder kulturhistorische Elemente und Strukturen geprägt wird [...]“.*¹²⁵

Hierzu zählen beispielsweise landwirtschaftlich geprägte Gebiete (z. B. alte Weinberge; Almen oder Ackerterrassen; historische Flurformen), aber auch Forstgebiete (z. B. alte Bauernwälder), Siedlungsformen und Gebäudetypen (z. B. Straßendorf; Gutshäuser und Herrensitze einschließlich Parkanlagen und Alleen) oder Gebiete mit Verteidigungs- und Repräsentationsfunktion (z. B. Landwehr mit Wall/Graben; Burgen und Schlösser).¹²⁶

Umstritten ist, inwieweit die Formulierung historisch *gewachsene* Kulturlandschaft Einschränkungen in dem Sinne mit sich bringt, dass absichtlich vom Menschen geschaffene Landschaften wie historische Gärten und Parks (z. B. Barockgärten) ausgenommen sind.¹²⁷ Teilweise wird hierin eine „Subjektivierung“ der historischen Kulturlandschaft gesehen und die Einstufung einer Landschaft als schützenswerte historisch gewachsene Kulturlandschaft wesentlich von der Wahrnehmung und dem Identifikationsgrad der Bevölkerung abhängig gemacht.¹²⁸

Die Ausführungen zum Begriffsverständnis verdeutlichen, dass eine allein am Wortlaut orientierte Auslegung der „historisch gewachsenen Kulturlandschaften“ aufgrund der Unbestimmtheit des Begriffs nicht als (alleiniges) Definitionskriterium taugt, um festzustellen, wann Denkmalschutz tatsächlich als Naturschutz zu betrachten ist. Vielmehr handelt es sich um einen auslegungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff,¹²⁹ der in einem größeren Kontext betrachtet werden muss.

3.2.2 Systematische Auslegung

§ 1 Abs. 4 BNatSchG konkretisiert den allgemeinen Schutzgrundsatz in § 1 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG.¹³⁰ Der dritte Handlungsgegenstand in § 1 Abs. 1 BNatSchG verdeutlicht, dass nicht nur die Diversität und die materiell-physischen Funktionen von Natur und Landschaft (erste und zweite Zieldimension) schutzwürdig sind, sondern ebenso immaterielle Funktionen im Zusammenhang mit dem Wahrnehmen und Erleben von Natur und Landschaft.¹³¹ In diesem Sinne bezweckt § 1 Abs. 4 BNatSchG den Schutz der ästhetischen und ideellen Aspekte des Erhalts von Natur und Landschaft.¹³²

3.2.3 Historische Auslegung

Historische Kulturlandschaften wurden im Jahr 1980 durch das Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht¹³³ in das BNatSchG inkorporiert, zunächst in § 2 Abs. 1 Nr. 13,

¹²⁵ Siehe die Nachweise bei Huck, UPR 2013, 217 (218) Fn. 13.

¹²⁶ Siehe die Aufzählung bei Mengel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 82; vgl. auch Brinktrine, in: BeckOK UmweltR, 60. Ed. 1.1.2021, BNatSchG § 1 Rn. 96.

¹²⁷ Dies bejaht Hönes, in: Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil H. Denkmalschutz im Planungs- und Baurecht, Rn. 33; a.A. Mengel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 82.

¹²⁸ Vgl. Kemper, NuR 2011, 340 (342).

¹²⁹ Vgl. Huck, UPR 2013, 217.

¹³⁰ Vgl. hierzu unter 3.2.

¹³¹ BT-Drs. 16/12274, S. 50.

¹³² Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 1 Rn. 34 und 55.

¹³³ BGBl. 1980 I S. 649.

später in Nr. 14. Der heutige § 1 Abs. 4 BNatSchG entspricht weitgehend § 2 Abs. 1 Nrn. 13 und 14 BNatSchG a. F.¹³⁴

Zunächst lautete § 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG a. F.:

„Historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile von besonders charakteristischer Eigenart sind zu erhalten. Dies gilt auch für die Umgebung geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler, sofern dies für die Erhaltung der Eigenart oder Schönheit des Denkmals erforderlich ist.“

Der Wortlaut des § 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG a. F. ermöglichte ein sehr weites Verständnis des „Umgebungsschutzes“.

In der Gesetzesbegründung hieß es hierzu:

„Kultur-, Bau- und Bodendenkmale haben oft herausragende Bedeutung als Bestandteile der Kulturlandschaft. Dies gilt vor allem dann, wenn sie optisch herausragend und nach ihrer historischen Funktion (z. B. Lage von Burgen an alten Verkehrswegen) und gegenwärtigen Funktion (z. B. Burgen als kulturelle Zentren in Erholungsgebieten) in enger Beziehung zur umgebenden Landschaft stehen. Die Denkmale selbst sind im Allgemeinen nach dem Denkmalschutzrecht geschützt. Der „Umgebungsschutz“, der oftmals unerlässlich ist, um die Eigenart oder Schönheit des Denkmals wirksam zu erhalten und die historische oder gegenwärtige Funktion zum Ausdruck zu bringen, ist z. Z. noch nicht genügend gewährleistet. Mit der Ergänzung des Bundesnaturschutzgesetzes wird diese Lücke geschlossen.“¹³⁵

Um den Aspekt des Erhalts der Umgebung geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler stärker in den Kontext des Erhalts historischer Kulturlandschaften einzubeziehen, wurde § 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG a. F. später leicht abgewandelt.

§ 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG a. F. lautete nun:

„Historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile von besonderer Eigenart, einschließlich solcher von besonderer Bedeutung für die Eigenart oder Schönheit geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler, sind zu erhalten.“

Hierzu heißt es in der Gesetzesbegründung aus dem Jahr 2001:

„In Nummer 14 (Erhaltung von Kulturlandschaften) wird der im bisherigen § 2 Abs. 1 Nr. 13 angesprochene Aspekt des Erhalts der Umgebung geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler in den Kontext des Erhalts historischer Kulturlandschaften und -landschaftsteile von besonderer Eigenart einbezogen.“¹³⁶

¹³⁴ Müller-Walter, in: Lorz/Konrad, Naturschutzrecht, 3. Aufl. 2013, § 1 Rn. 54.

¹³⁵ BT-Drs. 8/3716, S. 7 (Hervorhebung hinzugefügt).

¹³⁶ BT-Drs. 14/6378, S. 37 (Hervorhebung hinzugefügt).

Weiter heißt es:

„Diese Verknüpfung rechtfertigt sich nicht nur aus dem in vielen Fällen maßgeblichen Zusammenhang zwischen den vorgenannten Elementen, sondern ist insbesondere auch aus kompetenzrechtlichen Gründen geboten. Es wird klargestellt, dass der Umgebungsschutz der genannten Denkmäler nicht im Allgemeinen – und damit in die Kompetenz des Denkmalschutzrechts der Länder fallenden – Sinne, sondern nur insoweit von den Grundsätzen des BNatSchG umfasst ist, als es gleichzeitig auch um den Schutz der für den Naturschutz wichtigen Flächen geht.“¹³⁷

Der Gesetzgeber stellte damit klar, dass es in § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG in der Sache um den Umgebungsschutz von Kulturdenkmälern geht. Sind Kulturdenkmäler allerdings Teil der historisch gewachsenen Kulturlandschaft und stehen insbesondere in einer engen Beziehung zur Landschaft, sind sie nicht nur Gegenstand des Denkmalschutzrechts, sondern auch des Naturschutzrechts, wenn es um wichtige Flächen des Naturschutzes geht.¹³⁸

Die historische Auslegung des § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG spricht daher dafür, dass nicht jedes Kultur-, Bau- und Bodendenkmal, das sich innerhalb einer historisch gewachsenen Kulturlandschaft befindet, automatisch auch dem Naturschutz unterfällt. Der Umgebungsschutz eines Denkmals ist nicht grundsätzlich vom BNatSchG erfasst, sondern nur insoweit, als es gleichzeitig auch um den Schutz der für den Naturschutz wichtigen Flächen geht.¹³⁹

3.2.4 Teleologische Auslegung

Dies entspricht auch dem Sinn und Zweck des § 1 Abs. 4 BNatSchG.

Die Erhaltung historisch gewachsener Kulturlandschaften ist vor allem aus

- kulturgeschichtlichen Gründen,
- ökologischen Gründen (z. B. Schutz von Biotopen bedrohter Pflanzen- und Tierarten) sowie
- zur Erhaltung der Eigenart und Erlebniswirksamkeit der Landschaft sowie der Heimatverbundenheit der ansässigen Bevölkerung

notwendig.¹⁴⁰

Daher können die Naturschutzziele Schutzgüter erfassen, die zugleich die Eigenschaft eines Kulturdenkmals aufweisen.¹⁴¹

Der kulturhistorische Wert einer Landschaft ist allerdings unabhängig von seinem ökologischen Wert. Zwar kann eine historisch gewachsene Kulturlandschaft eine relative Naturnähe

¹³⁷ BT-Drs. 14/6378, S. 37 (Hervorhebung hinzugefügt).

¹³⁸ VG Hannover, Urteil vom 15. September 2020 – 12 A 6994/17 –, Rn. 176, juris; Heß/Wulff, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, BNatSchG § 1 Rn. 45; Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 1 Rdnr. 62.

¹³⁹ A. Schumacher/J. Schumacher, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 150.

¹⁴⁰ Vgl. die Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG a. F., BT-Drs. 8/3716, S. 7; A. Schumacher/J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 149.

¹⁴¹ Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 05. November 2021 – 2 R 100/20 –, Rn. 34, juris.

aufweisen und ökologisch wertvoll sein wie z. B. eine Heidelandschaft, aufgelassene Steinbrüche oder historische Weinbergterrassen, wo ein enger Zusammenhang zwischen der Artenvielfalt und anthropogener Nutzung vor allem in vor- und frühindustrieller Zeit besteht, da diese Nutzungen Nischen für eine jeweils spezielle Flora und Fauna geschaffen haben. Eine historische gewachsene Kulturlandschaft kann aber – abhängig vom Begriffsverständnis¹⁴² – ebenso naturfern und in höchstem Maße artifiziell sein, wie z. B. historische Orts- und Stadtkerne.¹⁴³

Es entspricht daher der Idee des ökologischen Naturschutzes und trägt der Verbindung von Denkmälern und Natur in historisch gewachsenen Kulturlandschaften Rechnung, den Denkmalschutz nur in Fällen einer engen Verbindung von Denkmal und Natur als Naturschutz zu verstehen.

Damit wird der Denkmalschutz nicht generell zu einem Zweck des Naturschutzes erhoben. Es kommt stets auf die Verbindung von Denkmalschutz und Naturschutz im konkreten Fall an. Denn auch soweit § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG Kulturdenkmäler anspricht, geht es in der Sache um den Umgebungsschutz dieser Kulturdenkmäler in Form des Kulturlandschaftsschutzes und damit um den Schutz nach dem Naturschutzrecht.¹⁴⁴

Die Einbeziehung baulicher Anlagen oder Siedlungen in den Landschaftsbegriff des Naturschutzrechts ist insbesondere dann sachgerecht, wenn diese essenzielle und wertgebende Bestandteile von historischen gewachsenen Kulturlandschaften sind. Die von Menschen gebauten Elemente und die naturnahen Elemente bilden bei historisch gewachsenen Kulturlandschaften oft eine unzertrennliche Einheit,¹⁴⁵ bei der das Denkmalrecht einen wesentlichen Beitrag leistet.¹⁴⁶ Oftmals ist der Umgebungsschutz unerlässlich, um die Eigenart oder Schönheit des Denkmals wirksam zu erhalten und die historische oder gegenwärtige Funktion zum Ausdruck zu bringen.¹⁴⁷

3.2.5 Zwischenfazit

Die Auslegung des § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG ergibt, dass Denkmäler und ihr Umgebungsschutz, soweit es um den Schutz der für den Naturschutz wichtigen Flächen geht, nicht nur Gegenstand des Denkmalschutzes, sondern auch des Naturschutzrechts sind.¹⁴⁸ Dies setzt voraus, dass in historisch gewachsenen Kulturlandschaften Naturschutz und Denkmalschutz in einer untrennbaren Art und Weise miteinander verbunden sind.

¹⁴² Siehe oben unter 3.2.1.

¹⁴³ Vgl. Kleefeld, Das Thema Kulturlandschaft in Fachbeiträgen für die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen und die Regionalplanung im Rheinland, in: Siedlungsforschung. Archäologie – Geschichte – Geographie 2017, 35 (40).

¹⁴⁴ OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 05. November 2021 – 2 R 100/20 –, Rn. 34, juris mit Verweis auf Heß/Wulff, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, BNatSchG § 1 Rn. 45.

¹⁴⁵ Vgl. Mengel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 17.

¹⁴⁶ Hönes, NuR 2013, 12 (21).

¹⁴⁷ A. Schumacher/J. Schumacher, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 150.

¹⁴⁸ VG Hannover, Urteil vom 15. September 2020 – 12 A 6994/17 –, Rn. 176, juris; Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 1 Rdnr. 62.

3.3 Anerkennung als Naturschutzvereinigung im Einzelfall

Aus dem Vorgesagten folgt, dass Denkmalschutzvereinigungen unter bestimmten Voraussetzungen nach § 3 Abs. 1 Satz 3 Hs. 2 UmwRG als Naturschutzvereinigung anerkennungsfähig sind.

Dies setzt voraus, dass sie im Schwerpunkt den Schutz von Denkmälern in historisch gewachsenen Kulturlandschaften bezwecken und die geschützten Denkmäler eine besondere Verbindung mit der umliegenden Natur aufweisen müssen.

Da „historisch gewachsene Kulturlandschaften“ keine rechtsverbindlich festgesetzten Gebiete sind und sich der Begriff rechtlich nicht eindeutig definieren lässt, bedarf es stets einer Einzelfallprüfung durch die Anerkennungsstellen. Die Anerkennung einer Denkmalschutzvereinigung als Naturschutzvereinigung kommt nur dort in Betracht, wo Denkmalschutz und für den Naturschutz bedeutsame Flächen eine unzertrennliche Einheit bilden.

Die Anerkennungsstellen müssen prüfen, ob die antragstellende Denkmalschutzvereinigung die Verbindung zwischen Denkmalschutz und Natur in den Vordergrund ihres satzungsmäßigen Aufgabenbereichs gerückt hat und die Denkmäler, für deren Schutz sich die Vereinigung tatsächlich engagiert, eine besondere Verbindung zur Natur in dem Sinne aufweisen, dass Denkmalschutz und Naturschutz nicht voneinander zu trennen sind. Entscheidend ist der Wert der historischen Kulturlandschaft für die Vielfalt, Eigenart oder Schönheit von für den Naturschutz wichtigen Flächen im Zusammenspiel mit dem Denkmal. Hierbei kommt der Ausstrahlung eines Denkmals auf seine Umgebung entscheidende Bedeutung zu.¹⁴⁹

Eine enge Verbindung zwischen Naturschutz und Denkmalschutz kommt etwa dann in Betracht, wenn Denkmäler optisch herausragend und nach ihrer historischen und gegenwärtigen Funktion in enger Beziehung zu der sie umgebenden Landschaft stehen, z. B. an alten Verkehrswegen gelegene Burgen oder Burgen als kulturelle Zentren in Erholungsgebieten¹⁵⁰ oder an Weinbergterrassen gelegene Winzereien und Chateaus.

Ebenfalls ist denkbar, dass sich aus einem eingetragenen Kulturdenkmal ein besonderer Erholungswert ergibt und das Kulturdenkmal nebst der umliegenden Landschaft eines besonderen Schutzes bedarf, z. B. ein Schloss mit ehemaligem Landschaftsgarten.¹⁵¹ Eine besondere Erlebniswirksamkeit der Landschaft kann darüber hinaus ausschlaggebend sein.¹⁵²

Schließlich ist – wie immer – zu prüfen, ob die Vereinigung nach ihrer Satzung die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Schwerpunkt fördert. Dafür muss schon nach dem satzungsgemäßen Aufgabenbereich einer Vereinigung die Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege etwaige andere Ziele überwiegen.¹⁵³

¹⁴⁹ Vgl. VG Ansbach, Urteil vom 19. Oktober 2011 – AN 11 K 10.00643 –, Rn. 39, juris.

¹⁵⁰ BT-Drs. 8/3716, S. 7; vgl. VG Hannover, Urteil vom 15. September 2020 – 12 A 6994/17 –, Rn. 176, juris.

¹⁵¹ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15. November 1991 – 5 S 615/91 –, Rn. 25, juris.

¹⁵² Vgl. BT-Drs. 8/3716, S. 7.

¹⁵³ Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. Februar 2022 – 7 C 2/21 [Entscheidungsgründe liegen noch nicht vor]. Zur Versagung der Anerkennung im Einzelfall siehe oben 2.3.

4 Fazit

Denkmalschutzvereinigungen sind Umweltschutzvereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG.

Denkmalschutz ist Teil des Umweltschutzes im Sinne eines weit (extensiv) zu verstehenden Umweltbegriffs. Aus den unionsrechtlichen Vorhaben sowie den entsprechend auszulegenden nationalen Vorschriften folgt, dass auch der „Schutz des kulturellen Erbes“ vom Umweltbegriff erfasst ist. Ein Bezug zur „natürlichen Umwelt“ ist nicht erforderlich.

Dass Denkmalschutzvereinigungen nur einen Teilaspekt des Umweltschutzes fördern, steht der Anerkennung als Umweltvereinigung im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG nicht entgegen. Das kulturelle Erbe steht gleichberechtigt neben den anderen Faktoren. Damit haben auch reine Denkmalschutzorganisationen, soweit alle weiteren Anerkennungsvoraussetzungen erfüllt werden, einen Anspruch auf Anerkennung als Umweltvereinigung.

Unter bestimmten Voraussetzungen können Denkmalschutzvereinigungen darüber hinaus als Naturschutzvereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 3 Hs. 2 UmwRG anerkannt werden. Dies setzt voraus, dass sie im Schwerpunkt den Schutz von Denkmälern in historisch gewachsenen Kulturlandschaften bezwecken und die geschützten Denkmäler eine besondere Verbindung mit der umliegenden Natur aufweisen.

Ob eine Vereinigung in diesem Sinne Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege verfolgt, bedarf stets einer Einzelfallprüfung.

5 Quellenverzeichnis

- Bunge, T. (2019): Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Kommentar, 2. Auflage, Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Epiney, A. (2019): Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Auflage, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (2021): Baugesetzbuch, Stand: 1. August, C.H.BECK, München.
- Frenz, W.; Müggenborg, H.-J. (2021): Bundesnaturschutzgesetz. Berliner Kommentar, 3. Auflage, Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Gärditz, K.-F. (2018): VwGO. Verwaltungsgerichtsordnung mit Nebengesetzen, 2. Auflage, Carl Heymanns Verlag, Köln.
- Grabitz, E.; Hilf, M.; Nettesheim, M. [Hrsg.] (2021): Das Recht der Europäischen Union, C.H.BECK, München.
- Hönes, E.-R. (2020): Der Schutz historischer Stätten und Kulturlandschaften. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Jahrgang 135, Heft 20, Carl Heymanns Verlag, Köln, S. 1319-1326.
- Hönes, E.-R. (2013): Rechtsfragen des Kulturlandschaftsschutzes. In: Natur und Recht (NuR), Jahrgang 35, Heft 1, Springer, Berlin/Heidelberg, S. 12-22.
- Hoppe, W.; Beckmann M.; Kment, M. (2018): UVP/G/UmwRG. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Umweltrechtsbehelfsgesetz, 5. Auflage, Carl Heymanns Verlag, Köln.
- Huck, S. (2013): Die raumplanerische Herausforderung Kulturlandschaft. In: Umwelt und Planungsrecht (UPR), Heft 6, Hüthig Jehle Rehm, München/Heidelberg, S. 217-222.
- Jarass, H. D. (2021): Charta der Grundrechte der Europäischen Union: GRCh, 4. Auflage, C.H.BECK, München.
- Kemper, T. (2011): Inhalt und Probleme des neuen § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG. In: NuR 2011, Springer, Berlin/Heidelberg, S. 340-343.
- Kleefeld, K.-D. (2017): Das Thema Kulturlandschaft in Fachbeiträgen für die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen und die Regionalplanung im Rheinland. In: Zeitschrift Siedlungsforschung. Archäologie-Geschichte-Geographie, Band 34, S. 35-63.
- Kloepfer, M. (2016): Umweltrecht, 4. Auflage, C.H.BECK, München.
- Kloepfer, M. (2012): Denkmalschutz und Umweltschutz, Duncker & Humblot, Berlin.
- Knill, C.; Lieferink, J.D. (2021): The establishment of EU environmental policy. In: Jordan, A.; Adelle, C. [Hrsg.], Environmental Policy in the EU, Routledge/Earthscan, London/New York, 4. Auflage, S. 13-31.
- Kultusministerkonferenz, Unterausschuss Denkmalpflege: Definitionsvorschlag für den Begriff „Historische Kulturlandschaft“. Beschluss der 24. Sitzung am 19. und 20. Mai 2003 in Görlitz.
- Landmann, R. v.; Rohmer, G. (2021): Umweltrecht: UmweltR, 95. EL, C.H.BECK, München.
- Lenz C.-O.; Borchardt K.-D. (2012): EU-Verträge, 6. Auflage, Bundesanzeiger Verlag, Köln.
- Lorz, A.; Konrad, C. (2013): Naturschutzrecht, 3. Auflage, C.H.BECK, München.
- Lütkes, S.; Ewer, W. (2018): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, 2. Auflage, C.H.BECK, München.
- Martin, J.; Krautzberger, M. (2017): Denkmalschutz und Denkmalpflege. Recht, fachliche Grundsätze, Verfahren, Finanzierung, 4. Auflage, C.H.Beck, München.
- Marty, M. (2009): Die Erweiterung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten – Anmerkungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. In: ZUR 2009, 115-122.

Mast, R. (2019): Braucht es ein Verbandsklagerecht im Denkmalschutzrecht?, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), Heft 8, S. 237-240.

Möller, C. (2014): Verbandsklagerecht im Denkmalschutz aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). In: Landesdenkmalamt Berlin [Hrsg.], Zwischen Welterbe und Denkmalalltag – erhalten, erschließen, engagieren, Dokumentation der Jahrestagung 2014 vom 1. Juni bis 4. Juni in Berlin, abrufbar unter: <https://www.denkmalrechtbayern.de/wp-content/uploads/2016/09/5-2-2-Beitrag-Moeller-Verbandsklagerecht-im-Denkmal-schutz-12-S.pdf> [letzter Zugriff: 18.02.2022], Berlin, S. 346-357.

Nowak, C. (2015): Ausformungen, Wirkungen und Kernfragen des Europäischen Umweltverfassungsrechts. In: NuR 2015, Springer, Berlin/Heidelberg, S. 375-386.

Oebbecke, J. (2020): Denkmalschutz. In: Ehlers, D.; Fehling, M.; Pünder, H. [Hrsg.], Besonderes Verwaltungsrecht, Planungs-, Bau- und Straßenrecht, Umweltrecht, Gesundheitsrecht, Medien- und Informationsrecht, Band 2, 4. Auflage, C.F. Müller, Heidelberg, § 42.

Oebbecke, J. (2015): Entwicklungen und Tendenzen im deutschen Denkmalrecht. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 1288-1296.

Schink, A.; Reidt, O.; Mitschang, S. (2018): UVPG/UmwRG. Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, 1. Auflage, C.H.BECK, München.

Schlacke, S. (2017): Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz (GK-BNatSchG), 2. Auflage, Carl Heymanns Verlag, Köln.

Schumacher, J.; Fischer-Hüftle, P. (2021), Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, 3. Auflage, W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart.

Schwarze, J.; Becker, U.; Hatje, A.; Schoo, J. [Hrsg.] (2019): EU-Kommentar, 4. Auflage, Nomos, Baden-Baden.

Seibert, M.-J. (2018): Die Fehlerbehebung durch ergänzendes Verfahren nach dem UmwRG. Neue prozessuale Instrumente zur Genehmigungserhaltung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 3, C.H.BECK, München, S. 97-105.

Spennemann, J. (2020): Denkmalschutz als Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften. In: NuR 2020, 227-237.

Streinz, R. [Hrsg.] (2018): EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, C.H.BECK, München.

United Nations Economic Commission for Europe [UNECE] (2014): The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. Auflage, Genf.

Vedder, C.; Heintschel von Heinegg, W. [Hrsg.] (2018): Europäisches Unionsrecht, 2. Auflage, Nomos, Baden-Baden.

Giesberts, L.; Reinhardt, M. (2021): Beck'scher Online-Kommentar (BeckOK) Umweltrecht, Giesberts, 60. Edition, C.H.BECK, München.