

Rainer GRAAFEN, Koblenz

## Staatliche Einwirkungsmöglichkeiten zum Kulturlandschaftsschutz\*

### 1. Einleitung

Historische Kulturlandschaften können seitens des Staates nur dann effektiv geschützt werden, wenn hierfür ein hinreichendes rechtliches Instrumentarium vorhanden ist. Nur mittels Rechtsvorschriften können staatliche Organe gegebenenfalls auch zwangsweise eingreifen, um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen von Kulturlandschaften zu verhindern.

Trotz der großen Bedeutung der historischen Kulturlandschaften gibt es kein spezielles Gesetz, das sich von seiner Hauptintention her gesehen dem Schutz, der Pflege und der Entwicklung historischer Kulturlandschaften widmet. Zwar wird in einer beachtlichen Zahl von Bundes- und Landesgesetzen der Schutz historischer Kulturlandschaften mehr oder weniger beiläufig mitbehandelt. Ihre eigentlichen Zielrichtungen sind jedoch andere (insbesondere Naturschutz und Denkmalschutz).

### 2. Die Regelung des § 2 Absatz 1 Nr. 13 BNatSchG

Wenn ein Spezialgesetz zum Schutz historischer Kulturlandschaften zwar auch nicht existiert, so findet sich im Bundesnaturschutzgesetz doch wenigstens eine einzelne Vorschrift, die sich primär diesem Anliegen annimmt. In Nr. 13 der in § 2 Abs. 1 BNatSchG aufgezählten sogenannten „Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ heißt es: „Historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile von besonders charakteristischer Eigenart sind zu erhalten.“

Aus den Drucksachen des Deutschen Bundestages (Nr. 8/3716, S. 7) geht hervor, welchen Zweck die Vorschrift von Nr. 13 verfolgt: „Die Forderungen des

\* Vortrag, gehalten beim Symposium „Kulturlandschaftspflege und geographische Landeskunde“ am 26./27. November 1993 in Bonn.

Bundesnaturschutzgesetzes in § 1 Absatz 1, die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, schließt auch die vom Menschen geschaffene Kulturlandschaft mit ein. Historische Landschaftselemente sind darin besonders erhaltungswürdig, aus der Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege neben Bau- und Siedlungsformen insbesondere auch Flurformen sowie überkommene Elemente der natürlichen Vegetation in der Feldflur und in den Ortschaften (z. B. Hecken, markante Einzelbäume und Baumgruppen). Die Erhaltung ist vor allem notwendig

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

Der Grundsatz Nr. 13 von § 2 Abs. 1 BNatSchG hat, wie durch § 4 S. 3 BNatSchG bestimmt wird, in allen Bundesländern direkte Verbindlichkeit.

Das Bundesnaturschutzgesetz enthält keine Angaben darüber, welche Behörden zum Vollzug von § 2 Abs. 1 Nr. 13 zuständig sind. Weil es sich um eine im Naturschutzrecht verankerte Vorschrift handelt, ist es zunächst naheliegend, an die Naturschutzbehörden zu denken. Andererseits ist der Grundsatz Nr. 13 aber auch zu dem Zweck erlassen worden, um den Belangen des Denkmalschutzes im Rahmen des Naturschutzes Rechnung zu tragen. Daher kommt genauso gut eine Zuständigkeit der Denkmalschutzbehörden in Betracht. HÖNES (1982) geht daher zutreffenderweise davon aus, daß beide Behörden gleichermaßen kompetent sind (HÖNES, S. 208; zustimmend auch LORZ (1985), § 2 BNatSchG, Anmerkung 3n). Es haben also sowohl die staatlichen Naturschutz- als auch die Denkmalschutzbehörden die Möglichkeit, über Nr. 13 von § 2 Abs. 1 BNatSchG auf den Schutz von Kulturlandschaften einzuwirken.

### **3. Staatliche Einwirkungsmöglichkeiten im Rahmen der Landschafts- und der Landesplanung**

Schützenswerte Kulturlandschaften sollten vor allem in die nach dem Bundesnaturschutzgesetz aufzustellenden Landschaftspläne aufgenommen werden. Die Landschaftspläne sind in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlicher Weise in die (allgemeine) Landesplanung eingebunden, und dementsprechend haben die staatlichen Behörden von Bundesland zu Bundesland verschieden große Einwirkungsmöglichkeiten. Bei der Landschaftsplanung wird differenziert zwischen der überörtlichen und der örtlichen, wobei ich mich im folgenden aus Platzgründen auf die örtliche (also auf die auf die Gemeindeebene bezogene) beschränken werde. In manchen Bundesländer werden die Maßnahmen des Landschaftsschutzes direkt in die Bauleitpläne integriert (so z. B. in Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen und Schleswig-Holstein). Demgegenüber haben Nordrhein-Westfalen, Berlin, Hamburg und Bremen eine eigenständige, mit Rechtsverbindlichkeit ausgestattete Landschaftsplanung einge-

richtet. Dabei werden die Landschaftspläne in der Form von selbständigen Gesetzen oder Rechtsverordnungen erlassen (vgl. Einzelheiten hierzu FISCHER (1991), S. 31 ff.).

#### **4. Vorschläge zur Verbesserung des Schutzes von historischen Kulturlandschaften**

Wenn es also zwar auch eine spezielle Vorschrift gibt, die sich direkt mit dem Schutz historischer Kulturlandschaften befaßt (§ 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG), so bleibt letztlich aber doch festzuhalten, daß die rechtliche Regelung sehr unbefriedigend ist. Dementsprechend haben, wie BRINK und WÖBSE (1989) in ihrer Untersuchung nachweisen konnten, viele Mitarbeiter in Naturschutzbehörden den Grundsatz Nr. 13 erst etliche Jahre nach seinem Erlaß zur Kenntnis genommen, und andere wiederum wissen auch heute noch nicht recht, welche Objekte hierdurch eigentlich geschützt werden sollen (BRINK/WÖBSE 1989, S. 9 ff.).

Angesichts der großen Bedeutung der historischen Kulturlandschaften als Zeugnisse für historische Wirtschafts- und Lebensformen wäre es sehr wünschenswert, wenn der Gesetzgeber noch ausführlichere und detailliertere Regelungen zu ihrem Schutz erlassen würde. Eines der Hauptziele sollte meiner Auffassung nach die Einführung einer speziellen Kategorie „Kulturlandschaftsschutzgebiet“ im Sinne des 4. Abschnittes des Bundesnaturschutzgesetzes sein. In den sich mit dieser Schutzkategorie befassenden Gesetzesvorschriften könnte dann auch genau umschrieben werden, welche Veränderungen in diesen Schutzgebieten zulässig sind. Es könnte vor allem auch dargelegt werden, welche Möglichkeiten der Inwertsetzung von diesen Gebieten in Frage kommen (z. B. als Erholungsgebiete). Ein weiterer Effekt der Schaffung einer neuen gesetzlichen Schutzkategorie wäre sicherlich noch folgender: Es würden weite Bevölkerungskreise aufgrund der Eintragung solcher Gebiete in amtliche Karten und aufgrund von Hinweistafeln an den Grenzen der betreffenden Gebiete davon Kenntnis erlangen, daß in diesen Gebieten historische Relikte, Wirtschaftsformen oder Lebensformen noch besonders gut erhalten vorzufinden sind.

Allgemein ist weiterhin zu beachten, daß in denjenigen Bundesländern, die eine mit eigener Rechtsverbindlichkeit ausgestattete Landschaftsplanung installiert haben, die Naturschutzbehörden ziemlich gute Einwirkungsmöglichkeiten zum Kulturlandschaftsschutz haben. Sie sollten daher von Forschungseinrichtungen möglichst umfassende Angaben darüber erhalten, welche Flächen bzw. Objekte besonders schutzwürdig sind.

## Literatur

- BRINK, A. u. H. WÖBSE 1989: Die Erhaltung historischer Kulturlandschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, ausgeführt vom Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover. Hannover.
- Drucksache des Deutschen Bundestages 8/3716 vom 27. Februar 1980: Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht.
- FISCHER, M. 1991: Die Anpassung des Naturschutzrechts an die Erfordernisse modern verstandenen Naturschutzes und die Bedeutung anderer Rechtsgebiete bei der Durchsetzung naturschützerischer Ziele, dargelegt anhand des Konzeptes des Biotopverbundsystems. Coburg.
- HÖNES, E.-R. 1982: Der neue Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 13 Bundesnaturschutzgesetz. — In: *Natur und Landschaft* 57, S. 207—211.
- LORZ, A. 1985: *Naturschutzrecht*. Berlin.