

Denkmalpflegerische Belange in der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und der Umweltprüfung (UP)

2005

Die UVP ist ein Instrument der Umweltvorsorge. Sie ist unselbständiger Teil von Zulassungs- und Genehmigungsverfahren für bestimmte Vorhaben (nach Anlagen zu den UVP-Gesetzen des Bundes und der Länder), Pläne und Programme. Allgemeine Rechtsgrundlage ist das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz von 1990 in der Fassung von 2005 (UVPG), basierend auf EU-Richtlinien, die auf die europäische Vereinheitlichung von Entscheidungsprozessen zielen. Die gesetzliche Grundlage für die Umweltprüfung findet sich im BauGB in der Fassung von 2004, darüber hinaus existieren einige Landesgesetze zur UVP (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Thüringen). In einem formalisierten Verfahren sind die Auswirkungen des geplanten Projektes auf die Umwelt, so auch auf Kulturgüter, systematisch, umfassend und nachvollziehbar zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Kernstück der UVP ist die Bewertung von Auswirkungen einschließlich der Entwicklung und Bewertung von Alternativen und auch der „Nullvariante“, d.h. des Verzichts auf das Vorhaben. Das Verfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung wurde ursprünglich in den USA entwickelt; der dort verwendete Begriff „environmental impact statement“, deutsch „Umweltfolgenabschätzung“ trifft Wesen und Ziel der UVP besser als der im deutschen Recht verwendete Begriff. Ziel des Gesetzes ist, durch frühzeitige Einbeziehung der Umweltauswirkungen und -erwägungen in den Aufstellungsprozessen von Plänen ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen. Es enthält kaum materielle Vorgaben.

Für die prozesshafte Prüfung im Rahmen der UVP ist es vorteilhaft, darauf hinzuwirken, mit den Antragstellern frühzeitig zu einem partnerschaftlichen, lösungsorientierten Zusammenwirken zu gelangen. Es liegt im Interesse der Antragssteller selbst, dass Konflikte, die in Bezug auf den Kulturgüterschutz im Verfahren ausgeräumt oder gemindert werden können, die Akzeptanz des Vorhabens in der öffentlichen Wahrnehmung erleichtern. Denkmalrechtliche Verpflichtungen werden durch dieses Verfahren nicht abgelöst.

Begriff

Umweltverträglichkeitsprüfung ist die geregelte frühzeitige, systematische, vollständige und nachvollziehbare Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens oder Planes auf die Umwelt und umgekehrt. Die hierzu erforderlichen Unterlagen des Trägers des Vorhabens werden als **Umweltverträglichkeitsuntersuchung** (UVU) oder **Umweltverträglichkeitsstudie** (UVS) bezeichnet, aus der dann unter Berücksichtigung der behördlichen Stellungnahmen und den Äußerungen der Öffentlichkeit die zusammenfassende Darstellung als Teil der Begründung der Entscheidung über die Zulässigkeit erarbeitet wird. Für die Umweltverträglich-

lichkeitsprüfung bei Plänen und Programmen ist der Begriff **Strategische Umweltprüfung** (SUP), für das Verfahren im Rahmen der Bauleitplanung der der **Umweltprüfung** (UP) eingeführt worden. Im **Umweltbericht** sind, entsprechend der UVS / UVU, die vor auszusehenden erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Plans zur Folge hat, zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Auch er ist un-selbständiger Teil der Begründung der Pläne und Programme. Eine zusammenfas-sende Darstellung der Umweltfolgen gibt es im Rahmen von SUP und UP nicht.

In den deutschen Gesetzen zur UVP / SUP / UP wird der Begriff **Kulturgut** benutzt. Dieser bedeutet gegenüber dem Begriff **Kulturelles Erbe**, den die EU-Richtlinien benutzen, eine Betonung materieller Güter. Der Begriff Kulturgut umfasst inhaltlich mehr als die über die Denkmalschutzgesetze geschützten Teile des kulturellen Erbes (wie häufig von Vorhabenträgern und deren Gutachtern angenommen), nämlich auch sonstige aus kulturellen Gründen erhaltenswerte Objekte, Orte, Landschaften oder Raumdispositionen.

Bei der Ermittlung und Bewertung von Auswirkungen eines Vorhabens spielt die **Schutzwürdigkeit** der Kulturgüter eine wichtige Rolle. Auch um Kulturgüter mit den anderen Schutzgütern mit einer vergleichbaren Systematik bearbeiten können, ist die Entwicklung von Schutzwürdigkeitsprofilen nicht von vorneherein abzulehnen. Wichtig ist dabei, dass Kulturdenkmäler im Sinne der Denkmalschutzgesetze grundsätz-lich in die höchste Schutzkategorie eingeordnet werden, da die deutschen Denkmal-schutzgesetze bewusst keine gestufte Schutzwürdigkeit kennen. Andere kulturell wertvolle Objekte ohne gesetzlichen Schutz können in weitere Kategorien eingeord-net werden, wobei jedes Kulturgut schutzwürdig ist und entsprechend bearbeitet werden muss.

Für die Beurteilung der Wirkung eines Vorhabens werden meist die **Empfindlichkei-ten** abgefragt. Unabhängig von der Schutzwürdigkeit haben Kulturgüter unterschied-liche Empfindlichkeiten: bewohnte Kulturgüter sind empfindlich gegen Lärm oder op-tische Reize, belebte Kulturgüter gegen Schadstoffimmissionen etc. Auch hier muss immer dem Vorsorgegedanken des Verfahrens Rechnung getragen werden. Die **Be-troffenheit** eines Kulturgutes ergibt sich aus den Wirkungen eines Vorhabens.

Beteiligte

Am Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung sind beteiligt: der Vorhabenträger als Antragsteller, die Planfeststellungsbehörde oder Genehmigungsbehörde, Behör-den und Verbände als Träger öffentlicher Belange, betroffene Eigentümer und ande-re Dritte sowie die Öffentlichkeit. Der Vorhabenträger ist Herr des Verfahrens; er wählt den Gutachter für die UVS aus und ist verantwortlich für die Unterlagen. Die Planfeststellungsbehörde moderiert das Verfahren der UVS, erörtert die UVS mit den Beteiligten und der Öffentlichkeit, prüft abschließend und bringt das Ergebnis (UVP) als Abwägungsmaterial in die Genehmigung / Planfeststellung des Vorhabens ein. Die Träger öffentlicher Belange begleiten aktiv das UVP-Verfahren, formulieren den fachlichen Anspruch an Umfang, Inhalt und Form der UVS, informieren und beraten, stellen vorhandenes Material zur Verfügung und erstellen ggf. Fachgutachten.

Verfahrensschritte und -anforderungen an die Denkmalpflege

Das UVP-Verfahren wird durch die Genehmigungsbehörde des Vorhabens gesteu-ert. Wesentliche Verfahrensschritte sind das Screening, das Scoping, die UVS, die öffentliche Bekanntmachung und Auslegung (§ 9 UVPG, § 73 (3-7) VwVG), die Er-örterung der Äußerungen zur UVS.

Das **Screening** (dt. Vorauswahl) ist ein Vorverfahren für bestimmte Vorhaben (gemäß Anlagen zu den UVP-Gesetzen), bei denen zwar mit geringeren Umweltauswirkungen gerechnet wird, aber eine erhebliche Wirkung nicht ausgeschlossen werden kann, als eine Art Vorprüfung der Umwelterheblichkeit der UVP vorgeschaltet, um zu klären, ob eine UVP erforderlich ist. Die Erfüllung gewisser, in den UVP-Gesetzen festgelegter Kriterien zur Größe des Vorhabens löst eine UVP- / SUP-Pflicht aus. Im Rahmen des Screening ist von der Denkmalpflege ggf. die besondere Betroffenheit von Kulturgütern, insbesondere von Denkmälern und Ensemble, durch das Vorhaben und seine vermuteten Auswirkungen und damit die Erfordernis einer UVP darzulegen.

Das **Scoping** (dt. Abgrenzung) ist der Einstieg ins Verfahren, ein Prozess der Orientierung, Besprechung und Festlegung. Im Scoping (-termin) wird mit den Behörden (TÖB) die Reichweite des Vorhabens und damit der Untersuchungsrahmen erörtert. Daher ist eine Beteiligung der Denkmalpflege hier zwingend erforderlich. Der Vorhabenträger stellt das Projekt vor und legt das Leistungsbild der geplanten UVS nach voraussichtlichem Untersuchungsraum, zeitlichem Ablauf, methodischen Grundlagen, Bearbeitungstiefe und Art der Darstellung in Text und Karten sowie die erwarteten Umweltauswirkungen, die zu untersuchenden alternativen Lösungen und ihre wesentlichen Auswahlgründe dar (§ 6 (3, 4) UVP-G). Die Behörden als TÖB informieren über die Schutzgüter und ihre voraussichtliche Betroffenheit sowie darüber, welche Unterlagen vom Vorhabenträger für die UVP einzureichen sind. Ggf. ist auf weitere zu Beteiligende (z. B. Bodendenkmalpflege) hinzuweisen. Der räumliche Untersuchungsrahmen und die Untersuchungstiefe sind nach Projekt und betroffenem Landschaftsausschnitt festzulegen. Im Rahmen von Screening und Scoping ist durch das Fachamt darzulegen, in welchem Untersuchungsraum welche Ermittlungs- und Erhebungsschritte für Kulturgüter durchzuführen sind. Dies basiert auf vorliegenden Erkenntnissen zu den Kulturdenkmälern und auf der generellen Erkenntnis zu anderen wertvollen kulturellen Objekten, die im Rahmen der Genehmigung und Durchführung des Vorhabens von besonderer Bedeutung sind. Es ist in diesem Verfahrensschritt ausreichend, einen Eindruck von dem Untersuchungsgebiet zu haben, durch den man begründete Vermutungen äußern kann. Bei einer abzusehenden erheblichen Wirkung des Vorhabens auf die Kulturgüter kann es hilfreich sein, einen Scoping-Termin zu vereinbaren, in dem ausschließlich die Belange des kulturellen Erbes erörtert werden oder im Scoping-Termin eine Einladung an das mit der UVS befasste Planungsbüro auszusprechen. Der konstruktive Dialog mit diesem Büro ist für eine angemessene Bearbeitung und Berücksichtigung der Belange der Kulturgüter außerordentlich wichtig. Hier ist bei entsprechender vermuteter Betroffenheit der Kulturgüter zu klären, welche Fragen zu beantworten sind: In der Regel muss sich die UVS mit den geschichtlichen Entwicklungen, die den Raum geprägt haben, auseinandersetzen und feststellen, welche überkommenen Strukturen und Objekte den Raum heute noch prägen (Methodische Hinweise vgl. Arbeitsblatt der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger „Denkmalpflegerische Prüfung von Flächennutzungsplänen im Rahmen der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange“). Der Scoping-Termin dient auch dazu, notwendige fachgutachterliche Sonderleistungen für die Beurteilung der Wirkungen des Vorhabens auf die Kulturgüter einzufordern. Hierzu können vertiefte Erfassungen der Kulturgüter, z. B. deren Umgebungsschutz bezogen auf das Vorhaben, eine Voruntersuchungen für die Beurteilung von Auswirkungen von Erschütterungen auf bestimmte Denkmale o.ä. gehören. Für angemessene Berücksichtigung der Kulturgüter im Rahmen der Bearbeitung der UVS oder des Umweltberichtes ist es notwendig, dass das Fachamt alle vorliegenden Erkenntnisse zu Kulturgütern liefert, dazu gehören insbesondere Denkmallisten oder verzeichnisse, Hinweise auf historische Karten und Literatur sowie Hinweise über die Empfind-

lichkeit von Denkmälern hinsichtlich bestimmter Wirkungen des Vorhabens. Ebenso sind methodische Anforderungen an UVS / Umweltbericht zu formulieren, z. B. welche Methode zur Ermittlung der Schutzwürdigkeit Anwendung finden soll, nach welcher Methode die Auswirkungen bewertet werden sollen, ob eine gesonderte Themenkarte zu den Kulturgütern erforderlich ist oder dass die Auswirkungen auf Kulturgüter in einem Kapitel zusammenzufassen sind.

Um die Auswirkungen eines Projektes zu ermitteln, sind als erster Schritt für die UVS die Kulturgüter zu erfassen. Die **Erfassung** von Denkmälern liegt i.d.R. bei den fachlich zuständigen Ämtern und Behörden in Form von Denkmalinventaren, Gutachten zur Denkmalbedeutung, Fachbeiträgen zu räumlichen Planungen oder Denkmalpflegeplänen vor (Beispiele in: Kulturgüterschutz 1994, S. 23-29). Falls diese Unterlagen örtlich und regional nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, sind sie vom Vorhabenträger in der UVS in begründeten Fällen durch eigene Ermittlungen zu ergänzen. Dafür ist von der Denkmalpflege zu begründen, dass Kulturgüter betroffen sein können. Dazu sind die schriftlichen, kartographischen und auch mündlichen Quellen zu erschließen und insbesondere im Rahmen der Geländekartierung die kulturhistorisch bedeutenden Objekte und Strukturen aufzunehmen. Nur so lassen sich die Auswirkungen auf bisher nicht dokumentierte Elemente ermitteln und die wertbestimmenden Merkmale, insbesondere im kulturlandschaftlichen Zusammenhang, überprüfen und beurteilen.

Zur Ermittlung der **Auswirkungen** eines Vorhabens ist es notwendig, die jeweilige Betroffenheit der einzelnen Kulturgüter zu klären. Die Betroffenheit kann substantiell, sensorisch oder funktional sein: substantielle Betroffenheit bei Zerstörung, Teilzerstörung, Veränderung der Standortbedingungen, Erschütterungen, Bergsenkungen; sensorische Betroffenheit bei Veränderung der Sichtbarkeit und Erlebbarkeit, Zerstörung von Blickachsen und Blickbeziehungen, optische Beunruhigung, Lärm, Geruchsbelästigung, Störung der assoziativen Wirkung des genius loci (z. B. bei Wallfahrtskirchen und -wegen); funktionale Betroffenheit bei Einschränkung der Zugänglichkeit, der verträglichen Nutzung oder Nutzungsmöglichkeiten. Es ist zu beachten, dass weitere erhebliche Auswirkungen durch geplante Minderungsmaßnahmen zugunsten anderer Schutzgüter entstehen können (Lärmschutz, landschaftspflegerischer Begleitplan). Zur **Vermeidung und Minderung der Auswirkungen** (§ 6 (3) Nr. 3 UVPG) sind neben konkreten Maßnahmen zur Änderung der Belastungsintensität insbesondere die Wahl verträglicher **Projektalternativen** oder gar der Verzicht auf das Vorhaben („**Nullvariante**“) zu prüfen. Eine **Kompensation** durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (wie bei ökologischen Schutzgütern) ist wegen der Standortgebundenheit und der fehlenden Wiederherstellbarkeit von Denkmälern nur begrenzt möglich.

Für die **Bewertung** der Auswirkungen ist neben der Art und Schwere der Betroffenheit die kulturhistorische Bedeutung bestimmend. Kriterien für die Bedeutung geben insbesondere die Denkmalschutzgesetze; über die Denkmäler hinaus sind Wirkungsräume, räumliche und inhaltliche Zusammenhänge zu überprüfen. Der jeweilige rechtliche Schutzstatus ist auch in den Ebenen unterhalb von Denkmal und Ensemble festzustellen (z. B. erhaltenswerte Bausubstanz nach BauGB oder § 25 DSchG NW; Sicherung durch Bebauungsplan oder Gestaltungssatzung).

Das **Monitoring** beschreibt und regelt die Überwachung der Auswirkungen nach Durchführung des Vorhabens. Monitoring ist zurzeit bei grenzüberschreitenden UVPs sowie bei Projekten, für die eine SUP oder UP durchgeführt werden muss, vorgeschrieben. Das Konzept zur Planüberwachung soll beschrieben werden. Im Rahmen des Monitoring sollen Maßnahmen festgelegt werden, um die negativen Auswirkun-

gen eines Planes zu kontrollieren. So sind in der Konsequenz nicht nur die prognostizierten Auswirkungen bei den Planungen zu berücksichtigen, sondern es sollen auch unvorhergesehene negative Auswirkungen frühzeitig erkannt und Vermeidungs-, Minderungs- oder Kompensationsmaßnahmen ergriffen werden können.

Nach Vorliegen der UVS werden die Behörden erneut beteiligt. Die UVS wird von der Genehmigungsbehörde mit den Verfahrensbeteiligten erörtert. Der **Planfeststellungsbeschluss** ist die zusammenfassende Darstellung (§ 11 UVPG) und Bewertung der Umweltauswirkungen (§ 12 UVPG) durch die Genehmigungsbehörde. Er ist Bestandteil des Bescheides über das Vorhaben und daher auch nicht selbständig durch Widerspruch oder Klage angreifbar.

Prüfung von UVS und Umweltbericht aus denkmalpflegerischer Sicht

Die Aufstellung beschreibt die wesentlichen Arbeitsschritte und die damit verbundenen Zielsetzungen zur sachgerechten Integration der Denkmäler in die Umweltverträglichkeitsprüfung. Umfang und inhaltliche Tiefe von Grundlagenermittlungen und Geländeerhebungen ergeben sich im Einzelfall.

- Wurde dem im Scoping geforderten Untersuchungsrahmen und der Art der Darstellung entsprochen?
- Wurden Kulturgüter, dem Planungsmaßstab entsprechend, angemessen ermittelt und in Karte und Text dargestellt?
- Sind die flächenbezogenen Aussagen, beispielsweise Wirkungsräume der Kulturgüter, geschichtliche Hintergründe ausreichend unter Berücksichtigung des Planungsmaßstabs dargestellt?
- Sind die Festlegung der Schutzwürdigkeitsstufen sowie die Einstufung der Kulturgüter nachvollziehbar und zutreffend?
- Wurden die Auswirkungen nach dem Stand der Technik ermittelt, beschrieben und bewertet? Sind die Annahmen zu Abständen den Auswirkungen des Vorhabens aus denkmalfachlicher Sicht angemessen (Nutzung, Erlebbarkeit, Zugänglichkeit)?
- Entspricht die Bearbeitung denkmalpflegerischen Standards, was das Art und Maß der Beeinträchtigung anbetrifft?
- Wie werden die Auswirkungen im Verhältnis zu den anderen Schutzgütern gewichtet, um im Variantenvergleich zu einer Einschätzung zu gelangen?
- Werden Minderungs- und Kompensationsmaßnahmen vorgeschlagen? Sind sie angemessen und tauglich?
- Beeinträchtigen vorgeschlagene Kompensationsmaßnahmen für andere Schutzgüter (z. B. im landschaftspflegerischen Begleitplan) die Kulturgüter?
- Auf welchen Voraussetzungen beruht die Bewertung der verbleibenden Auswirkungen? Sind die denkmalpflegerischen Belange angemessen gewichtet?
- Welche Maßnahmen zum Monitoring werden in der SUP vorgeschlagen?

Literatur

UVP – Report 2+3 / 2004. (Themenheft „Kulturgüterschutz in der UVP“)

Rößing, Lars: Denkmalschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung. Berlin 2004.

Gassner, Erich, Arnd Winkelbrandt: UVP. Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis. Leitfaden. München 1990; 4., erweiterte Auflage 2004.

Schink, Alexander: Umweltverträglichkeitsprüfung, Verträglichkeitsprüfung, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, Umweltprüfung. In: Natur und Recht, 2003, S. 647-654.

Kulturgüterschutz in der Umweltverträglichkeitsprüfung. Tagungsbericht. Hrsg. v. Landschaftsverband Rheinland und dem Rheinischen Verein für Denkmalpflege und Landschaftsschutz. Beiträge zur Landesentwicklung 53. Köln 1997.

Boesler, Dorothee: Die Kulturgüter als Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung. Denkmalschutz und Planung am Beispiel der projektierten Ortsumgehung Winnekendonk / Niederrhein. Beiträge zur Landesentwicklung 52. Köln 1996.

Kulturgüterschutz in der Umweltverträglichkeitsprüfung. Bericht des Arbeitskreises „Kulturelles Erbe in der UVP“. Hrsg.: Umweltamt des Landschaftsverbandes Rheinland, Rheinischer Verein für Denkmalpflege und Landschaftsschutz, Seminar für Historische Geographie an der Universität Bonn. Köln 1994; zugleich: Kulturlandschaft, 4 (1994), Sonderheft 2.

Erarbeitet von der Arbeitsgruppe Städtebauliche Denkmalpflege der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland: Dr.Dorothee Boesler, Ministerium für Umwelt Saarland, Landesdenkmalamt, Gabriele Bohnsack-Häfner, Freie und Hansestadt Hamburg, Denkmalschutzamt Heinrich Walgern, Rheinisches Amt für Denkmalpflege.