

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>XIX</b>
<b>Erster Teil: Grundlagen</b> .....	<b>1</b>
§ 1 <i>Einführung</i> .....	1
1. Problemstellung .....	1
2. Vorgehensweise .....	3
a) Ziel und Gang der Untersuchung .....	3
b) Arbeitshypothese eines Kulturlandschaftsbegriffs .....	4
§ 2 <i>Überblick über kulturlandschaftliche Regelungen</i> .....	6
1. Kulturlandschaft im Völkerrecht .....	6
aa) UNESCO-Welterbekonvention .....	6
bb) Sonstige Regelwerke .....	7
2. Kulturlandschaft im Europäischen Raumentwicklungskonzept und der Europäischen Landschaftskonvention .....	8
aa) Europäisches Raumentwicklungskonzept .....	8
bb) Europäische Landschaftskonvention .....	9
3. Kulturlandschaft in Gesetzen des Bundes .....	10
aa) Raumordnungsgesetz .....	10
bb) Baugesetzbuch .....	11
cc) Bundesnaturschutzgesetz .....	12
dd) Bundeswasserstraßengesetz .....	14
ee) Flurbereinigungsgesetz .....	17
ff) Bundesimmissionsschutzgesetz .....	19
gg) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung .....	21
hh) Bundes-Bodenschutzgesetz .....	25
4. Kulturlandschaft in Gesetzen der Länder .....	25
aa) Denkmalschutzgesetze .....	25
bb) Landesplanungsgesetze .....	27
cc) Landesnaturschutzgesetze .....	27

<b>Zweiter Teil: Kulturlandschaft in internationalen Verträgen</b> . . . . .	<b>31</b>
<i>§ 3 Kulturlandschaft im Völkerrecht – Die UNESCO-Welterbekonvention</i> . . .	31
A. Wirkung in der Bundesrepublik . . . . .	31
1. Abschlusskompetenz des Bundes . . . . .	31
2. Völkerrechtliche Verbindlichkeit . . . . .	35
3. Innerstaatliche Verbindlichkeit . . . . .	36
a) Bund . . . . .	38
aa) Rechtsanwendungsbefehl nach Art.59 Abs.2 GG . . . . .	39
(1) Erforderlichkeit eines Vertragsgesetzes – Einschlägigkeit des Vorbehalts des Gesetzes . . . . .	41
(2) Besonderheiten beim Parallelvertrag . . . . .	43
bb) Folgen eines fehlenden Rechtsanwendungsbefehls . . . . .	47
(1) Keine innerstaatliche Anwendung . . . . .	47
(2) Heilungsmöglichkeit . . . . .	48
(a) Ex tunc . . . . .	48
(b) Ex nunc . . . . .	52
b) Länder . . . . .	53
aa) Grundsatz der Bundestreue . . . . .	54
bb) Rechtsanwendungsbefehl . . . . .	56
B. Begriff der Kulturlandschaft und inhaltliche Anforderungen . . . . .	58
1. Begriff der Kulturlandschaft . . . . .	58
aa) Absichtlich geschaffen . . . . .	61
bb) Gewachsen . . . . .	62
cc) Assoziativ . . . . .	62
2. Inhaltliche Anforderungen . . . . .	64
a) Schutz der Kulturlandschaft . . . . .	64
b) Kulturlandschaftliche Zuständigkeiten . . . . .	65
<i>§ 4 Kulturlandschaft im EUREK und der Europäischen Landschaftskonvention</i> . . . . .	66
A. Europäisches Raumentwicklungskonzept . . . . .	66
1. Wirkung in der Bundesrepublik . . . . .	66
2. Begriff der Kulturlandschaft . . . . .	69

3. Inhaltliche Anforderungen	71
a) Schutz und Entwicklung der Kulturlandschaft	71
b) Kulturlandschaftliche Zuständigkeiten	72
B. Europäische Landschaftskonvention	73
1. Wirkung in der Bundesrepublik	73
2. Begriff der (Kultur-) Landschaft	75
3. Inhaltliche Anforderungen	77
a) Schutz und Entwicklung der (Kultur-)landschaft	78
aa) Schutz der (Kultur-)landschaftsmerkmale	78
bb) Kulturlandschaftsentwicklung	80
b) Kulturlandschaftliche Zuständigkeiten	81
aa) Akteure des Kulturlandschaftsschutzes	81
bb) Akteure der Kulturlandschaftsentwicklung	82
<b>Dritter Teil: Kulturlandschaft im Bundesrecht</b>	<b>85</b>
<i>§ 5 Kulturlandschaft als unbestimmter Rechtsbegriff</i>	85
I. Begriffsansätze der Kultusministerkonferenz	86
II. Systematische Stellung der Kulturlandschaft im Bundesrecht	89
1. Systematische Stellung innerhalb des Raumordnungsgesetzes	89
a) Unterscheidung Kulturlandschaft – historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaft	89
b) Historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaft als ein Raum	90
2. Systematische Stellung innerhalb des Bundesnaturschutz- gesetzes	91
a) Unterscheidung Kulturlandschaft – historisch gewachsene Kulturlandschaft	92
b) Nicht-Naturlandschaft	92
III. Semantik des Begriffs »Kulturlandschaft« und seine Merkmale	94
1. »Kultur«	94
2. »Landschaft«	96
3. Merkmale der Kulturlandschaft nach dem Raumordnungsgesetz	98
a) Historisch gewachsene Kulturlandschaft	98
aa) Prägung	99
bb) Historizität	100

cc) Gewachsensein . . . . .	101
dd) Natur- und Kulturdenkmäler . . . . .	102
b) Kulturlandschaft . . . . .	103
4. Merkmale der Kulturlandschaft nach dem Bundesnaturschutz-	
gesetz . . . . .	105
a) Historisch gewachsene Kulturlandschaft . . . . .	105
aa) Historizität, Gewachsenheit und Kulturdenkmäler . . . . .	105
bb) Naturdenkmäler . . . . .	106
cc) Bau- und Bodendenkmäler . . . . .	106
b) Kulturlandschaft . . . . .	107
IV. Entstehungsgeschichtliche Hintergründe . . . . .	108
1. Entstehungsgeschichte im Raumordnungsgesetz . . . . .	108
a) Raumordnungsgesetz 1965 . . . . .	108
b) Raumordnungsgesetz 1980 . . . . .	110
c) Raumordnungsgesetz 1989 . . . . .	110
d) Raumordnungsgesetz 1998 . . . . .	111
e) Raumordnungsgesetz 2008 . . . . .	113
2. Entstehungsgeschichte im Bundesnaturschutzgesetz . . . . .	114
a) Bundesnaturschutzgesetz 1980 . . . . .	114
b) Bundesnaturschutzgesetz 2002 . . . . .	115
c) Bundesnaturschutzgesetz 2009 . . . . .	116
V. Sinn und Zweck des Kulturlandschaftsbegriffs . . . . .	118
1. Raumordnungsgesetz . . . . .	119
2. Bundesnaturschutzgesetz . . . . .	122
VI. Zusammenführung der Auslegungsergebnisse . . . . .	124
1. Kulturlandschaft . . . . .	124
a) Definition . . . . .	124
b) Beispiel . . . . .	127
2. Historisch gewachsene Kulturlandschaft . . . . .	128
a) Definition . . . . .	128
b) Beispiel . . . . .	128
VII. Vergleich zum Ansatz der Kultusministerkonferenz und zum	
internationalen Recht . . . . .	129
1. Definition der Kultusministerkonferenz . . . . .	129
2. UNESCO-Welterbekonvention . . . . .	130

3. Europäisches Raumentwicklungskonzept . . . . .	132
4. Europäische Landschaftskonvention . . . . .	133
<b>§ 6 Kulturlandschaftliche Abwägungsanforderungen nach dem Raumordnungsgesetz . . . . .</b>	<b>135</b>
<b>A. »Erhalten« von Kulturlandschaften . . . . .</b>	<b>135</b>
<b>I. Grundlagen des Erhaltungsauftrages . . . . .</b>	<b>135</b>
a) Semantik . . . . .	135
b) Notwendigkeit der Erhaltung . . . . .	136
aa) Strukturveränderungen der Kulturlandschaft . . . . .	136
bb) Gestiegene Raumanforderungen . . . . .	137
cc) Städtischer Verfremdungseffekt . . . . .	138
dd) Ländliche Monotonie . . . . .	139
<b>II. Regelungsgehalt des Erhaltungsauftrags . . . . .</b>	<b>140</b>
1. § 2 Abs.2 Nr.5 S.1 ROG . . . . .	140
a) Gänzlicher Erhalt der Kulturlandschaft . . . . .	140
b) Konkretisierungsbedürftige Rahmenaufgabe . . . . .	142
2. § 2 Abs.2 Nr.5 S.2 ROG . . . . .	143
a) Schutz der historisch gewachsenen Kulturlandschaften als zusammenhängende Fläche . . . . .	143
b) Schutz der Einzelelemente . . . . .	147
aa) Kulturdenkmäler . . . . .	148
bb) Naturdenkmäler . . . . .	150
cc) Prägende Merkmale . . . . .	151
<b>B. »Entwickeln« von Kulturlandschaften . . . . .</b>	<b>154</b>
<b>I. Grundlagen des Entwicklungsauftrages . . . . .</b>	<b>154</b>
a) Semantik . . . . .	154
b) Notwendigkeit der Entwicklung . . . . .	155
c) Einführungsgründe des Entwicklungsauftrages gem. § 2 Abs.2 Nr.5 S.1 ROG . . . . .	157
<b>II. Regelungsgehalt des Entwicklungsauftrages . . . . .</b>	<b>158</b>
1. § 2 Abs.2 Nr.5 S.1 ROG . . . . .	158
a) Rahmenaufgabe . . . . .	158
b) Verhältnis zum Erhaltungsauftrag . . . . .	161

2. § 2 Abs.2 Nr.5 S.3 ROG	162
a) Harmonisches Nebeneinander verschiedener Landschaftstypen und Nutzungen	163
b) Überwindung von Strukturproblemen	164
c) Schaffung neuer kultureller und wirtschaftlicher Konzeptionen	164
C. Tragweite des Kulturlandschaftsgrundsatzes	165
I. Rechtsfolgen des § 2 Abs.2 Nr.5 ROG	165
II. Abwägungsanforderungen an die raumordnungsrechtliche Landesplanung	168
1. Ermittlung von Kulturlandschaften und historisch gewachsenen Kulturlandschaften	168
a) Erster Ermittlungsschritt	168
aa) Kulturlandschaft	169
bb) Historisch gewachsene Kulturlandschaft und ihre Merkmale	169
b) Zweiter Ermittlungsschritt	171
aa) Kulturlandschaft	171
bb) Historisch gewachsene Kulturlandschaften und ihre Merkmale	172
2. Planungsentscheidung	172
a) Gewichtung und Entscheidung	172
b) Überprüfbarkeit	174
III. Planerischer Umgang mit § 2 Abs.2 Nr.5 ROG	174
§ 7 Kulturlandschaftliche Abwägungsanforderungen nach dem Bundesnaturschutzrecht	178
A. »Bewahren« von Kulturlandschaften	178
I. Grundlagen des Bewahrungsauftrages	178
a) Semantik	178
b) Notwendigkeit der Bewahrung	179
II. Inhaltliche Anforderungen	181
1. Flächenschutz der Kulturlandschaft	181
a) Historisch gewachsene Kulturlandschaft	181
b) Kulturlandschaft	182

2. Bestandteilsschutz der historisch gewachsenen Kulturlandschaft	184
a) Kulturdenkmäler	185
b) Baudenkmäler	185
c) Bodendenkmäler	186
3. Bewahrung vor Beeinträchtigungen	187
a) Beeinträchtigung der Erhaltungsziele	187
b) Erheblichkeit der Beeinträchtigung	189
4. Parallelen zum raumordnungsrechtlichen Auftrag	190
B. Entwickeln von Kulturlandschaften	191
1. Einführung des Entwicklungsauftrages	191
2. Anwendbarkeit auf die Kulturlandschaft	192
C. Tragweite des Kulturlandschaftsziels	195
I. Rechtsfolgen des § 1 Abs.4 Nr.1 BNatSchG	195
II. Abwägungsanforderungen an die Landschaftsplanung	196
III. Planerischer Umgang mit § 1 Abs.4 Nr.1 BNatSchG	197
<b>Vierter Teil: Kulturlandschaft im Landesrecht</b>	<b>201</b>
<i>§ 8 Berücksichtigung der Kulturlandschaft in den nordrhein-westfälischen Raumordnungsplänen</i>	201
A. Kulturlandschaft im Landesentwicklungsprogramm und -plan	201
I. Kulturlandschaft im Landesentwicklungsprogramm	201
II. Kulturlandschaft im Landesentwicklungsplan	202
1. Abwechslungsreiche Kulturlandschaft	203
2. »Wertvolle Kulturlandschaft«	204
a) Umsetzung	206
b) Bedeutung interdisziplinärer Kooperation	207
B. Umsetzung der kulturlandschaftlichen Aufträge in den Regionalplänen/ Landschaftsrahmenplänen	208
I. Regionalplan für den Regierungsbezirk Arnsberg	211
1. Darstellung der Teilabschnitte	211
a) Teilabschnitt Oberbereich Bochum – Hagen	211
b) Teilabschnitt Oberbereich Dortmund – Östlicher Teil	212
c) Teilabschnitt Oberbereich Dortmund – Westlicher Teil	213
d) Teilabschnitt Oberbereich Siegen	214

2. Analyse	215
a) Terminologie	215
b) Raumordnungsplanerischer Auftrag	216
aa) Schutz der Kulturlandschaft	216
bb) Entwicklung der Kulturlandschaft	216
c) Räumliche Zuordnung	217
d) Zuständigkeiten	217
II. Regionalplan für den Regierungsbezirk Detmold	218
1. Darstellung der Teilabschnitte	218
a) Teilabschnitt Oberbereich Bielefeld	218
b) Teilabschnitt Paderborn-Höxter	219
2. Analyse	221
a) Terminologie	221
b) Raumordnungsplanerischer Auftrag	221
c) Räumliche Zuordnung	222
d) Zuständigkeiten	222
III. Regionalplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf	223
1. Darstellung der kulturlandschaftlichen Regelungen	223
2. Analyse	225
a) Terminologie	225
b) Raumordnungsplanerischer Auftrag	225
aa) Schutz der Kulturlandschaft	225
bb) Entwicklung der Kulturlandschaft	226
cc) Wiederherrichtung der Kulturlandschaft	226
c) Räumliche Zuordnung	227
d) Zuständigkeiten	228
IV. Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln	229
1. Darstellung der Teilabschnitte	229
a) Teilabschnitt Aachen	229
b) Teilabschnitt Bonn/Rhein-Sieg	231
c) Teilabschnitt Köln	232
2. Analyse	235
a) Terminologie	235
b) Raumordnungsplanerischer Auftrag	236
aa) Schutz der Kulturlandschaft	236

bb) Entwicklung der Kulturlandschaft . . . . .	236
c) Räumliche Zuordnung . . . . .	237
d) Zuständigkeiten . . . . .	237
V. Regionalplan für den Regierungsbezirk Münster . . . . .	238
1. Darstellung der Teilabschnitte . . . . .	238
a) Teilabschnitt Emscher-Lippe . . . . .	239
b) Teilabschnitt Münsterland . . . . .	240
2. Analyse . . . . .	241
a) Terminologie . . . . .	241
b) Raumordnungsplanerischer Auftrag . . . . .	242
aa) Schutz der Kulturlandschaft . . . . .	242
bb) Entwicklung der Kulturlandschaft . . . . .	242
c) Räumliche Zuordnung . . . . .	243
d) Zuständigkeiten . . . . .	243
VI. Zusammenfassende Analyse . . . . .	244
1. Terminologie . . . . .	244
2. Raumplanerischer Auftrag . . . . .	246
a) Erhaltung . . . . .	248
b) Entwicklung . . . . .	250
3. Räumliche Zuordnung . . . . .	251
4. Zuständigkeiten . . . . .	252
C. Empfehlungen für den zukünftigen nordrhein-westfälischen Landes- entwicklungsplan . . . . .	254
I. Kulturlandschaftsterminologie . . . . .	255
II. Konkretisierung der Kulturlandschaftsbelange . . . . .	256
§ 9 Kulturlandschaft im Denkmalschutzrecht . . . . .	259
A. Bayern . . . . .	260
1. Historisch gewachsene Kulturlandschaft . . . . .	260
2. Elemente der historisch gewachsenen Kulturlandschaft . . . . .	263
B. Nordrhein-Westfalen . . . . .	264
1. Historisch gewachsene Kulturlandschaft . . . . .	265
a) Menschlich gestaltete Landschaftsteile . . . . .	265
b) Denkmalbereiche . . . . .	267

2. Elemente der historisch gewachsenen Kulturlandschaft . . . . .	268
C. Sachsen-Anhalt . . . . .	269
1. Historisch gewachsene Kulturlandschaft . . . . .	269
a) Historische Kulturlandschaften der Welterbekonvention . . . . .	269
b) Von Menschen gestaltete Landschaftsteile . . . . .	271
c) Denkmalbereiche . . . . .	272
2. Elemente der historisch gewachsenen Kulturlandschaft . . . . .	273
a) Denkmäler . . . . .	273
b) Prägende Merkmale . . . . .	274
D. Schleswig-Holstein . . . . .	275
1. Historisch gewachsene Kulturlandschaft . . . . .	275
a) Menschlich gestaltete Landschaftsteile . . . . .	275
b) Denkmalbereiche . . . . .	276
2. Elemente der historisch gewachsenen Kulturlandschaft . . . . .	278
E. Zusammenfassung der Analyseergebnisse . . . . .	278
1. Historisch gewachsene Kulturlandschaft . . . . .	278
2. Elemente der historisch gewachsenen Kulturlandschaft . . . . .	282
a) Denkmäler . . . . .	282
b) Prägende Merkmale . . . . .	283
c) Naturdenkmäler . . . . .	284

**Fünfter Teil: Kulturlandschaft als integrativer Raumansatz . . . . . 287**

*§ 10 Umsetzungsmöglichkeiten der kulturlandschaftlichen Aufträge . . . . . 287*

A. In Raumordnungs- und Bauleitplänen . . . . .	287
I. Festlegungsmöglichkeiten in landesweiten Raumordnungsplänen und Regionalplänen . . . . .	287
1. Geeignete Planungsebene . . . . .	287
a) Landesweiter Raumordnungsplan . . . . .	287
b) Regionalplan/Landschaftsrahmenplan – Eignung der Planungsebene . . . . .	289
2. Zulässige formelle Raumordnungsinstrumente . . . . .	290
a) Ziele und Grundsätze der Raumordnung . . . . .	290
aa) Ziele . . . . .	290

bb) Grundsätze . . . . .	293
b) Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete . . . . .	294
aa) Vorranggebiet »Historisch gewachsene Kulturland- schaft« . . . . .	295
(1) Vorrangige Funktionen und Nutzungen . . . . .	295
(2) Raumbedeutsamkeit der Funktion und Nutzung . . . . .	297
bb) Vorbehaltsgebiet »Historisch gewachsene Kulturland- schaft« . . . . .	300
cc) Bestandteile der historisch gewachsenen Kulturland- schaft . . . . .	300
(1) Funktionen . . . . .	301
(2) Raumbedeutsamkeit . . . . .	301
dd) Notwendigkeit kulturlandschaftlicher Gebiets- festlegungen . . . . .	303
3. Wirkung von kulturlandschaftlichen Festlegungen . . . . .	306
a) Kulturlandschaftliche Ziele und Grundsätze . . . . .	306
b) Negative Vorbildwirkung . . . . .	307
II. Darstellungs-, Festsetzungs- und bauordnungsrechtliche Möglichkeiten in den Bauleitplänen . . . . .	309
1. Bauleitplanerische Entsprechung des kulturlandschaftlichen Abwägungsbelangs . . . . .	309
a) Belange der Baukultur . . . . .	310
b) Sonstige Belange . . . . .	312
2. Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan . . . . .	313
3. Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan . . . . .	316
a) Maßnahmen gem. § 9 Abs.1 BauGB . . . . .	317
b) Erhaltungssatzung gem. § 172 Abs.1 Nr.1 BauGB . . . . .	319
c) Schutzsatzung am Beispiel des § 86 Abs.1 Nr.2 BauO NW . . . . .	323
4. Erforderlichkeit gesetzgeberischer Maßnahmen . . . . .	325
B. In Landschaftsplänen . . . . .	328
1. Mögliche Schutzgebietsfestlegungen . . . . .	329
a) Landschaftsschutzgebiete . . . . .	329
b) Naturmonumente . . . . .	331
2. Wirkung von kulturlandschaftlichen Festsetzungen . . . . .	332
a) Landschaftsschutzgebiet . . . . .	332

b) Negative Vorbildwirkung	335
3. Zulässigkeit von Kompensationsmaßnahmen	336
a) Ausgleichsmaßnahmen	339
b) Ersatzmaßnahmen	341
4. Erforderlichkeit gesetzgeberischer Maßnahmen	343
C. Auf informeller, kooperativer Ebene	344
I. Bindungswirkung	344
1. Formelle Bindungswirkung	344
2. Tatsächliche Bindungswirkung	345
II. Steuerungspotentiale der Kulturlandschaftsentwicklung und des -schutzes durch informelle Instrumente	346
1. Eignung informeller Kooperationskonzepte	346
2. Beispiele geeigneter Kooperationskonzepte	351
a) Fachbeiträge	351
b) Raumentwicklungskonzepte	353
<b>Sechster Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse</b>	<b>355</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>373</b>
<b>Sachverzeichnis</b>	<b>403</b>