

Denkmalrechtlicher Umgebungsschutz, UNESCO-Welterbe, Verunstaltung des Landschaftsbilds, SächsDSchG, § 2 EEG

OVG Bautzen, Urteil vom 21. März 2024 – 1 C 2/24

1. Ein bloßer funktionaler Zusammenhang vermag nach sächsischem Landesrecht keine Erheblichkeit für das Erscheinungsbild eines Denkmals zu begründen, soweit der funktionale Zusammenhang nicht zumindest auch auf einer Sichtbeziehung gründet. (Rn. 60)
2. In Deutschland bestehen keine Spezialgesetze für Weltkulturerbestätten. Das Sächsische Denkmalschutzgesetz trifft de lege lata keine speziellen Regelungen für Welterbestätten und deren Umgebungsschutz. (Rn. 70 f.)
3. Eine Überformung des Sächsischen Denkmalschutzrechts durch § 2 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG scheidet aus. (Rn. 80)
4. Bei der gebotenen völkerrechtsfreundlichen Auslegung sind über den landesrechtlich normierten Denkmalschutz hinaus zumindest im Rahmen des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB i. V. m. § 2 Abs. 5 Nr. 2 BNatSchG auch visuelle Beeinträchtigungen landschaftsbildprägender Elemente von Welterbestätten zu berücksichtigen. (Rn. 93)
5. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden (§ 2 Satz 2 EEG). Dazu gehört insbesondere die nachvollziehende Abwägung im planungsrechtlichen Außenbereich, wenn keine Ausschlussplanung erfolgt ist, auch mit Blick auf die Belange des Landschaftsbilds und des Denkmalschutzes. (Rn. 99)

(redaktionelle Leitsätze)

Hintergrund der Entscheidung

Die Klägerin beantragte im September 2021 beim Beklagten (Genehmigungsbehörde) die Erteilung einer Genehmigung für drei Windenergieanlagen (WEA) im unbeplanten Außenbereich. In der Umgebung der geplanten WEA befinden sich mehrere Denkmäler. Östlich (mit einem Abstand von 3,65 km zur nächstgelegenen WEA, mit einer dazwischen gelegenen bewaldeten Hügelkette) liegt das denkmalgeschützte Schloss Wolkenstein. Südwestlich befinden sich die Einzeldenkmale „Sauburger Haupt- und Richtschacht“ und „Förderturm Schacht 2“ als Bestandteile der „Sachgesamtheit Bergbaumonumente Ehrenfriedersdorf“ (Sachgesamtheit). Teil der Sachgesamtheit ist auch das Einzeldenkmal „Röhrgraben“. Die Sachgesamtheit ist teilweise Bestandteil des UNESCO-Welterbes „Montanregion Erzgebirge/Krušnohoří“ (Welterbestätte), wobei die geplanten WEA außerhalb der Kern- und Pufferzone der Welterbestätte liegen. Die nächstgelegene WEA liegt 1,3 km von der Pufferzone entfernt. Zwischen den Denkmälern „Sauburger Haupt- und Richtschacht“ und „Förderturm Schacht 2“ und der nächstgelegenen WEA liegt jeweils ein Abstand 2,1 km mit einer dazwischen gelegenen bewaldeten Hügelkette. Der Beklagte lehnte den Antrag der Klägerin im November 2023 aufgrund einer ablehnenden Stellungnahme seiner unteren Denkmalschutzbehörde ab. Den von der Klägerin im November 2023 eingelegten Widerspruch wies der Beklagte im Januar 2024 zurück. Noch im selben Monat erhob die Klägerin Klage.

Inhalt der Entscheidung

Die zulässige Klage habe in der Sache Erfolg. Die Klägerin habe einen Anspruch auf erneute Bescheidung ihres Antrags auf Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. (Rn. 36) Die Vorschriften des Sächsischen Denkmalschutzgesetzes stünden dem Vorhaben nicht entgegen. (Rn. 45) Schloss Wolkenstein und die Sachgesamtheit seien Kulturdenkmäler i. S. v. § 2 Abs. 1 SächsDSchG. (Rn. 46–48) Gem. § 12 Abs. 2 Satz 1 SächsDSchG dürften bauliche Anlagen in der Umgebung eines Kulturdenkmals, soweit sie für dessen Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung seien, nur mit der Genehmigung der Denkmalschutzbehörde errichtet werden. Diese sei zu erteilen, wenn das Vorhaben das Erscheinungsbild des Kulturdenkmals nur unerheblich beeinträchtige oder wenn überwiegende Gründe des Gemeinwohls berücksichtigt werden müssten (§ 12 Abs. 3 Satz 3 SächsDSchG). (Rn. 49) Eine erhebliche Beeinträchtigung des Erscheinungsbilds eines Kulturdenkmals durch ein Vorhaben in seiner Umgebung setze voraus, dass die Umgebung für dessen Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung sei (arg. § 2 Abs. 3 Nr. 1 SächsDSchG). Hierfür sei § 2 Abs. 1 SächsDSchG heranzuziehen. Damit sei die Umgebung für das Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung, wenn sich dort weitere Baudenkmäler befänden und das überlieferte Erscheinungsbild dieser Baudenkmäler als Ensemble denkmalpflegerisch schützenswert sei. Dies sei insbesondere der Fall, wenn sich diese in einem

Denkmalschutzgebiet i. S. d. § 21 SächsDSchG befänden sowie, wenn sie architektonisch in einer gewollten und gewachsenen Blickbeziehung zueinander stünden, dadurch historische soziale Beziehungen ihrer Erbauer untereinander sichtbar machten und das Ortsbild maßgeblich prägten. (Rn. 50) Ein bloßer funktionaler Zusammenhang könne nach sächsischem Landesrecht (anders als in Sachsen-Anhalt) nur eine Erheblichkeit für das Erscheinungsbild des Denkmals begründen, wenn er zumindest auf einer Sichtbeziehung beruhe. (Rn. 61) Im Einzelfall könne auch die nähere unbebaute Umgebung zum Erscheinungsbild eines Baudenkmals gehören. Wenn die Umgebung integraler Bestandteil des Erscheinungsbildes sei, seien auch entsprechende Blickbeziehungen zu und von dem Gebäude reflexartig geschützt. (Rn. 50) Das OVG macht längere Ausführungen dazu, warum der denkmalrechtliche Umgebungsschutz dem Vorhaben nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme nicht entgegenstehe. (Rn. 51–63)

Dass Teile der Sachgesamtheit zugleich dem UNESCO-Welterbebestandteil „Bergbaulandschaft Ehrenfriedersdorf“ (Welterbebestandteil) angehören, ändere das Ergebnis nicht. (Rn. 64) Dieser enthalte als wertkonstituierende Elemente u. a. den „Sauburger Haupt- und Richtschacht“ und den Röhrgaben. Der „Förderturm Schacht 2“ liege in der Welterbezone, sei aber selbst kein wertkonstituierendes Element. (Rn. 65) Der Welterbebestandteil sei nicht in seiner Substanz betroffen. Die geplanten WEA lägen außerhalb der Welterbestätte und deren Pufferzone. (Rn. 66) Ein denkmalrechtlicher Umgebungsschutz für den Standort des Vorhabens folge nicht aus einer visuellen Beeinträchtigung des Welterbebestandteils. (Rn. 67) Die Welterbekonvention (WEK) sei hierfür der normative Anknüpfungspunkt.¹ Diese ziele nach ihrer Präambel, Art. 1 und 2 auch auf den Schutz des unbeweglichen materiellen Kulturguts (Denkmäler, Ensembles, Stätten). Gem. Art. 4 Satz 1 WEK seien in erster Linie die einzelnen Vertragsstaaten für Schutz und Erhaltung des kulturellen Erbes in ihrem Hoheitsgebiet zuständig. Art. 4 Satz 2 WEK sehe vor: „[ein Vertragsstaat] wird hierfür alles in seinen Kräften stehende tun, unter vollem Einsatz seiner eigenen Hilfsmittel und gegebenenfalls unter Nutzung jeder ihm erreichbaren internationalen Unterstützung und Zusammenarbeit, insbesondere auf finanziellem, künstlerischem, wissenschaftlichem und technischem Gebiet“. Ergänzt werde dies durch Art. 5 WEK. Den Ländern stehe das Normierungsrecht für Kulturerbestätten zu. (Rn. 68) Es müsse vorliegend nicht entschieden werden, ob der WEK eine unmittelbar verpflichtende Bindungswirkung zukomme. Der vierte Senat des OVG habe richtig erläutert, dass weder die Kompetenzordnung noch der allgemeine Souveränitätsvorbehalt des Grundgesetzes es ausschlossen, nicht innerstaatlich umgesetzte völkerrechtliche Verpflichtungen des Bundes zu berücksichtigen, wenn Bundes- und Landesrecht ausgelegt wird.² Alle Staatsorgane seien verpflichtet, die die Bundesrepublik Deutschland bindenden Völkerrechtsnormen zu befolgen und nach Möglichkeit nicht zu verletzen.³ (Rn. 69) In Deutschland gebe es keine Spezialgesetze für Weltkulturerbestätten. Der Objektschutz erfolge im Wesentlichen über die Denkmalschutzgesetze der Länder. (Rn. 70) Das SächsDSchG treffe (anders als die Gesetze anderer Länder) nach geltendem Recht keine speziellen Regelungen für Welterbestätten und ihren Umgebungsschutz. (Rn. 71) Das OVG kommt zu dem Schluss, dass sich sein bisher gefundenes Ergebnis nicht ändern würde, wenn man auch ohne eine sächsische Regelung einen denkmalrechtlichen Umgebungsschutz nach § 2 Abs. 3, § 12 Abs. 2 SächsDSchG für Vorhaben in der Pufferzone annähme, weil man am Grundsatz der Bundestreue und von Treu und Glauben orientiert sowie dem Prinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit folgend auslege. Die geplanten WEA lägen außerhalb der Pufferzone. (Rn. 72) Es gebe in Sachsen – anders als in anderen Ländern – auch keine Vorschrift, die über den denkmalrechtlichen Umgebungsschutz hinaus einen normativen Anhaltspunkt für einen Schutz wesentlicher Sichtachsen von Welterbestätten bieten könnte. (Rn. 73) Selbst, wenn man auch ohne eine solche Regelung aufgrund einer wie gerade beschriebenen Auslegung annähme, dass ein denkmalrechtlicher Umgebungsschutz nach § 2 Abs. 3, § 12 Abs. 2 SächsDSchG auch wesentliche Sichtachsen umfassen würde, ändere dies das Ergebnis nicht. (Rn. 74 ff.)

Das Sächsische Denkmalschutzrecht werde auch nicht durch § 2 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG überformt. Das OVG setzt sich in seiner Begründung mit den verschiedenen Meinungen zur rechtlichen Wirkung der Norm auseinander. (Rn. 80 ff.)

Dem Vorhaben stünden zudem keine öffentlichen Belange des Denkmalschutzes i. S. v. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB i. V. m. § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG entgegen. (Rn. 86) Ein grober Verstoß scheidet aus. (Rn. 90 f.)

Das Vorhaben bewirke im Übrigen jedenfalls im Bereich der Stadt E. auch keine Verunstaltung des Landschaftsbildes. (Rn. 92) Wenn man (wie geboten) völkerrechtsfreundlich auslege, seien zumindest bei § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB i. V. m. § 2 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG über den landesrechtlichen Denkmalschutz hinaus auch visuelle Beeinträchtigungen landschaftsbildprägender Elemente von Welterbestätten zu berücksichtigen. (Rn. 93) Eine Verunstaltung des Landschaftsbildes durch ein privilegiertes Vorhaben sei nur im Ausnahmefall anzunehmen. Es müsse sich um eine wegen ihrer Schönheit und Funktion besonders schutzwürdige Umgebung oder um einen besonders groben Eingriff in das Landschaftsbild handeln. Wenn man § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB völkerrechtsfreundlich auslege, könne eine Verunstaltung auch dann vorliegen, wenn eine das Landschaftsbild prägende Welterbestätte – oder eines einzelnen Bestandteils hiervon – visuell so erheblich beeinträchtigt werde, dass ihr außergewöhnlicher universeller Wert gefährdet werde. (Rn. 95) Eine Verunstaltung des Landschaftsbildes liege hier nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme nicht vor. (Rn. 96 f.) Sie folge auch nicht aus einer erheblichen visuellen Beeinträchtigung des das

1 von Deutschland 1976 ratifiziert und 1977 im BGBl. bekanntgemacht: Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt v. 16.11.1972 (BGBl. II S. 213 ff).

2 OVG Bautzen, Beschl. v. 9.3.2007 – 4 BS 216/06, S.20f.

3 Das OVG zitiert hier: BVerfG, Beschl. v. 26.10.2004 – 2 BvR 955/00, Rn.95.

Landschaftsbild prägenden Welterbebestandteils. (Rn. 98) Im Rahmen der Einzelfallbetrachtung sei § 2 EEG einzubeziehen. Gem. § 2 Satz 2 EEG sollten erneuerbare Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden, wozu insb. die nachvollziehende Abwägung im planungsrechtlichen Außenbereich, wenn keine Ausschlussplanung erfolgt sei, auch bezüglich der Belange des Landschaftsbilds und des Denkmalschutzes gehöre.⁴ (Rn. 99) Vorliegend überwiege das öffentliche Interesse an der Errichtung und dem Betrieb der WEA. (Rn. 101 ff.)

Fazit

Die lesenswerte Entscheidung behandelt den Umgang mit dem denkmalrechtlichen Umgebungsschutz. Sie trägt insbesondere zur Beantwortung der Frage bei, wie damit umzugehen ist, wenn WEA in der Nähe von Welterbestätten geplant werden.

Da es in Sachsen – und auch auf Bundesebene – keine eigenen gesetzlichen Regelungen für Welterbestätten gibt, setzt sich das Gericht zunächst damit auseinander, wie der landesrechtliche Umgebungsschutz von Kulturdenkmälern ausgestaltet ist. Hierbei beruft es sich auf seine eigene Rechtsprechung.⁵ Es stützt sich zudem maßgeblich auf die während des gerichtlichen Verfahrens erfolgte Neubewertung durch das Landesamt für Denkmalschutz und das Ergebnis seines Ortstermins.⁶ Außerdem weist es an einigen Stellen auf Unterschiede zu anderen Landesgesetzen hin.⁷

Besonders interessant sind die Ausführungen des OVG dazu, wie sich die WEK auf die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen auswirkt. Ob die WEK eine unmittelbar verpflichtende Bindungswirkung entfaltet, lässt das OVG offen. Stattdessen schließt sich der erste Senat der Rechtsprechung des vierten Senats an, wonach es möglich ist, nicht innerstaatlich umgesetzte völkervertragsrechtliche Verpflichtungen des Bundes zu berücksichtigen, wenn man Bundes- oder Landesrecht auslegt. Dies würden weder die Kompetenzordnung noch der allgemeine Souveränitätsvorbehalt des Grundgesetzes ausschließen. Beide Senate berufen sich hier auf die Rechtsprechung des BVerfG, wonach alle Staatsorgane verpflichtet seien, die die Bundesrepublik Deutschland bindenden Völkerrechtsnormen zu befolgen und nach Möglichkeit nicht zu verletzen.⁸ (Rn. 69) Selbst wenn man bei entsprechender völkerrechtsfreundlicher Auslegung des sächsischen Denkmalschutzrechts einen Umgebungsschutz in der Pufferzone annähme sowie davon ausginge, dass der Umgebungsschutz wesentliche Sichtachsen umfasse, stünde dieser Umgebungsschutz dem Vorhaben vorliegend nicht entgegen. (Rn. 72 ff.)

Das OVG prüft auch, ob das Sächsische Denkmalschutzrecht durch § 2 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG überformt wird und lehnt dies schließlich ab. (Rn. 80 ff.)

Das OVG lehnte zudem eine Verunstaltung des Landschaftsbildes jedenfalls im Bereich der Stadt E. ab. (Rn. 92) Wenn man (wie geboten) völkerrechtsfreundlich auslege, seien zumindest bei § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB i. V. m. § 2 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG über den landesrechtlich normierten Denkmalschutz hinaus auch visuelle Beeinträchtigungen landschaftsbildprägender Elemente von Welterbestätten zu berücksichtigen. (Rn. 93, näheres siehe oben) In der Einzelfallbetrachtung bezieht das OVG § 2 EEG ein. Es schließt sich der Rechtsprechung des OVG Münster an, wonach zu den von § 2 Satz 2 EEG erfassten Schutzgüterabwägungen auch die nachvollziehende Abwägung im planungsrechtlichen Außenbereich, wenn keine Ausschlussplanung erfolgt ist, gehört – auch bezüglich der Belange des Landschaftsbilds und des Denkmalschutzes.⁹ (Rn. 99)

Die Entscheidung zeigt also auf, wo im vorliegenden Fall die rechtlichen Einfallstore für die WEK liegen. Festzuhalten ist außerdem, dass das Gericht, trotz völkerrechtskonformer Auslegung, im konkreten Fall zu dem Ergebnis gekommen ist, dass WEA in der Umgebung einer Welterbestätte zulässig sind. Die vorliegende Entscheidung ist nicht die einzige Entscheidung, die sich in jüngerer Zeit mit dem Thema UNESCO-Welterbe und WEA auseinandersetzt – das OVG Koblenz entschied im Jahr 2023 und im Jahr 2025 zu diesem Thema.¹⁰

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter:
<https://www.justiz.sachsen.de/ovgentschweb/document.phtml?id=7220>

Diese Entscheidungsbesprechung ist im [Rundbrief Windenergie und Recht 2|2025](#) erschienen.

4 Das OVG zitiert hier: OVG NRW, UrT. v. 31. Oktober 2023 – 7 D 187/22.AK –, juris Rn. 158f., 180; OVG NRW, UrT. v. 16. Mai 2023 – 7 D 423/21.AK –, juris Rn. 61, 76, die auf die Gesetzesbegründung für das Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiterer Maßnahmen im Stromsektor, BT-Dr. 20/1630, S. 159, hinwiesen.

5 Siehe Rn. 49 f., der Senat bezieht sich hier stark auf den Inhalt seines Beschl. v. 19.12.2014 – [1 B 263/14](#), Rn. 13. Für weitere Nachweise siehe Rn. 49 f. des besprochenen Urteils und die dort genannten Quellen.

6 Siehe Rn. 53 ff.

7 Rietzler weist darauf hin, dass die Entscheidung die Bedeutung der Unterschiede im Landesrecht verdeutliche und das bundesweit tätige Rechtsanwender solche Unterschiede kennen sollten, Rietzler, Anm. 4, jurisPR-UmwR 9/2024.

8 OVG Bautzen, Beschl. v. 9.3.2007 – [4 BS 216/06](#), S.20 f., zitiert: BVerfG, Beschl. v. 26.10.2004 – [2 BvR 955/00](#), Rn.95.

9 Das OVG zitiert hier OVG NRW, UrT. v. 31. Oktober 2023 – 7 D 187/22.AK –, juris Rn. 158f., 180; OVG NRW, UrT. v. 16. Mai 2023 – 7 D 423/21.AK –, juris Rn. 61, 7.

10 OVG Koblenz, UrT. v. 8.5.2025 – [1 C 10362/24.OVG](#); OVG Koblenz, UrT. v. 14.8.2023 – [1 C 10576/21](#) (in [Rundbrief 2|2024](#) besprochen).