

Beratungsunterlage

TOP 1 Teilfortschreibung Windenergie: Vorberatung der Abwägung der Einwendungen zur zweiten Anhörung (2026-01PA-1369)

Beschlussvorschlag

- a. *Der Planungsausschuss empfiehlt der Verbandsversammlung, die Abwägung der Einwendungen zur zweiten Anhörung der Teilfortschreibung Windenergie des Regionalplans Donau-Iller gemäß der Beratung im Planungsausschuss zu beschließen.*

- b. *Der Planungsausschuss empfiehlt der Verbandsversammlung, die Teilfortschreibung Windenergie des Regionalplans Donau-Iller als Satzung zu beschließen und zur Verbindlicherklärung den zuständigen Ministerien vorzulegen.*

Das zweite Beteiligungsverfahren zur Teilfortschreibung Windenergie des Regionalplanes Donau-Iller fand vom 10. November bis 09. Dezember 2025 statt. Stellungnahmen konnten in diesem zweiten Beteiligungsverfahren nur zu den Änderungen gegenüber dem ersten Anhörungsentwurf abgegeben werden (siehe Art. 16 Abs. 6 Satz 3 BayLplG). Im Rahmen der zweiten Anhörung sind 399 Stellungnahmen eingegangen.

Alle eingegangenen Stellungnahmen im Rahmen des zweiten, formellen Beteiligungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung wurden von der Geschäftsstelle des Verbandes eingehend geprüft und einer fachlichen Bewertung unterzogen. Als Ergebnis wurde eine Synopse aller eingegangenen Stellungnahmen erstellt. Zu jeder vorgebrachten Anregung wurde ein Abwägungsvorschlag (siehe Spalte „Beschlussvorschlag“) mit Begründung (siehe Spalte „Bewertung der Geschäftsstelle“) erstellt. Auf dieser Grundlage resultiert der vorgeschlagene Beschlussvorschlag in der letzten Spalte der Synopse. Die Gesetzgeber und die Rechtsprechung haben sehr hohe Anforderungen an die Abwägung definiert.

Unterlagen zur Beschlussfassung

Als Grundlage der Beschlussfassung dient die Synopse als Zusammenstellung der eingegangenen Einwendungen aus der formellen Anhörung einschließlich der Abwägungsvorschläge durch die Verwaltung. Die vorliegende Synopse ist nichtöffentlich, da sie personenbezogene Daten enthält. Die überarbeiteten Unterlagen wurden online den Mitgliedern des Planungsausschusses (Zugangsberechtigung erforderlich) bereitgestellt.

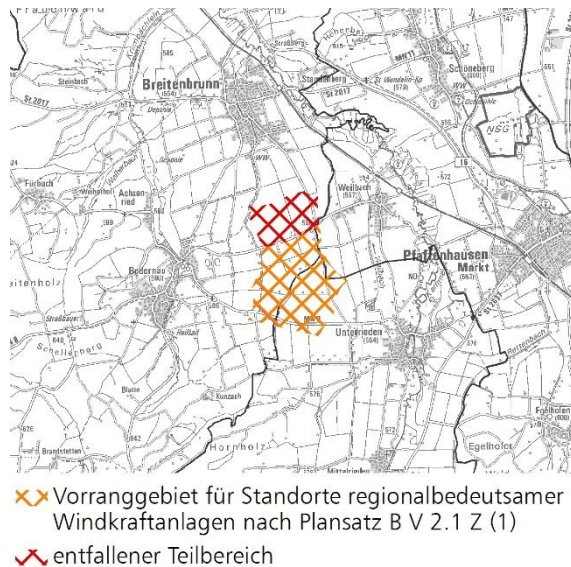
Änderungen nach der 2. Anhörung

Neue Erkenntnisse führen bei deren Berücksichtigung zu folgenden Änderungen am Planwerk.

1. Änderungen an der Abgrenzung von Vorranggebieten

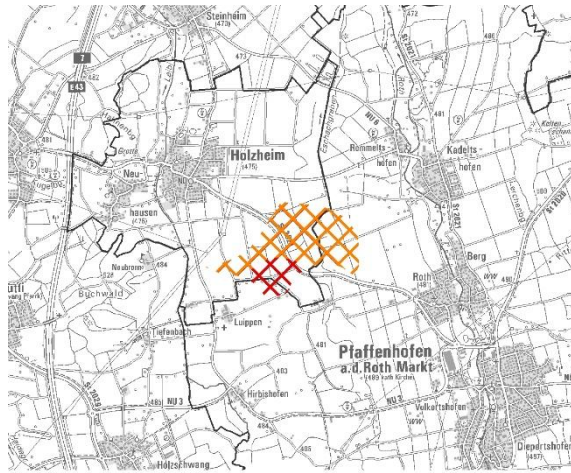
a. Verkleinerung Vorranggebiet Weitfeld in der Gemeinde Breitenbrunn, Landkreis Unterallgäu

Bereits im ersten Anhörungsverfahren hat das Wasserwirtschaftsamt Kempten beim geplanten Vorranggebiet Weitfeld in der Gemeinde Breitenbrunn auf ein mögliches Gefährdungspotenzial des Grundwassers im Wasserschutzgebiet (hier Zone III) und Vorranggebiet Grundwasserschutz nach Regionalplan hingewiesen. Wasserwirtschaftliche Auflagen (beispielsweise Tiefenbegrenzung, Minimierung wassergefährdender Stoffe) seien im Genehmigungsverfahren zur Minimierung dieses Gefährdungspotenzials hier jedoch möglich. Unter Berücksichtigung von § 2 EEG wurde am geplanten Vorranggebiet festgehalten. Im zweiten Anhörungsverfahren hat das Wasserwirtschaftsamt Kempten nun die vollständige Streichung des Vorranggebietes gefordert (siehe Stellungnahme ID 104). Eine ähnliche Forderung hat die Gemeinde Breitenbrunn in ihrer Stellungnahme erhoben (Stellungnahme ID 249). Nach erneuter Rücksprache mit dem Wasserwirtschaftsamt Kempten sowie einer Abklärung mit der obersten Raumordnungsbehörde in Bayern, wird von der Verbandsverwaltung empfohlen, den Bereich des Vorranggebietes im Wasserschutzgebiet Zone III zu streichen. Die aktuell gültige Verordnung über das Wasserschutzgebiet Breitenbrunn lässt regelmäßig keine Nutzung der Windenergie in Schutzgebietszone III zu. Eine Reduzierung des Vorranggebietes auch außerhalb des Wasserschutzgebietes und zwar im Vorranggebiet Wasservorkommen (PS B I 4 Z (5)) und darüber hinaus, wird unter Berücksichtigung von § 2 EEG jedoch nicht als notwendig erachtet. Dieser Teil soll deshalb als Vorranggebiet zur Nutzung der Windkraft weiterhin festgelegt werden. Das Vorranggebiet Windenergie reduziert sich somit von 169 ha auf 121 ha.



b. Verkleinerung des Vorranggebietes Michelseck in der Gemeinde Holzheim sowie im Markt Pfaffenhofen a. d. Roth, Landkreis Neu-Ulm

Das Vorranggebiet muss aufgrund der Lage eines neu bekanntgewordenen, ans Vorranggebiet angrenzenden Wohnhauses im Außenbereich von 126 auf 101 ha zurückgenommen werden.



✂ Vorranggebiet für Standorte regionalbedeutsamer Windkraftanlagen nach Plansatz B V 2.1 Z (1)

✂ entfallener Teilbereich

Beide gebietlichen Änderungen lösen keine neue Beachtungspflicht auf Grund geänderter Abgrenzungen der Vorranggebiete aus. Auf den entfallenen Flächen wäre auch bei einer Festlegung als Vorranggebiet rechtlich keine Genehmigung von Windenergieanlagen möglich gewesen. Die zugrundeliegenden Kriterien zur Bestimmung der Vorranggebiete bleiben dadurch unverändert.

2. Änderungen an den Plansätzen, der Begründung und den ergänzenden Unterlagen (u. a. Umweltbericht)

Plansätze mit Begründung:

- PS B V 2.1: Änderung der Angaben zur Flächengröße der verkleinerten Vorranggebiete Michelseck sowie Weitfeld
- Begründung: Redaktionelle Anpassung (neuer Gesetzesname, Änderung der Angaben zu den Flächenbeiträgen infolge der Verkleinerung der o.g. Vorranggebiete)

Umweltbericht:

- Ergänzende Berücksichtigung des Kriteriums Moorkarte (BK 50) bei der Bewertung des Schutzguts Boden
- Anpassung der die Wallfahrtskirche Maria Vesperbild betreffenden Ausführungen (neue Einstufung als besonders landschaftsprägendes Baudenkmal)
- Redaktionelle Anpassungen

Anhang 1 des Umweltberichts: Steckbriefe zur Strategischen Umweltprüfung

- Ergänzende Bewertung der Betroffenheit von Moorböden gemäß Moorkarte (BK 50) für Baden-Württemberg
- Ergänzende Bewertung der Betroffenheit der Feldvogelkulisse des Kiebitz für das Vorranggebiet Gundremmingen-Donautal
- Ergänzende Bewertung der Betroffenheit der Gebietskulisse Gewässerlandschaften für das Vorranggebiet Tannheim-Oyhof
- Ergänzende Bewertung der Betroffenheit von angrenzenden Bodendenkmälern für die Vorranggebiete Michelseck, Neu-Ulm-Eschach und Gundremmingen-Donautal

- Redaktionelle Anpassungen

Anhang 2 des Umweltberichts: Natura 2000-Verträglichkeitsabschätzung

- Keine Änderungen

Anhang 3 des Umweltberichts: Prüfung des Umgebungsschutzes regionalbedeutsamer Kulturdenkmale:

- Aufgrund der neuen Einstufung der Wallfahrtskirche Maria Vesperbild (Landkreis Günzburg) als besonders landschaftsprägendes Baudenkmal wurden neue Sichtbarkeitsanalysen angefertigt und die entsprechenden Prüfergebnisse dokumentiert.
- Redaktionelle Anpassungen

Anhang 4 des Umweltberichts: Erläuterungsbericht

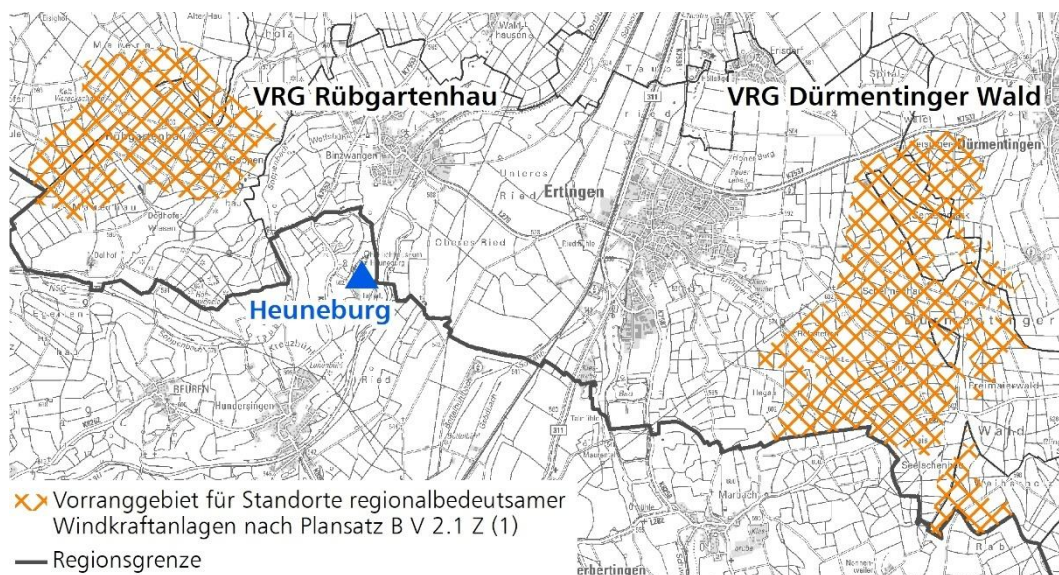
- Neuaufnahme des Kap. 3.2.2 Zweites formelles Beteiligungsverfahren

Neue Erkenntnisse durch das Beteiligungsverfahren führten zu geringfügigen Änderungen an den Planunterlagen. Neue Beachtungspflichten gegenüber dem Planentwurf in der ersten Anhörung wurden dabei jedoch nicht eingeführt.

Kulturdenkmal „Heuneburg“ und geplante Vorranggebiete „Dürmentinger Wald“ und „Rübgartenhau“ im Landkreis Biberach

Am 14. April 2026 ist beim Regionalverband ein Schreiben des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg eingegangen (siehe Anlage). Beigelegt wurden sog. „Ergänzende Hinweise“. Demnach bestehe keine Planrechtfertigung für die geplanten Vorranggebiete „Dürmentinger Wald“ und „Rübgartenhau“ im Landkreis Biberach. Die Herausnahme dieser Gebiete aus der Planung sei folglich aus rechtlichen Gründen zwingend.

Die betroffenen Vorranggebiete Rübgartenhau (467 ha, ca. 1,7 bis 4,3 km Entfernung zur Akropolis der Heuneburg) und Dürmentinger Wald (888 ha, ca. 5,2 bis 8,8 km Entfernung zur Akropolis der Heuneburg) stellen flächenmäßig zusammen ca. 54 % aller Vorrangfestlegungen im Landkreis Biberach dar. Der Flächenbeitragswert des gesamten baden-württembergischen Landesteils läge bei einer Streichung dieser beiden Vorranggebiete bei ca. 2,2 %.



Zur Thematik wird an dieser Stelle auf die Abwägung der Stellungnahme des Landesamtes für Denkmalpflege im Regierungspräsidium Stuttgart in der Synopse unter ID 361 ab Seite 538 hingewiesen, in der auf zahlreiche Anregungen des Denkmalschutzes bzgl. der

Heuneburg in Bewertungen der Geschäftsstelle eingegangen wird. Die Verbandsversammlung hat sich am 21.10.2025 bereits mit ergänzenden Hinweisen zur Stellungnahme vom 06.11.2024 des Landesamts für Denkmalpflege Baden-Württemberg zur Thematik Heuneburg befasst. Auf die Drucksache 2025-02VV-1367 wird deshalb ebenso hingewiesen.

Die Heuneburg ist als in höchstem Maße raumwirksames eingetragenes Kulturdenkmal gem. § 15 Abs. 4 DSchG BW in der strategischen Umweltprüfung zur Teilfortschreibung Windenergie des Regionalplans Donau-Iller berücksichtigt. Die im Schreiben und in den ergänzenden Hinweisen genannten denkmalfachlichen Einwände stellen keine neuen Erkenntnisse dar.

Die Heuneburg wurde am 01.02.2024 in die Tentativliste für die zukünftige Anmeldung zur Aufnahme in die Liste des UNESCO-Welterbes eingetragen, hat jedoch derzeit keinen Status als UNESCO-Welterbestätte. Gemäß der Handreichung der Kultusministerkonferenz der Länder zum UNESCO-Welterbe vom 14.10.2025 stellt die Eintragung einer Stätte auf die Tentativliste den ersten Schritt im Nominierungsprozess dar. Nach der Einreichung eines vollständigen Welterbeantrags beim Welterbezentrum entscheidet das Welterbekomitee über eine Aufnahme in die Liste des UNESCO-Welterbes. Erst mit der Aufnahme einer Stätte in die Welterbeliste kann eine Erklärung zum außergewöhnlichen universellen Wert verbindlich beschlossen werden, die als Referenzdokument für Schutz und Verwaltung des Welterbes gilt. Die in den ergänzenden Hinweisen des MLW genannten „Prüfungen des LAD sowie eines unabhängigen international besetzten Fachbeirats der Kultusministerkonferenz der Länder“ können daher nicht herangezogen werden, um für die Tentativlistenstätte Heuneburg die Feststellung eines außergewöhnlichen universellen Werts gem. Artikel 1 der Welterbekonvention zu begründen. Eine völkerrechtliche Schutzpflicht nach Artikel 4 der Welterbekonvention ist für die Tentativlistenstätte Heuneburg somit aus Sicht der Geschäftsstelle nicht erkennbar, sie greift erst bei eingetragenen Welterbestätten. Auch die Berücksichtigung einer bisher lediglich geplanten Kern- und Pufferzone, welche u. a. die in den ergänzenden Hinweisen genannten Grabhügelfelder um die Heuneburg umfasst, ist auf dieser Grundlage nicht angezeigt.

Hinsichtlich der in ergänzenden Hinweisen des MLW genannten betroffenen Verfassungsgüter Denkmalschutz und Klimaschutz ist aus der Rechtsprechung abzuleiten, dass die Verankerung des Denkmalschutzes in einer Landesverfassung nicht ausreicht, um den vorrangigen Belang der erneuerbaren Energien im Rahmen des § 2 EEG zu überwinden (OVG Sachsen-Anhalt 07.03.2024 – 2 M 70/23 Rn. 49, OVG Berlin-Brandenburg 27.07.2023 – OVG 3a A 52/23 Rn. 54). Die Bewertung potenzieller Beeinträchtigungen des Umgebungsschutzes der in höchstem Maße raumwirksamen Kulturdenkmale ist auf der Grundlage einer einzelfallbezogenen Ermessensentscheidung durch den Normgeber vorzunehmen.

Gemäß der von der Geschäftsstelle des Regionalverbands regionsweit einheitlich durchgeführten und im Umweltbericht ausführlich dokumentierten Sichtbarkeitsbewertungen ist keine erhebliche Beeinträchtigung des Umgebungsschutzes der Heuneburg durch die geplanten Vorranggebiete Rübgartenhau und Dürmentinger Wald zu erwarten. Im Falle der Aufnahme der Stätte "Keltische Machtzentren der älteren Eisenzeit nordwestlich der Alpen" in die Liste des UNESCO-Welterbes kann eine Gefährdung des Umgebungsschutzes der Heuneburg im Rahmen nachgelagerter Planungen zudem über Kulturerbeverträglichkeitsprüfungen für Welterbegüter frühzeitig erkannt und vermieden bzw. minimiert werden.

Die Darlegung in den ergänzenden Hinweisen des MLW, dass die Bebauung des Vorranggebiets Rübgartenhau mit Windenergieanlagen eine Zerstörung der zur Heuneburg gehörenden Grabhügelfelder nach sich ziehen würde, kann nicht nachvollzogen werden. Grundsätzlich können Auswirkungen auf den Bestand von archäologischen Kulturdenkmälern durch Bodeneingriffe bzw. Zuwegungen für die Errichtung von Windenergieanlagen erst auf Ebene

des Vorhabenzulassungsverfahrens abschließend geprüft werden, wenn die Anlagenzahl, Standorte und Spezifikationen der Anlagen bekannt sind. Alle erfassten archäologischen Kulturdenkmale wurden zudem über die zur Verfügung gestellten Geodaten des Landesamts für Denkmalpflege im Planungsprozess bereits berücksichtigt. Sie sind im Bereich des geplanten Vorranggebiets Rübgartenhau auf kleinräumige Flächen begrenzt und als Abschlussgebiete auf regionalplanerischer Maßstabsebene nicht darstellbar.

Die Streichung der geplanten Vorranggebiete Rübgartenhau und Dürmentinger Wald wäre aufgrund der obigen Ausführungen aus rechtlicher und fachlicher Sicht der Geschäftsstelle mit erheblichen Risiken und einer möglichen Verzögerung durch die Erforderlichkeit eines dritten formellen Anhörungsverfahrens verbunden.

Sollte das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen als Genehmigungsbehörde für die Teilfortschreibung bei der formulierten Rechtsauffassung bleiben, so könnte die Beibehaltung der geplanten Vorranggebiete Rübgartenhau und Dürmentinger Wald dazu führen, dass diese Vorranggebiete von einer Genehmigung ausgenommen werden.

Flächenumfang und Flächenbeitragswerte

	Fläche LK/S in ha	Fläche VRG in ha	Flächenanteil VRG in %
Alb-Donau-Kreis	135854	5122	3,77
Landkreis Biberach	140952	2522	1,79
Stadt Ulm	11868	182	1,53
Landkreis Günzburg	76240	2180	2,86
Landkreis Neu-Ulm	51584	793	1,54
Landkreis Unterallgäu	122957	1686	1,37
Stadt Memmingen	7011	0	0,00
Region baden-württ. Teil	288675	7826	2,71
Region bayerischer Teil	257792	4660	1,81
Region gesamt	546467	12486	2,28

Weitere Schritte

Da die vorgeschlagenen Änderungen am Plan (bei Beibehaltung der geplanten Vorranggebiete Rübgartenhau und Dürmentinger Wald) weder neue Beachtungspflichten auslösen noch bestehende verstärken, wird ein weiteres Beteiligungsverfahren auch bei Annahme der vorgelegten Änderungen nicht notwendig. Die Teilfortschreibung kann mit den angeführten Änderungen durch einen Satzungsbeschluss in der Verbandsversammlung vom Regionalverband abgeschlossen werden. Dies soll in der nächsten Sitzung am 30. Juni 2026 erfolgen.

Die Teilfortschreibung wird von der obersten Landesplanungsbehörde Baden-Württembergs (Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen) im Einvernehmen mit der obersten Landesplanungsbehörde Bayerns (Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie) durch Genehmigung der Satzung für verbindlich erklärt.

Anlagen:

- Übersichtskarte (Din A3): Gebietskulisse nach Auswertung des 2. Beteiligungsverfahrens
- Schreiben des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg vom 14. April 2026 zum Kulturdenkmal „Heuneburg/geplante Vorranggebiete

für Windkraftanlagen „Dürmentinger Wald“ und „Rübgartenhau“ bei der Teilfortschreibung Windenergie des Regionalplans Donau-Iller einschließlich ergänzender Hinweise des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen.

Online in einem geschützten Bereich abrufbar:

- Synopse der eingegangenen Einwendungen aus der zweiten formellen Anhörung einschließlich der erarbeiteten Abwägungsvorschläge durch die Verwaltung (vertraulich, da sie nicht anonymisiert ist!). Siehe Beiblatt

Überarbeitete Unterlagen online unter <https://www.rvdi.de/regionalplan/teilfortschreibung-windenergie-laufend/planungsstand-windenergie> abrufbar:




- Plansätze mit Begründung
- Kartenteil Teilfortschreibung Windenergie
- Umweltbericht zur Teilfortschreibung Windenergie
 - o Anhang 1 – Steckbriefe zur Strategischen Umweltprüfung
 - o Anhang 2 – Natura 2000 Verträglichkeitsabschätzung
 - o Anhang 3 – Prüfung des Umgebungsschutzes regionalbedeutsamer Kulturdenkmale
 - o Anhang 4 – Erläuterungsbericht

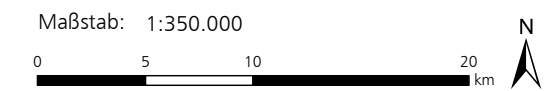
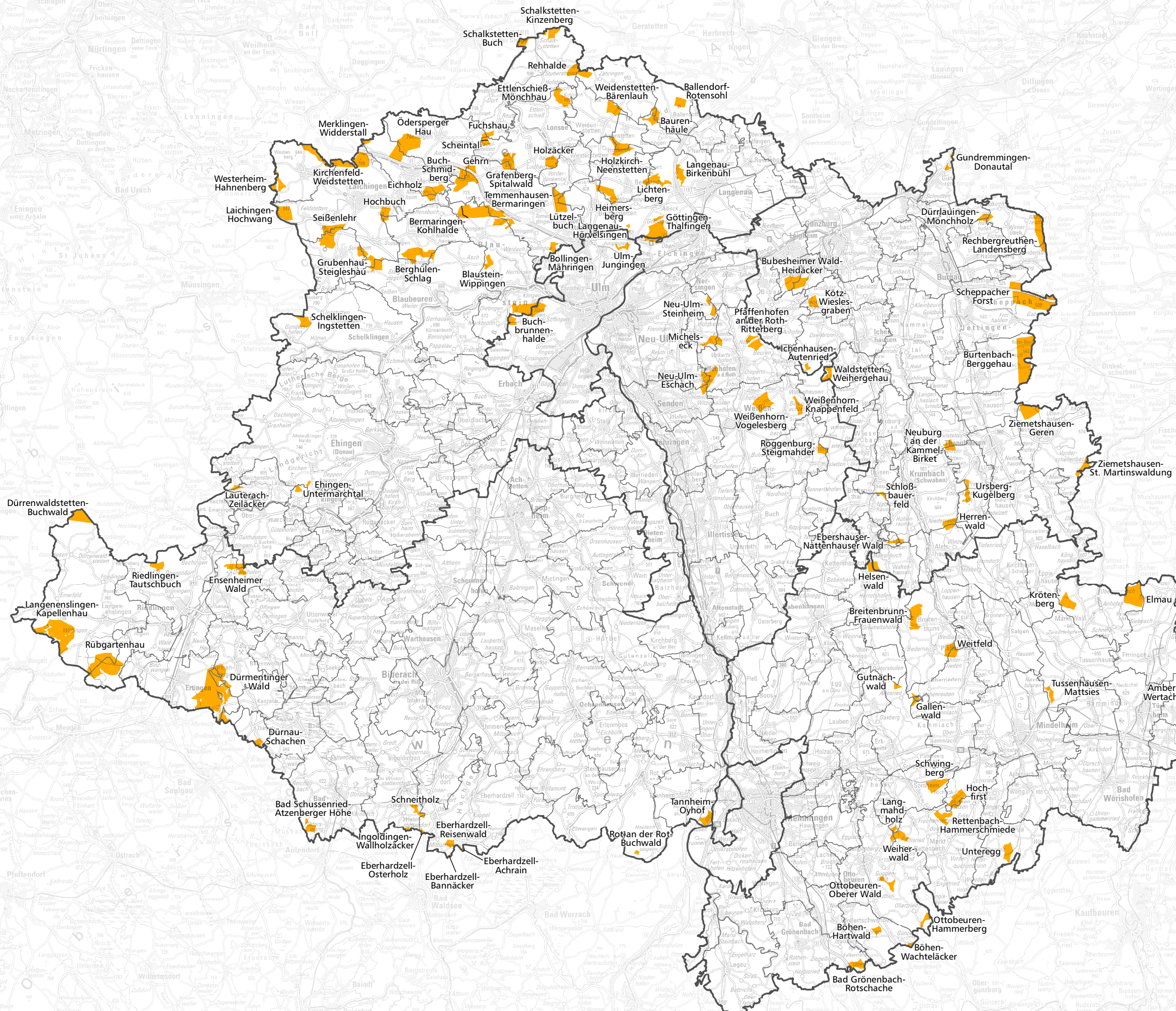
REGIONALPLAN DONAU-ILLER TEILFORTSCHREIBUNG WINDENERGIE

SITZUNG DES PLANUNGSAUSSCHUSSES
AM 28.04.2026

ANLAGE ZUR BERATUNGSUNTERLAGE
TOP 1 (2026-01PA-1369)

Gebietskulisse nach Auswertung
des 2. Beteiligungsverfahrens

-  Vorranggebiet für Standorte regionalbedeutsamer Windkraftanlagen nach Planatz B V 2.1 Z (1)
-  Kreisgrenze
-  Gemeindegrenze



Geobasisdaten:
© Bayerische Vermessungsverwaltung (www.geodaten.bayern.de)
© Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung
Baden-Württemberg (www.lgl-bw.de) Az.: 2851.9-1/19



An
Herrn Verbandsvorsitzender
Oberbürgermeister Martin Ansbacher

Herrn Verbandsdirektor
Markus Rieth

Regionalverband Donau-Iller
Schwambergerstraße 35
89073 Ulm

Versand per E-Mail: sekretariat@rvdi.de

Datum: 14. April 2026
Geschäftszeichen: MLW28-255-50/182

Kulturdenkmal „Heuneburg“ / geplante Vorranggebiete für Windkraftanlagen „Dürmentinger Wald“ und „Rübgartenhau“ bei der Teilfortschreibung Windenergie des Regionalplans Donau-Iller

Sehr geehrter Herr Verbandsvorsitzender,
sehr geehrter Herr Verbandsdirektor,

das Landesamt für Denkmalpflege im Regierungspräsidium Stuttgart hat am 9. Dezember 2025 eine Stellungnahme übermittelt, der das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen (MLW) ebenfalls am 9. Dezember 2025 beigetreten ist.

In der Anlage übermitteln wir Ihnen ergänzende Hinweise des MLW als oberste Denkmalschutzbehörde. Denkmalfachlich und denkmalrechtlich wird klargestellt, dass in den geplanten Vorranggebieten „Dürmentinger Wald“ und „Rübgartenhau“ der Teilfortschreibung Windenergie des Regionalplans Donau-Iller Genehmigungen für Windkraftanlagen denkmalrechtlich (und somit auch immissionsschutzrechtlich) **nicht in Aussicht** gestellt werden können.

Eine Planrechtfertigung für diese Gebiete besteht daher nicht. Die Herausnahme dieser Gebiete ist folglich aus rechtlichen Gründen zwingend.

Für ergänzende Rückfragen und Informationen stehen wir oder das Landesamt für Denkmalpflege gerne jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Christian Schneider

Anlage

Ergänzende Hinweise des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen

Ergänzende Hinweise des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen

In den vorgesehenen Vorranggebieten 21-02 F „Dürmentinger Wald“ und 21-02 E „Rübgartenhau“ des Entwurfs der Teilfortschreibung Windkraft des Regionalplans des Verbands Donau-Iller sind Genehmigungen für Windkraftanlagen entsprechend der Bemessungsgrundlage denkmalfachlich und -rechtlich nach §§ 7, 8 Absatz 1, 15 Absatz 1, Absatz 3 und Absatz 4 DSchG unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes und der Pflicht der Bundesrepublik Deutschland zur Einhaltung von ratifiziertem Völkerrecht **nicht** möglich (dazu B.). Die vorgesehenen Vorranggebiete sind deshalb nicht auszuweisen (dazu C.). Als Grundlage für die Bewertung dieses Einzelfalls werden zunächst die wesentlichen Eigenschaften der Kulturdenkmale, die für ihren Wert von zentraler Bedeutung und damit für diese Entscheidung maßgeblich sind, ergänzend zur Stellungnahme des Landesamts für Denkmalpflege im Regierungspräsidium Stuttgart (LAD) vom 9. Dezember 2025 skizziert (A.). Wesentliche entscheidungserhebliche Aspekte sind insbesondere:

A. Betroffene Kulturdenkmale und Welterbenominierung: Grundsätzliche denkmalfachliche Einordnung, Werte und Relevanz von Sichtbeziehungen

Von Windkraftanlagen in diesen Vorranggebieten sind Kulturdenkmale nach §§ 2 und 12 DSchG betroffen, einschließlich in höchstem Maße raumwirksame Kulturdenkmale im Sinne von § 15 Absatz 4 DSchG (vgl. hierzu ausführlich Stellungnahme des LAD vom 9. Dezember 2025, S. 6 f.). Es handelt sich darüber hinaus um den Bestandteil **Heuneburg** der Welterbenominierung „Keltische Machtzentren der älteren Eisenzeit nördlich der Alpen“ (Kurztitel: „Keltische Machtzentren“; im Folgenden: Heuneburg), die von der Bundesrepublik Deutschland zur Eintragung in die beim Komitee für das Erbe der Welt (Welterbekomitee der UNESCO) geführte **Welterbeliste** ausgewählt ist. Das hat die Kultusministerkonferenz der Länder am 4. Dezember 2023 aufgrund eines gemeinsamen Vorschlags der Länder Baden-Württemberg und Hessen beschlossen. Auf die Stellungnahme des LAD wird Bezug genommen.

1. Heuneburg unterfällt dem Schutzregime der Welterbekonvention

Die Entscheidung, die Heuneburg für die Eintragung in die Welterbeliste auszuwählen, fiel nach intensiver Prüfung durch einen unabhängigen, international besetzten Fachbeirat im Rahmen des nationalen Vorauswahlverfahrens auf Basis der Untersuchungen der Länder Hessen und Baden-Württemberg. Die Heuneburg ist nach denkmalfachlichen Feststellungen **von außergewöhnlichem universellen Wert** und damit geschütztes

Kulturerbe im Sinne des Artikel 1 des von der Generalkonferenz der UNESCO beschlossenen „Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ (Welterbekonvention).

Das Schutzregime der Welterbekonvention greift dabei nicht erst dann, wenn ein Denkmal oder eine Stätte bereits in die beim Welterbekomitee geführte Liste des Erbes der Welt eingetragen ist. Vielmehr gelten Rechte und Pflichten auch bereits für Kulturerbe nach Artikel 1 der Welterbekonvention. Die Prüfungen des LAD sowie eines unabhängigen international besetzten Fachbeirats der Kultusministerkonferenz der Länder haben ergeben, dass der Heuneburg einschließlich ihrer Grabhügelfelder und Außensiedlungen denkmalrechtlich „außergewöhnlich universeller Wert“ im Sinne von Artikel 1 der Welterbekonvention zukommt. Demzufolge ist die Heuneburg insoweit bereits während des Nominierungsverfahrens/vor der formellen Eintragung **durch die Welterbekonvention geschützt**.

Das bedeutet insbesondere, dass die Bundesrepublik Deutschland dazu verpflichtet ist, der **Schutzpflicht nach Artikel 4 der Welterbekonvention** nachzukommen. Gemäß Artikel 4 der Welterbekonvention ist die Bundesrepublik verpflichtet, bereits vor einer Einschreibung in die Welterbeliste alles in ihren Kräften Stehende zu tun, um den in den Artikel 1 und 2 der Welterbekonvention bezeichneten Schutz des Kultur- und Naturerbes und dessen „Erhaltung in Bestand und Wertigkeit“ und „seine Weitergabe an künftige Generationen“ sicherzustellen. Dabei sind weitere Vorgaben der Welterbekonvention und der Operational Guidelines zu beachten. So hält Artikel 5 der Welterbekonvention das Verfolgen einer allgemeinen Politik fest, „die darauf gerichtet ist (...), den Schutz dieses Erbes in erschöpfende Planungen einzubeziehen“. Die Welterbekonvention bindet die Bundesrepublik in ihrer Gesamtheit mit allen Gewalten auf Ebene aller Verbände. Soweit nach der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland Behörden der Länder für den Gesetzesvollzug zuständig sind, treffen diese Pflichten der Welterbekonvention diese Behörden (Grundsatz der Bundestreue). Entsprechend der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Gebot der völkerrechtsfreundlichen Auslegung nationaler Rechtsvorschriften sind die Schutzvorschriften der Artikel 4 und 5 der Welterbekonvention auch bei der Anwendung denkmal-, planungs- und immissionsschutzrechtlicher Gesetze zu berücksichtigen. Regelungen sind daher im Lichte der Welterbekonvention auszulegen.

2. Wesentliche Eckpunkte des außergewöhnlichen universellen Werts

Das nominierte Gut setzt sich aus den zwei Bestandteilen, der Heuneburg an der oberen Donau in Baden-Württemberg und dem Glauberg am Rand der Wetterau in Hessen, zusammen. Die zwei archäologischen Stätten repräsentieren **herausragende Machtzentren der frühkeltischen Zivilisation** in der älteren Eisenzeit nördlich der Alpen.

Sie zeichnen sich als protourbane Siedlungen mit einer planmäßig angelegten Siedlungsstruktur und monumentaler Befestigungs- und Siedlungsarchitektur sowie einer außergewöhnlichen Sepulkralarchitektur mit Prunkgräbern aus. Die Handwerks- und Handelsstrukturen spiegeln die Synthese aus mediterranen Einflüssen durch Importe und die Funktion als handwerkliche und technische Ideenschmieden sowie Produktions- und Distributionsstätten wider. Diese einzigartigen Zeugnisse aus der Zeit vom späten 7.–4. Jh. v. Chr. veranschaulichen die kontinentale Vernetzung und den engen Austausch der frühkeltischen Elite mit den mediterranen Kulturen sowie bahnbrechende Entwicklungen in Architektur, Siedlungsplanung, Handwerk und Kunst.

Die Heuneburg ist eines der **bedeutendsten archäologischen Denkmale** des Landes. Es gibt in ganz Mitteleuropa keine eisenzeitliche Fundstätte, die im Hinblick auf die stratigrafische Substanzerhaltung, die Qualität der Funde und Befunde sowie den Quellen- und Forschungsstand mit der Heuneburg vergleichbar ist.

Das etwa 3 Hektar (ha) große Plateau der Heuneburg wurde um 620 v. Chr. befestigt und entwickelte sich in den nachfolgenden Jahrzehnten zu einem der wichtigsten Macht- und Wirtschaftszentren nördlich der Alpen. Ausschlaggebend für die Wahl des Standortes war die geographisch günstige Lage oberhalb der Donau, einer der wichtigsten ost-west-verlaufenden Verkehrsadern in der damaligen Zeit. Sehr wahrscheinlich war die junge Donau etwa ab hier mit Booten und Flößen ganzjährig befahrbar. Die archäologischen Funde von der Heuneburg belegen, dass Kontakte in den Norden und in den mediterranen Süden bestanden haben. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass an dieser Stelle um 600 v. Chr. eines der **bedeutendsten frühkeltischen Zentren nördlich der Alpen** entstand.

Der dicht und regelmäßig bebaute Burgberg war zu dieser Zeit mit einer aus dem Mittelmeerraum inspirierten Architektur in Form einer Mauer aus luftgetrockneten Lehmziegeln und mehreren bastionsartig vorspringenden Türmen effektiv befestigt und thronte als Machtdemonstration ersten Ranges auch weithin sichtbar über dem Donautal. An diese Akropolis schloss sich westlich die ca. 1,5 ha große Vorburg an, die mit Graben, Wall, Palisade und einem monumentalen Tor ebenfalls repräsentativ geschützt war. Akropolis und Vorburg bildeten jedoch lediglich den Kernbereich, dem in der ersten Hälfte des 6. Jh. v. Chr. westlich die über 100 ha große Außensiedlung vorgelagert war, die man durch Wall-Graben-Systeme befestigte und in Bezirke untergliederte. Schätzungsweise gab es zu dieser Zeit zwischen 4000 und 5000 Einwohner auf dem Burgberg, in der Vorburg und in der Außensiedlung.

Um 530 v. Chr. führte ein Brandereignis zu großen Veränderungen an der Heuneburg. Die teilweise zerstörte Lehmziegelmauer wurde durch eine in traditioneller Technik ausgeführte Mauer aus Holz, Steinen und Erde ersetzt. Auch die Siedlungsstrukturen auf

dem Burgberg und in der Vorburg wandelten sich grundlegend. Während auf der Oberburg gehöftartige, voneinander abgegrenzte Anwesen mit teilweise großen Repräsentationsbauten entstanden, war nun das Vorburgareal sehr dicht besiedelt. Diese Veränderungen dürften jedoch nicht allein auf das Brandereignis zurückzuführen sein, denn etwa zeitgleich kam es zur Aufgabe der riesigen Außensiedlung der Heuneburg, auf deren Ruinen gegenüber dem Tor zur Vorburg vier Großgrabhügel errichtet wurden. Die Ausgrabungsergebnisse sprechen dafür, dass Teile der Elite ihren Wohnsitz aus dem Bereich der Außensiedlung auf die Akropolis verlagerten und die dort ursprünglich ansässigen Bewohner, darunter viele Handwerker, in die Vorburg verdrängten. In dieser Form existierte die Heuneburg bis 450 v. Chr. weiter und wurde dann nach einem Brand verlassen.

Die Heuneburg befindet sich am Donauoberlauf am Südrand der Schwäbischen Alb auf einem Geländesporn (605 m ü. NN), dessen östlicher Hang steil bis auf 538 m ü. NN abfällt. Diese topografische Lage bietet neben einem natürlichen Schutz nach Osten hin eine gute überregionale Anbindung und weitreichende Sichtbeziehungen. Bereits im späten 7. Jh. v. Chr. begünstigte dies die Etablierung eines überregionalen Zentralorts, der seinen Höhepunkt im 6. Jh. v. Chr. erreichte. Die für die Einschreibung in die Welterbeliste nominierte Fläche der Heuneburg umfasst ein Gebiet mit einer Länge (N-S) von ca. 5,5 km und einer Breite (O-W) von ca. 4 km. Dieses Areal besteht aus Burgberg (antike Akropolis), Vorburg, Außensiedlung sowie den dazugehörigen Grabhügelgruppen und erstreckt sich über eine Fläche von 1167 ha. Diese Fläche wird durch das Vorranggebiet für Windkraftanlagen „Rübgartenhau“ teilweise überplant.

Im Fokus: Sichtbeziehungen

Eine **ungestörte Sichtverbindung** zwischen den werttragenden Merkmalen der Heuneburg und ihrem Umland sowie die **repräsentative Sichtbarkeit** der Anlage aus der Ferne gehören zu den **Charakteristika** der Machtzentren der älteren Eisenzeit. Für die Heuneburg bedeutet dies konkret, dass die weitreichende Sicht, v.a. über die Donauebene hinweg, für die **Sicherheit** der Siedlung und die **Kontrolle** über das Umland von herausragender Bedeutung war. Ebenso unterstreichen dies die im Zusammenhang mit der Lehmziegelmauer konstruierten bastionsartigen Türme in der Plateaubefestigung mit Blick über Vorburg und Außensiedlung. Eine herausragende Rolle spielte auch die Sichtbarkeit der **monumentalen Grabhügel**, unter denen die politische und soziale Elite beigesetzt wurde, sowohl von der Akropolis der Heuneburg als auch von anderen Siedlungsbereichen sowie von den zur Heuneburg führenden antiken Straßen. Eine wichtige Sichtachse lief daher in frühkeltischer Zeit von der Akropolis über die Vorburg und das Tor der Vorburg, die davor errichteten Großgrabhügel bis hin zur 8,7 km nordnordwestlich gelegenen Versammlungs- und Opferstätte Alte Burg. Dabei wurden die vier Grabhügel im Gießübel-Talhaus von ihren frühkeltischen Erbauern so platziert, dass die Alte Burg vom Vorburgtor aus betrachtet exakt in der Mitte zwischen den beiden inneren Großgrabhügel der

Adelsnekropole im Hintergrund am südlichen Steilabfall der Schwäbischen Alb zu sehen war. Dieses archäologische Ensemble von Vorburgtor und Adelsnekropole an der Heuneburg stellt damit eines der **ältesten Beispiele für eine landschaftsarchitektonische Gestaltung in Mitteleuropa** dar.

Umgekehrt sind die **Sichtbeziehungen von den Denkmälern im Umfeld der Heuneburg auf die Akropolis** ebenfalls von herausragender Bedeutung. Dies ist u.a. aus der für den Raum nördlich der Alpen einzigartigen Anlage einer weiß verputzten und damit weithin sichtbaren Lehmziegelmauer zu erschließen. Auch der heute von den Besuchern des Freilichtmuseums wieder beschrittene Zugang zur Akropolis über das monumentale Steintor lässt eindrücklich die sehr bewusste Standortauswahl der Erbauer sowie die monumentale und auf Repräsentation bedachte Landschaftsumformung erkennen.

Das im Eigentum des Landes stehende archäologische Kulturdenkmal von Weltrang wird seit mehreren Jahren denkmal- und welterbegerecht in Wert gesetzt. Die Eröffnung des Besucherzentrums des Landes und des Außengeländes, in dem die Besucherinnen und Besucher das herausragende Kulturdenkmal erleben können, ist für 2027 geplant. Mit der Erschließung der ehemaligen Staatsdomäne Talhof als Besucherzentrum und der geplanten neuen Besucherlenkung sowie der Aufwertung des Donautals am Fuß der Heuneburg für (Rad-) Wanderer ergeben sich weitere Blickpunkte und Sichtverbindungen auf die Heuneburg.

Die Vorranggebiete „Dürmentinger Wald“ und „Rübgartenhau“ sehen Windkraftanlagen in diesen Sichtbeziehungen vor.

B. Wesentliche denkmalschutzrechtliche Aspekte

Unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls können im Bereich der vorgesehenen Vorranggebiete „Dürmentinger Wald“ und „Rübgartenhau“ für Windkraftanlagen auf Grundlage von § 8 Absatz 1 DSchG, § 7 Absatz 1, Absatz 2 DSchG, § 15 Absatz 1 DSchG sowie § 15 Absatz 3 und 4 DSchG keine denkmalschutzrechtlichen Genehmigungen bzw. Zustimmungen zu immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen erteilt werden. Windkraftanlagen würden auf einigen Flächen zu einer Zerstörung von Kulturdenkmälern führen, die nicht genehmigungsfähig wäre (dazu 1.). Auf anderen Flächen stellten Windkraftanlagen eine erhebliche Beeinträchtigung von Kulturdenkmälern im Sinne von § 15 Absatz 3 und Absatz 4 DSchG dar, die ebenfalls nicht genehmigungsfähig wäre (dazu 2.). Darüber hinaus würde der durch die Welterbekonvention geschützte außergewöhnliche universelle Wert der Heuneburg beschädigt. In jedem Fall müssten Anträge auf Erteilung denkmalschutzrechtlicher Genehmigungen abgelehnt werden. Das ergibt sich bereits aus den folgenden, wesentlichen Kernaspekten:

1. Zerstörung von Kulturdenkmalen, § 8 Absatz 1 Nummer 1, § 7 Absatz 2 DSchG (sog. Substanzschutz)

Im geplanten Vorranggebiet „Rübgartenhau“ liegen obertägig sichtbare bedeutende frühkeltische Grabhügelfelder, die zur Heuneburg gehören und Teil der Nominierung für das UNESCO-Welterbe sind. Die **Zerstörung der Kulturdenkmale ist nicht genehmigungsfähig**.

Diese Grabhügelfelder werden durch das Vorranggebiet „Rübgartenhau“ teilweise direkt überplant. Die Ausweisung des Vorranggebiets „Rübgartenhau“ würde damit die denkmalgeschützte Fläche der Grabhügelfelder für die Errichtung von Windkraftanlagen vorsehen. Sie würden mit der Errichtung der Anlagen und damit verbundenen Bodeneingriffen zerstört.

Ein Kulturdenkmal darf gemäß § 8 Absatz 1 Nummer 1 DSchG nicht ohne eine Genehmigung der Denkmalschutzbehörde zerstört werden (präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Es handelt sich um eine einzelfallbezogene Ermessensentscheidung.

- Verfassungsrang

Sowohl der Belang des Klimaschutzes als auch der des Denkmalschutzes ist **verfassungsrechtlich geschützt** (Artikel 20a GG, Artikel 3a LV bzw. Artikel 3c Absatz 2 LV).

Nach Artikel 20a GG und Artikel 3a LV ist der Staat „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ zum Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“ verpflichtet. Zu der begrenzenden „verfassungsmäßigen Ordnung“ gehört auch die Beachtung der völkerrechtlichen Schutzpflicht aus Artikel 4 der Welterbekonvention und das vom Parlament des Landes Baden-Württemberg beschlossene Denkmalschutzgesetz.

Die Erhaltung von Kulturdenkmalen ist das zentrale Anliegen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Nach Artikel 3c Absatz 2 LV genießen die Kulturdenkmale „öffentlichen Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden“. Dieser Grundsatz wird in § 1 Absatz 1 DSchG aufgegriffen. Hiernach ist zentrale Aufgabe von Denkmalschutz und Denkmalpflege, Kulturdenkmale zu schützen und zu pflegen sowie insbesondere deren Zustand zu überwachen. Dem Land kommt durch Artikel 3c Absatz 2 LV und § 1 DSchG eine besondere Pflichtenstellung zu.

In § 6 Absatz 1 DSchG ist die Pflicht zur Erhaltung von Kulturdenkmalen gesetzlich verankert. Erhaltungspflicht bedeutet positives Handeln, aber auch Unterlassung von schädigenden Handlungen. Es besteht ein grundsätzliches Beseitigungsverbot für

Kulturdenkmale, das allenfalls in Ausnahmefällen, durch besonders gewichtige private oder öffentliche Interessen überwunden werden kann. Zu diesen können insbesondere verfassungsrechtlich geschützte Belange wie der des Klimaschutzes (Artikel 20a GG und Artikel 3a LV) zählen.

- Klimabelang

Der Gesetzgeber hat mit der Änderung von § 7 Absatz 2 und § 15 Absatz 4 DSchG die Abwägungsentscheidung zwischen dem Denkmalschutz einerseits (Artikel 3c Landesverfassung) und dem Klimaschutzbelang andererseits (Artikel 20a, 2 Absatz 2 Satz 1 GG, Artikel 3a LV – und auch in Ansehung des § 2 EEG und der zugleich eingeführten allgemeinen Regelung des § 22 KlimaG) im Sinne einer **praktischen Konkordanz auf abstrakt-genereller Ebene** vorgenommen.

Nach der Ermessensvorgabe des § 7 Absatz 2 Satz 2 DSchG ist bis zur Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2040 nach dem Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg der besonderen Bedeutung der erneuerbaren Energien gegenüber denkmalschutzrechtlichen Belangen Rechnung zu tragen. § 7 Absatz 2 Satz 2 DSchG regelt keinen pauschalen Abwägungsvorrang zugunsten des Klimabelangs. Es ist vielmehr eine Abwägungsentscheidung im Einzelfall zu treffen, die sich einerseits mit dem Klimabelang und andererseits mit dem Denkmalbelang im konkreten Fall angemessen auseinandersetzt und das jeweilige, auch durch § 2 EEG vorgegebene, Gewicht der Belange berücksichtigt. Im Regelfall setzt sich dabei der Belang des Klimaschutzes durch. Hingegen muss im Einzelfall dargelegt werden, warum besondere Umstände vorliegen, die dazu führen, dass ein atypischer Fall vorliegt, der die ausnahmsweise Durchsetzung des Belangs des Denkmalschutzes gegenüber dem des Klimaschutzes rechtfertigt.

Besondere Umstände können sich insbesondere aus der besonderen Schutzbedürftigkeit des Denkmals oder aus der besonderen Schwere des Eingriffs ergeben. Die besondere Schutzbedürftigkeit ergibt sich maßgeblich aus dem Wert des Denkmals für sich oder als Teil einer denkmalgeschützten Gruppe. Ein besonders schwerer Eingriff ist dann gegeben, wenn konstituierende Merkmale des Denkmals verloren gehen oder sogar der Denkmalwert infrage gestellt wird.

Bei der Heuneburg, zu der die betroffenen Grabhügelfelder denkmalfachlich in direkter Verbindung stehen, handelt es sich um ein archäologisches Denkmal von **überragendem Rang**, welches für Störungen von außerhalb eine erhöhte Sensibilität aufweist. Die Grabhügelfelder tragen maßgeblich zum Verständnis und Erlebnis der Heuneburg bei und sind Teil des nominierten außergewöhnlichen universellen Werts. Es ist davon auszugehen, dass die Grabhügelfelder durch die Errichtung von Windkraftanlagen zumindest teilweise

zerstört werden, mithin der größte denkbare Schaden für das Kulturdenkmal entsteht. Das ist für das dargestellte äußerst schutzbedürftige Denkmal nicht hinnehmbar. Die Heuneburg befindet sich im **Eigentum des Landes**, dem von Gesetzes wegen eine **erhöhte Erhaltungspflicht** zukommt. Sie wird durch das Land ab 2027 in der Erlebniswelt Heuneburg für die Öffentlichkeit präsentiert und ist ein identitätsstiftendes Aushängeschild des Landes. Im vorliegenden Fall besteht ein sich aus dem außergewöhnlichen universellen Wert der Welterbestätte ergebendes öffentliches Interesse an einem nicht erheblich beeinträchtigten Erscheinungsbild des bereits heute öffentlich zugänglichen Denkmals. Dabei ist dieses überragende Gemeinschaftsgut strikt ortsgebunden.

Demgegenüber ist mit ausbleibenden Genehmigungen auf diesen Gebieten und daraus folgender Nichtausweisung als Vorranggebiete kein konkreter und vergleichbarer Verstoß verbunden, insbesondere wird auch der Flächenbeitrag für den Ausbau der erneuerbaren Energien, hier der Windenergie an Land, nach dem Windenergieflächenbedarfsgesetz und dem Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg nach dem aktuellen Planentwurf erreicht. Auch vor dem Hintergrund von § 2 EEG weist der Regionalverband Donau-Iller für Windkraftanlagen weitere Vorranggebiete aus; damit werden die entsprechenden gesetzlichen Vorgaben, insbesondere das vorgegebene Flächenziel von 1,8%, erfüllt und deutlich übertroffen (zuletzt 2,72%).

Unter Berücksichtigung der Ermessensvorgabe des **§ 7 Absatz 2 Satz 2 DSchG**, wonach der besonderen Bedeutung der erneuerbaren Energien gegenüber denkmalschutzrechtlichen Belangen Rechnung zu tragen ist, besteht daher außer der Versagung der Genehmigung keine alternative rechtskonforme Handlungsoption.

Der Belang der erneuerbaren Energien setzt sich somit in diesem Fall auch im Rahmen einer Abwägung ausnahmsweise nicht durch, auch wenn nach § 2 EEG „die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden sollen“. Während sowohl den erneuerbaren Energien als auch dem Denkmalschutz Verfassungsrang zukommt, ist in diesem Fall in das Denkmalschutzinteresse der wesentlich höher zu gewichtende Belang und entsprechend in der auch nach § 2 EEG durchzuführenden Abwägung zu berücksichtigen.

- Welterbekonvention und völkerrechtliche Verpflichtungen

Auch mit Blick auf den Denkmalwert ist außerdem zu berücksichtigen, dass die Grabhügelfelder als Bestandteil der Heuneburg durch die Welterbekonvention geschützt sind (s. oben A.) und somit die staatliche **Schutzpflicht nach Artikel 4 der Welterbekonvention** greift (s. oben A. 1.). Den Pflichten aus Artikel 4 der

Welterbekonvention kann **nur durch Nichtgenehmigung der Zerstörung** der zur Heuneburg gehörenden Grabhügelfelder nachgekommen werden.

Neben der Welterbekonvention ist die Bundesrepublik Deutschland auch nach **Artikel 4 Absatz 2** des europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes von 1992 (sog. **Konvention von Malta**) aufgrund von Völkerrecht verpflichtet, die Erhaltung des archäologischen Erbes vornehmlich an Ort und Stelle zu gewährleisten.

- Land wird Pflichten aus Welterbekonvention gerecht

Das Land erkennt damit seine Pflichten aus der Welterbekonvention ausdrücklich an. Dies entspricht auch der **bisherigen Praxis des Landes**. Dies kommt außerdem in der Unterstützung der Welterbestätten und -nominierungen durch eine Welterbekommission, einen Welterbefonds und aktuell eine weitere eingereichte Welterbebewerbung zum Ausdruck. Eine Genehmigungsentscheidung, die die Welterbenominierung „Keltische Machtzentren“ gefährdet, stünde dazu im Widerspruch, sie hätte darüber hinaus Folgen für das bisher von Land und Bund gegenüber der UNESCO gewährleistete Schutzregime und damit für alle Welterbestätten und Welterbebewerbungen landes- und bundesweit. Auch mit Blick auf die Vergemeinschaftungs- und Identifikationsfunktion der völkerrechtlichen Vereinbarung und der UNESCO als Institution würde eine solche Entscheidung weit über die Region Donau-Iller hinauswirken. Zu berücksichtigen ist auch das **Interesse der Bundesrepublik** an einer **Einhaltung** der von ihr **eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen**, die über den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes auch auf die Situation bei Windkraftvorhaben im Umfeld der Heuneburg ausstrahlt.

- Ausgrabung kein milderes Mittel

Der Erhaltungspflicht hinsichtlich der Grabhügelfelder kann auch unter Berücksichtigung des Klimabelangs nur nachgekommen werden, indem die **Zerstörung** durch die Errichtung von Windkraftanlagen **unterbleibt**. Insbesondere ist eine Ausgrabung der Grabhügelfelder kein milderes Mittel, das die archäologischen Denkmale gleichermaßen schützen würde wie eine unterbleibende Zerstörung. Denn die denkmalschutzrechtliche Erhaltungspflicht nach § 6 Absatz 1 DSchG richtet sich bei archäologischen Kulturdenkmälern auf die Erhaltung der Denkmalsubstanz und des Befundzusammenhangs an Ort und Stelle (in situ). Eine **Ausgrabung** ist daher **gleichbedeutend einer Zerstörung**. Archäologische Kulturdenkmale werden durch Bodeneingriffe zudem auch schon dann zerstört, wenn das umgebende Erdreich entfernt und der erkenntnisgebende Fundzusammenhang gestört wird. Eine Denkmalsubstanz und Befundzusammenhang zerstörungsfreie Errichtung von Windkraftanlagen samt Begleitinfrastruktur ist auf der überplanten Fläche nicht möglich.

- Reduzierte Zahl oder Verschiebung von Windkraftanlagen kein milderes Mittel

Auch eine **reduzierte Zahl** oder **Verschiebung** der Windkraftanlagen samt Begleitinfrastruktur auf dieser Denkmalfläche führt insoweit zu einem umfangreichen unwiederbringlichen Verlust von Kulturdenkmalen, die zu der den außergewöhnlichen universellen Wert der Heuneburg charakterisierenden Originalsubstanz und des zugehörigen Befundzusammenhangs zählen. Eine Genehmigung von Windkraftanlagen mit Verpflichtung zur Ausgrabung vermag neben dem begrenzten Dokumentationswert das originale Denkmal nicht zu erhalten und den außergewöhnlichen universellen Wert vor einer Schädigung zu schützen.

- Ergebnis

Die verfassungsrechtliche Verankerung des Denkmalschutzes, die völkerrechtlichen Bindungen sowie das zugesicherte Schutzregime gegenüber der UNESCO begründen wie im vorliegenden Fall Ausnahmen aufgrund des äußerst hohen Denkmalwerts und der irreversiblen, finalen Eingriffsintensität. Die unwiederbringliche Zerstörung der Grabhügelfelder schädigen, wie das LAD in seiner Stellungnahme ausführlich ausgeführt hat, den außergewöhnlichen universellen Wert der Heuneburg. Eine Entscheidung für den Vorrang des Belangs der erneuerbaren Energien im Fall einer teilweisen Zerstörung eines nominierten Welterbes würde im Ergebnis den Denkmalschutz leerlaufen lassen und weder der Landesverfassung noch der nach Artikel 5 der Welterbekonvention zu verfolgenden Politik gerecht werden können. Trotz der besonderen Bedeutung der erneuerbaren Energien ist eine Abwägung hier zugunsten des Denkmalschutzes zu fällen.

2. Nicht genehmigungsfähige Errichtung von baulichen Anlagen, § 15 Absatz 3, 4 DSchG (sog. Umgebungsschutz)

Die Heuneburg ist ein Kulturdenkmal von besonderer Bedeutung im Sinne des § 12 DSchG, sodass neben dem Genehmigungstatbestand des § 8 DSchG der erweiterte Schutz nach § 15 DSchG greift. So unterliegt auch die Errichtung von baulichen Anlagen in der Umgebung der Heuneburg grundsätzlich dem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt nach § 15 Absatz 3 DSchG.

- Heuneburg und Windkraftanlagen im System des § 15 DSchG

Die Heuneburg ist nach dem fachlichen **Bewertungsraaster** des LAD bezogen auf die Errichtung von Windkraftanlagen in der Umgebung von Kulturdenkmalen ein in höchstem Maße raumwirksames, eingetragenes Kulturdenkmal im Sinne von § 15 Absatz 4 DSchG. Daher findet weiterhin eine **Prüfung im Einzelfall** statt, ob denkmalfachliche Belange der Errichtung von Windkraftanlagen in der Umgebung des Denkmals entgegenstehen. Eine **einzelfallbezogene Ermessensentscheidung** ist notwendig.

Der Gesetzgeber hat, wie dargestellt, mit der Änderung des § 15 DSchG die Abwägungsentscheidung zwischen dem Denkmalschutz einerseits (Artikel 3c LV) und dem Klimaschutzbelang andererseits (Artikel 20a, 2 Absatz 2 Satz 1 GG, Artikel 3a LV – und auch in Ansehung des § 2 EEG und der zugleich eingeführten allgemeinen Regelung des § 22 KlimaG) im Sinne einer praktischen Konkordanz auf abstrakt-genereller Ebene vorgenommen. Mit der Bezugnahme auf die in höchstem Maße raumwirksamen Kulturdenkmale, zu denen die Heuneburg gehört, wurde der sog. Umgebungsschutz nach § 15 Absatz 3, 4 DSchG bei Windkraftanlagen auf wenige Ausnahmefälle, nämlich noch rund 0,1% der Kulturdenkmale beschränkt.

Nach § 15 Absatz 3 Satz 1 DSchG dürfen bauliche Anlagen in der Umgebung eines eingetragenen Kulturdenkmals, soweit die Umgebung für dessen Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung ist, nur mit Genehmigung der Denkmalschutzbehörde errichtet, verändert oder beseitigt werden (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Nach Satz 3 dieser Bestimmung besteht ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung, wenn das Vorhaben das Erscheinungsbild des Denkmals nur unerheblich oder nur vorübergehend beeinträchtigen würde oder wenn überwiegende Gründe des Gemeinwohls unausweichlich Berücksichtigung verlangen. Ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung besteht nur, wenn die Voraussetzungen des Satzes 3 vorliegen. Im Übrigen hat die Denkmalschutzbehörde ein Ermessen; bei einer erheblichen Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes scheidet die Genehmigung aber in der Regel aus.

- Windkraftanlagen als erhebliche Beeinträchtigung

Wie in der umfassenden denkmalfachlichen Stellungnahme des LAD vom 9. Dezember 2025 anhand von Sichttraumanalysen sowie Visualisierungen dargestellt wurde, würden Windkraftanlagen in den Vorranggebieten „Dürmentinger Wald“ sowie „Rübgartenhau“ wichtige **historische Sichtachsen und Blickbeziehungen der Heuneburg** (dazu auch A. 2) **stören** und daher eine **erhebliche Beeinträchtigung** im Sinne der Vorschrift darstellen.

Die Errichtung von Windkraftanlagen stellt dabei **keine vorübergehende Beeinträchtigung** dar. In Anbetracht des hinter der Regelung stehenden Schutzzwecks, das Erscheinungsbild eingetragener Kulturdenkmale möglichst ungeschmälert zu erhalten, ist die Tatbestandsvoraussetzung der „vorübergehenden“ Beeinträchtigung nach der Rechtsprechung eng zu fassen. Danach soll nur eine kurzfristige Beeinträchtigung, etwa durch mobile Anlagen, möglich sein. Windkraftanlagen werden grundsätzlich errichtet, um dauerhaft betrieben zu werden. Auch wenn die Betriebsdauer zunächst zeitlich begrenzt wird, sind mehrere Jahre – üblicherweise ein Vierteljahrhundert – keine bloß vorübergehende Beeinträchtigung. Zudem besteht grundsätzlich die Möglichkeit des sog. Repowerings, also der Ersetzung älterer Anlagen durch moderne, leistungsstärkere. Die Anlagen genießen außerdem nach Errichtung im Umfang ihrer Genehmigung (einfachen)

Bestandsschutz und könnten in diesem Rahmen erneuert werden. Unabhängig davon kann auch die ohne ein Repowering zu erwartende Betriebsdauer der Anlagen nicht als vorübergehend im Sinne des § 15 Absatz 3 Satz 3 DSchG angesehen werden. Eine vergleichbare Bewertung wird auch durch die UNESCO vorgenommen und ist daher im Rahmen der völkerrechtskonformen Auslegung der Regelung zu beachten.

- Verfassungsrang

Wie dargestellt haben sowohl der Denkmalschutz als auch der Klimaschutz Verfassungsrang. Mit der Änderung des § 15 DSchG hat der Landesgesetzgeber die **Abwägungsentscheidung** zwischen dem Denkmalschutz und dem Klimaschutzbelang im Sinne einer praktischen Konkordanz auf **abstrakt-genereller** Ebene vorgenommen. Ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 15 Absatz 4 DSchG sind von den wenigen Ausnahmen die Welterbestätten sowie die Nominierungen hierzu erfasst und das Land kommt damit „weiteren höherrangigen, insbesondere völkerrechtlichen Vorgaben, an die es gebunden ist, nach“. Dies ist bei der Anwendung auf den konkreten Einzelfall zu beachten.

- Klimabelang

In der vorzunehmenden Abwägung ist wiederum zu beachten, dass es sich bei der Heuneburg um ein archäologisches Denkmal von **überragendem Rang** handelt, welches für Störungen von außerhalb eine erhöhte Sensibilität aufweist. Durch Windkraftanlagen in den geplanten Vorranggebieten „Rübgartenhau“ und „Dürmentinger Wald“ werden, wie in der Stellungnahme des LAD vom 9. Dezember 2025 ausführlich dargestellt, **zentrale Sichtbeziehungen nachhaltig** gestört. Damit ist für das Erscheinungsbild des einzigartigen Denkmals eine zugleich **hohe Eingriffsintensität** verbunden. Die Heuneburg befindet sich im **Eigentum des Landes**, dem von Gesetzes wegen eine **erhöhte Erhaltungspflicht** zukommt. Im vorliegenden Fall besteht ein sich aus dem außergewöhnlichen universellen Wert der Welterbestätte ergebendes öffentliches Interesse an einem nicht erheblich beeinträchtigten Erscheinungsbild des bereits heute öffentlich zugänglichen Denkmals. Dabei ist dieses überragende Gemeinschaftsgut strikt ortsgebunden.

Demgegenüber bleibt es dabei, dass mit ausbleibenden Genehmigungen auf diesen Gebieten und daraus folgender Nichtausweisung als Vorranggebiete kein konkreter und vergleichbarer Verstoß verbunden ist, und insbesondere der Flächenbeitrag für den Ausbau der erneuerbaren Energien nach dem aktuellen Planentwurf erreicht wird.

Der Belang der erneuerbaren Energien setzt sich somit auch in Ansehung von § 2 EEG im Rahmen einer Abwägung ausnahmsweise nicht durch. In diesem Fall ist das

Denkmalschutzinteresse der wesentlich höher zu gewichtende Belang und entsprechend in der auch nach § 2 EEG durchzuführenden Abwägung zu berücksichtigen.

- Welterbekonvention und völkerrechtliche Verpflichtungen

Überwiegende Gründe des Gemeinwohls verlangen unausweichlich den völkerrechtskonformen Schutz des Erbes der Menschheit nach Artikel 1 der Welterbekonvention durch die Einhaltung der völkerrechtlichen Schutzpflichten insbesondere aus **Artikel 4 der Welterbekonvention**. Im vorliegenden Fall ist nach den durchgeführten Prüfungen auf den Vorranggebieten „Dürmentinger Wald“ und „Rübgartenhau“ außer der **Versagung einer Genehmigung von Windkraftanlagen** entsprechend der Referenzanlage **keine alternative rechtskonforme Handlungsoption** erkennbar. Nur, wenn Genehmigungen von Windkraftanlagen in den beiden Vorranggebieten unterbleiben, kann die Schädigung der Stätte und die entsprechende Verletzung der Schutzpflicht aus Artikel 4 der Welterbekonvention wirksam verhindert werden. Durch die Genehmigung von Windkraftanlagen würde das Land sich der Verpflichtung entziehen, alles in seinen Kräften Stehende zum Schutz des nominierten Welterbes zu tun, hier insbesondere vorhandene Spielräume zu nutzen. Mit der Versagung erkennt das Land seine Pflichten aus der Welterbekonvention ausdrücklich an und berücksichtigt das Interesse der Bundesrepublik an einer Einhaltung der von ihr eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, die über den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes auch auf die Situation bei Windkraftvorhaben im Umfeld der Heuneburg ausstrahlt. Wie oben dargestellt entspricht dies der bisherigen Praxis des Landes.

Die Bundesrepublik Deutschland hat auch das Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa (sog. Konvention von Granada) des Europarates vom 3. Oktober 1985 ratifiziert, sodass dessen Vorgaben, insbesondere diejenige zum Umgebungsschutz aus Artikel 4, für die öffentliche Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland verbindlich sind.

- Kein milderes Mittel

Wie in der Stellungnahme des LAD vom 9. Dezember 2025 ausführlich ausgeführt, bieten auch **Höhenreduktionen** oder **Standortverschiebungen** innerhalb der Vorranggebiete als Nebenbestimmungen keine Abhilfe.

- Ergebnis

Die Errichtung von Windkraftanlagen auf den genannten Vorranggebieten würden die nach § 15 Absatz 3, 4 DSchG Umgebung der Heuneburg erheblich beeinträchtigen. Sie wären deshalb nicht genehmigungsfähig.

3. Gesamtergebnis

Im Ergebnis ist die Versagung einer denkmalrechtlichen Genehmigung bzw. Zustimmung im immissionsschutzrechtlichen Verfahren zur Errichtung von Windkraftanlagen in den Vorranggebieten „Dürmentinger Wald“ und „Rübgartenhau“ schon nach den ausgeführten wesentlichen Gründen die einzigste rechtmäßige Handlungsoption der Denkmalschutzbehörden. Es handelt sich um eine Ermessensreduzierung auf null.

C. Folgen für den Regionalplanentwurf

Die Genehmigung von Windkraftanlagen in den Vorranggebieten „Dürmentinger Wald“ und „Rübgartenhau“ würde die Integrität der Heuneburg, deren Welterbenominierung und den Kernbereich des Denkmalschutzrechts infrage stellen. Eine denkmalrechtlich genehmigte Genehmigung/Zustimmung zur Errichtung von Windkraftanlagen kann in diesen Gebieten daher nicht in Aussicht gestellt werden. Insoweit stehen der Ausweisung als Vorranggebiete zwingende rechtliche Gründe entgegen, der Planentwurf wäre insoweit nicht vollziehbar, da es an der Erforderlichkeit fehlt.