

Denkmalschutz im Planungs- und Baurecht

Prof. Dr. Michael Krautzberger
Bonn/Berlin

Bundes- und Landesrecht

- Beim Denkmalschutz in einer Gemengelage
- Denkmalschutzrecht und Denkmalpflegerecht ist Ländersache
- Also die Landesdenkmalgesetze
- Aber auch das Städtebaurecht des Bundes enthält Denkmalschutzrecht
- Und ist darüber hinaus maßgeblich für Erhalt von denkmalwerten Beständen
- Oder muss sich für oder gegen den Denkmalschutz entscheiden

Die städtebaulichen Planungen und Maßnahmen betreffen situationsgemäß auch Kulturdenkmäler_

- Neben dem Begriff des Denkmals im Sinne des Landesdenkmalschutzrechts haben Rechtsprechung und Literatur einen eigenständigen Begriff des **“städtebaulichen Denkmalschutzes”** entwickelt, welcher der städtebaulichen Planung und Ordnung und damit dem Bauplanungsrecht eine eigenständige Aufgabe im Denkmalschutz zumisst.

Das Bauplanungsrecht des Bundes,
wie es im BauGB zusammenfassend
geregelt ist, bietet dem Denkmal
eine zusätzliche und eigenständige
Plattform.

Beispiel im BauGB

- § 172 BauGB: städtebaulicher Schutz von **Ensembles**, Orts- und Landschaftsbild, **Stadtgestalt**
- § 1 Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 BauGB: Die Bauleitpläne sollen auch die **städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell** erhalten und entwickeln.
- Sie sind weiterhin dem Prinzip einer **nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung** verpflichtet, auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen.
- In beiden „Leitzielen“ der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung spiegelt sich die Verpflichtung zur Bewahrung des historischen Erbes wieder.

§ 172

Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten (Erhaltungssatzung)

Die Gemeinde kann in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen

- 1. zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt,
- 2. zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung oder
- 3. bei städtebaulichen Umstrukturierungen

der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen.

Städtebaulicher Denkmalschutz

(§ 172 Abs. 3)

In dem Gebieten zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner **städtebaulichen Gestalt** darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn die **bauliche Anlage** allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das **Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild** prägt oder sonst von **städtebaulicher**, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer **Bedeutung** ist.

Die Genehmigung zur Errichtung der baulichen Anlage darf nur versagt werden, wenn die städtebauliche Gestalt des Gebiets durch die beabsichtigte bauliche Anlage **beeinträchtigt wird**.

Zu unterscheiden vom sog.
„Milieuschutz“ (§ 172 Abs. 4)

In den Gebieten zur Erhaltung der
Zusammensetzung der Wohnbevölkerung
darf die **Genehmigung** nur versagt werden,
wenn die Zusammensetzung der
Wohnbevölkerung **aus besonderen**
städtebaulichen Gründen erhalten werden soll.

Sie ist **zu erteilen**, wenn auch unter
Berücksichtigung des Allgemeinwohls die
Erhaltung der baulichen Anlage oder ein Absehen
von der Begründung von Sondereigentum
wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist.

BVerfG, Beschl. v. 26.1.1987, DVBl 1987,
465 = NVwZ 1987, 879

- Zu § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 3 BauGB:
- “Das OVG geht zu Recht davon aus, dass die Bestimmungen verfassungsgemäß sind. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zu ihrem Erlass folgt aus Art. 74 Nr. 18 GG.
- Die vorhandenen Berührungspunkte zum Recht des Denkmalschutzes besagen nicht, dass es sich bei § 172 Abs. 1 Nr. 1 um Vorschriften des Denkmalschutzes handelt, für die die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gegeben ist.
- Vielmehr regeln sie die Ausstrahlungswirkung des Denkmalschutzes in das Bauplanungsrecht, den sog. städtebaulichen Denkmalschutz, der zum Bodenrecht i. S. von Art. 74 Nr. 18 GG gehört.”

Hierzu BVerwG, Urt. v. 3.7.1987 , BVerwGE 78, 23/26 f.

- Die Regelung über die **Erhaltungssatzung** § 172 BauGB) ergreife verfassungsgemäß auch den **Denkmalschutz**,
“diesen jedoch nur in seinem städtebaulichen Aspekt, d. h. in seiner Ausstrahlungswirkung in das Bauplanungsrecht.
- Im Übrigen ist Denkmalschutz Sache der Länder”.
- Die damit angesprochenen verschiedenen Regelungsbereiche seien nach den Zielen **abzugrenzen**, die der Gesetzgeber mit der Erhaltung baulicher Anlagen jeweils verfolge:

noch BVerwGE 78, 23/26 f

- **Denkmalschutz** habe die Erhaltung baulicher Anlagen aus historischen Gründen im weitesten Sinne im Auge;
- “er will durch sie geschichtliche, insbesondere kunst- oder architekturgeschichtliche Epochen und Entwicklungen aber auch allgemein- oder sozialgeschichtliche Ereignisse und Zeitabschnitte dokumentieren.”

noch BVerwGE 78, 23/26 f.

- Das **Bodenrecht** hingegen nimmt die zu erhaltenden baulichen Anlagen in ihrer Beziehung zur aktuellen Stadtstruktur und in ihrer stadträumlichen Funktion für das gegenwärtige Zusammenleben der Menschen in der Gemeinde in den Blick.
- Es beziehe vorhandene bauliche Anlagen in ihrer Bedeutung für eine geordnete städtebauliche Entwicklung, eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung und eine menschenwürdige Umwelt (vgl. § 1 Abs. 5 BauGB) in seine Regelungen ein.

noch BVerwGE 78, 23/26 f.

- Städtebauliche Erhaltungsgründe und Gründe des Denkmalschutzes sind daher prinzipiell **voneinander getrennt zu prüfen.**
- Dies könne dazu führen, dass eine einzelne bauliche Anlage entweder nur aus den genannten städtebaulichen Gründen **ohne denkmalschützerischen Bezug** oder
- nur als Baudenkmal ohne städtebauliche Funktionen erhaltungswürdig sei;
- im Einzelfall könnten aber auch beide Gründe zusammentreffen.

noch BVerwGE 78, 23/26 f.

- Für die Erhaltungswürdigkeit einer baulichen Anlage im Rahmen des § 172 BauGB) kann deshalb auch an deren **Denkmalcharakter** angeknüpft werden.
- Entscheidend für die bleibt aber, dass die Wahrung ihrer **städtebaulichen Funktion** im oben beschriebenen Sinne das Ziel der Erhaltung einer baulichen Anlage darstellt.
- Hieraus folgt, dass die Gemeinde, mit den rechtlichen Mitteln der Erhaltungssatzung **nicht der Sache nach “Denkmalschutz”** (im Sinne des Landesdenkmalschutzes) betreiben dürfe.
- Vielmehr müsse sie sich bei der ihr vom Bundesgesetzgeber anvertrauten Erhaltung baulicher Anlagen auf die Verfolgung der in § 172 Abs. 3 bis 5 BauGB) genannten **städtebaulichen Ziele beschränken**.

Auch der Neubau ist in der
Erhaltungssatzung erfasst

Zum Schutz von Sichtbeziehungen

Zum Ensembleschutz

Fall: Mietshaus in Villengegend

- Errichtung Eigentümer strebt die Errichtung eines Mehrfamilienhauses im rückwärtigen Teil des Grundstücks an.
- Die Beurteilung nach § 34 Abs. 1 BauGB ist im Einzelnen umstritten
- Deshalb: Beurteilung nach § 172 BauGB?

Verhältnis zum Bauplanungsrecht

BVerwG, Beschl. v. 3.12.2002 – 4 B 47.02 -

- Durch eine Erhaltungssatzungen kann die Errichtung eines nach § 34 Abs. 1 BauGB zulässigen Gebäudes verhindert werden.
- § 172 BauGB enthält einen selbstständigen materiellen Versagungsgrund für die Errichtung einer baulichen Anlage.

Verhältnis zwischen Denkmalschutzrecht und städtebaulichem Erhaltungsrecht

- **Eine denkmalbehördliche Unbedenklichkeitserklärung schließt die erhaltungsrechtliche Unzulässigkeit baulicher Anlagen nicht aus.**
- **OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 9. 12. 2005 - 2 B 2/03 - LKV 2006, S. 515**

BVerwG, Beschl. 22.3.2006 – 4 B 15.06 -

- Arkaden Ecke Dorotheenstr./Friedrichstr./bis Leipziger Str. Berlin stehen unter Denkmalschutz und in einem städtebaulichen Erhaltungsgebiet
- Schauvitriken sollen eingebaut werden
- Denkmalschutzrechtliche Genehmigung wird erteilt
- Kann die Genehmigung nach § 172 BauGB versagt werden?

BVerwG: Das ist rechtmäßig

- Eine einzelne bauliche Anlage kann nur aus städtebaulichen Gründen
- ohne denkmalschützenden Bezug
- erhaltenswürdig sein.
- Hier: Der großzügige städtebauliche Gestaltwert der Arkaden würde in sein Gegenteil verkehrt, weil ein beengtes Bild entsteht.

Begriffe des städtebaulichen Denkmalschutzes

- Ortsbild
- Stadtgestalt
- Landschaftsbild

Ortsbild

- „Ortsbild“ (oder **Ortssilhouette**) ist die bauliche Ansicht eines Ortes oder Ortsteils bei einer Betrachtung sowohl von innen als auch von außen (unter Einschluss der Fernwirkung des Ortsumrisses).
- Ortsbild ist also die **bauliche Ansicht** eines Ortsteils, Straßenzugs, Platzes oder eines sonstigen Bebauungszusammenhangs, d. h. das überwiegend durch bauliche Anlagen bestimmte Erscheinungsbild.
- Zum Ortsbild in dem hier relevanten Sinne gehört – weil untrennbarer Bestandteil, wenn auch mit eigenständiger Wirkung – das **Straßenbild**.
- Das Straßenbild ergibt sich aus der Führung der Straße selbst und durch die sie begrenzenden Grundstücke mit ihren baulichen Anlagen oder aus dem **Bild**, das eine Straße in Verbindung mit den angrenzenden Grundstücken und den darauf befindlichen Anlagen für den Beschauer abgibt.
- Gemeint sind hier also die **visuellen** Aspekte.

Stadtgestalt

- Die Stadtgestalt schließt den **Grundriss** und die räumliche Struktur,
- aber auch bestimmte typische Formen der Bodennutzung mit ein.
- Die Stadtgestalt wird nicht nur durch die Baustruktur, sondern auch durch die entsprechenden **Freiräume** bestimmt.
- Die Stadtgestalt ist die Gesamtheit aller **die städtebauliche Gestaltung bestimmenden Elemente**, die in ihrem Zusammenwirken zu einer bestimmten, deutlich erkennbaren Gestalt das städtebauliche Gesicht einer Gemeinde oder eines Gemeindeteils bewirken.
- Der Begriff der Stadtgestalt ist ein **Auffangtatbestand** neben dem Orts- und dem Landschaftsbild.

Landschaftsbild

- Das Städtebaurecht schließt auch den Begriff des Landschaftsbildes ein (vgl. § 172 Abs. 3 S. 1 BauGB):
- Unter Landschaftsbild ist der **optische Eindruck einer Fläche** zu verstehen, die durch das Vorherrschen der freien Natur geprägt ist.
- Da auch das Landschaftsbild geschützt wird, kann die Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB auch außerhalb der städtebaulichen Ensembles oder der geschlossenen (Alt-)Stadtkerne Anwendung finden,
- z. B. in bestimmten, **weniger verdichteten Baugebieten**,
- so in **Dorfgebieten**, welche in die freie Landschaft hineinwirken.

Bauleitplanung

- Denkmalschutz und
- Bauleitplanung

Ein städtebaulicher Belang bei der Abwägung § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB

- 5. die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes

Worum geht es dabei?

- Die Gesamtheit der in den **Landesdenkmalgesetzen** erfassten Belange
- Unabhängig davon die Belange der **erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätzen** von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung
- Also auch die baulichen Anlagen in ihrer Bedeutung für die **Stadtstruktur** und die **stadträumliche Funktion**

Aus städtebaulichen Gründen erhaltenswert

Was heißt das?

- Ob ein Objekt im Sinne dieser Belange, d. h. aus städtebaulichen Gründen **erhaltenswert** ist,
- beurteilt sich nach seiner **geschichtlichen, künstlerischen oder sonstigen städtebaulichen Bedeutung**.
- Jeder dieser Aspekte für sich genommen kann genügen, um die **Erhaltenswürdigkeit** zu begründen.
- Vorausgesetzt ist dabei weder ein besonderes **Alter** des Objekts, noch ein besonderer **künstlerischer Wert**.
- Auch ein nach heutigem Verständnis unbedeutendes Objekt, das aber bei seiner Errichtung **für den Städtebau besonders charakteristisch** war (z.B. ein auffälliges Fabrikgebäude der frühen Gründerzeit), kann erhaltenswert sein

Beispiel: Ensembleschutz

- Als erhaltenswert werden vornehmlich Ortsteile, Straßen und Plätze angesehen (**sog. Ensembleschutz**).
- Darin können im Einzelfall Unterschiede zu den landesrechtlichen Belangen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege bestehen:
- Bei einem Ensemble muss nicht notwendig jedes Bauwerk für sich genommen erhaltenswert sein;
- die Schutzwürdigkeit kann sich aus dem Zusammenhang ergeben.
- Kann ein Bauwerk aus diesem Zusammenhang nicht hinweggedacht werden, ohne dass das Ensemble gestört würde, so ist es erhaltenswert ohne Rücksicht auf seine eigenständige Bedeutung.

Ortsteil

- Schützenswert können weiterhin auch ganze **Ortsteile** sein,
- wobei jedoch die hierfür notwendige Unentbehrlichkeit von Einzelobjekten besonders zu prüfen ist.
- Sinn einer (auch) denkmalschützenden Bauleitplanung kann es nicht sein, ganze Stadtteile museal zu konservieren.
- Das verbietet sich auch aus dem Gedanken, dass die Wahrung der Funktionsfähigkeit eines Stadtteils die beste Art der Erhaltung darstellt.

Was heißt „erhaltenswert“?

- Die Erhaltenswürdigkeit eines Objekts ist zunächst ohne Rücksicht auf andere städtebauliche Belange nach **objektiven Maßstäben** zu beurteilen.
- Die Erhaltenswürdigkeit ist **gerichtlich voll kontrollierbar**.

Auf die Abwägung kommt es an

- Ob ein Objekt **erhalten werden** soll oder ob in sonstiger Weise auf das Objekt wegen seiner Erhaltenswürdigkeit Rücksicht zu nehmen ist,
- lässt sich erst unter **Abwägung aller städtebaulich relevanten Belange** feststellen.
- Unterschutzstellungen und sonstige Anordnungen der Denkmalschutzbehörden nach dem **Denkmalschutzrecht der Länder** können zu einer Gewichtungsvorgabe führen, die die Gemeinde nur bei entsprechender Gewichtigkeit anderer abwägungsrelevanter Belange hintanstellen darf;
- ein **absoluter Vorrang** kommt den Belangen des Denkmalschutzes dabei jedoch nicht zu.
- Vgl. BayVGh vom 9. 11. 1981, BRS 38, Nr. 39; vom 19. 12. 1983, UPR 1984, 342; NdsOVG vom 26. 6. 1984—6 C 22.81 –; Watzke, ZfBR 1981, 58 f.; Moench, ZfBR 1985, 113, 166.

Was hat die Umweltprüfung mit Denkmälern zu tun?

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

- Bei einer Vielzahl von Planungen und Maßnahmen nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen.
- Nach § 2 UVPG umfasst sie die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Vorhaben hinsichtlich ihrer Folgen unter anderem auch für Kulturgüter wie Bau- und Bodendenkmäler.
- Das Gesetz bringt zwar keine Genehmigungspflicht oder Verbotsmöglichkeiten.
- Es eröffnet auch keine Ansprüche von Privaten oder verselbständigte Klagemöglichkeiten.
- Vielmehr ist die UVP lediglich eine Prüfung der Umweltfolgen und bleibt nur ein unselbständiger Teil des Entscheidungsverfahrens über die Zulässigkeit des Vorhabens, verbessert aber in jedem Fall die Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich der fachlichen Belange auch z.B. der **Denkmalpflege**.
- Die Möglichkeiten der UVP für den Kulturgüterschutz z. B. bei der Bauleitplanung aber auch in Genehmigungsverfahren aller Art sind wegen entsprechenden bundesweiten Defiziten im Gesetzesvollzug weder tatsächlich noch rechtlich ausgelotet

§ 13a Bebauungspläne der Innenentwicklung

- (1) Ein Bebauungsplan für die Wiedernutzbarmachung von Flächen,
- die Nachverdichtung oder andere
- Maßnahmen der Innenentwicklung
- (Bebauungsplan der Innenentwicklung)
- kann im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden.

(noch § 13 a Abs. 1)

- Der Bebauungsplan darf im beschleunigten Verfahren nur aufgestellt werden, wenn in ihm eine zulässige **Grundfläche** im Sinne des § 19 Abs. 2 der Baunutzungsverordnung oder eine Größe der Grundfläche festgesetzt wird von insgesamt
 - 1. **weniger als 20 000 Quadratmetern**, wobei die Grundflächen mehrerer Bebauungspläne, die in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden, mitzurechnen sind, oder

(noch § 13 a Abs. 1)

- 2. 20 000 Quadratmetern **bis weniger als 70 000 Quadratmetern**, wenn auf Grund einer **überschlägigen Prüfung** unter Berücksichtigung der in **Anlage 2** dieses Gesetzes genannten Kriterien die Einschätzung erlangt wird, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, die nach § 2 Abs. 4 Satz 4 in der Abwägung zu berücksichtigen wären (Vorprüfung des Einzelfalls); die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche durch die Planung berührt werden können, sind an der Vorprüfung des Einzelfalls zu beteiligen.

(noch § 13 a Abs. 1)

- Das **beschleunigte Verfahren ist ausgeschlossen**, wenn durch den Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben vorbereitet oder begründet wird, die einer Pflicht zur Durchführung einer **Umweltverträglichkeitsprüfung** nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder nach Landesrecht unterliegen.
- Das beschleunigte Verfahren ist auch ausgeschlossen, wenn Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in **§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe b** genannten Schutzgüter bestehen.

Anlage 2 (zu § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2)

Nachstehende Kriterien sind anzuwenden, soweit auf Anlage 2 Bezug genommen wird.

1. Merkmale des Bebauungsplans insbesondere in Bezug auf
 - 1.1 das Ausmaß, in dem der Bebauungsplan einen Rahmen im Sinne des § 14b Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung setzt;
 - 1.2 das Ausmaß, in dem der Bebauungsplan andere Pläne und Programme beeinflusst;
 - 1.3 die Bedeutung des Bebauungsplans für die Einbeziehung umweltbezogener, einschließlich gesundheitsbezogener Erwägungen, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der nachhaltigen Entwicklung;
 - 1.4 die für den Bebauungsplan relevanten umweltbezogenen, einschließlich gesundheitsbezogener Probleme;
 - 1.5 die Bedeutung des Bebauungsplans für die Durchführung nationaler und europäischer Umweltvorschriften.

(noch Anlage 2)

- 2. Merkmale der möglichen Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete, insbesondere in Bezug auf
- 2.1 die Wahrscheinlichkeit, Dauer, Häufigkeit und Umkehrbarkeit der Auswirkungen;
- 2.2 den kumulativen und grenzüberschreitenden Charakter der Auswirkungen;
- 2.3 die Risiken für die Umwelt, einschließlich der menschlichen Gesundheit (zum Beispiel bei Unfällen);
- 2.4 den Umfang und die räumliche Ausdehnung der Auswirkungen;
- **2.5 die Bedeutung und die Sensibilität des voraussichtlich betroffenen Gebiets auf Grund der besonderen natürlichen Merkmale, des kulturellen Erbes, der Intensität der Bodennutzung des Gebiets jeweils unter Berücksichtigung der Überschreitung von Umweltqualitätsnormen und Grenzwerten;**

2.6 folgende Gebiete:

- 2.6.1 im Bundesanzeiger gemäß § 10 Abs. 6 Nr. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes bekannt gemachte Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung oder europäische Vogelschutzgebiete,
- 2.6.2 Naturschutzgebiete gemäß § 23 des Bundesnaturschutzgesetzes, soweit nicht bereits von Nummer 2.6.1 erfasst,
- 2.6.3 Nationalparke gemäß § 24 des Bundesnaturschutzgesetzes, soweit nicht bereits von Nummer 2.6.1 erfasst,
- 2.6.4 Biosphärenreservate und Landschaftsschutzgebiete gemäß den §§ 25 und 26 des Bundesnaturschutzgesetzes,
- 2.6.5 gesetzlich geschützte Biotope gemäß § 30 des Bundesnaturschutzgesetzes,
- 2.6.6 Wasserschutzgebiete gemäß § 19 des Wasserhaushaltsgesetzes oder nach Landeswasserrecht festgesetzte Heilquellenschutzgebiete sowie Überschwemmungsgebiete gemäß § 31b des Wasserhaushaltsgesetzes,
- 2.6.7 Gebiete, in denen die in den Gemeinschaftsvorschriften festgelegten Umweltqualitätsnormen bereits überschritten sind,
- 2.6.8 Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte, insbesondere Zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte in verdichteten Räumen im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 5 des Raumordnungsgesetzes,
- 2.6.9 in amtlichen Listen oder Karten verzeichnete Denkmale, Denkmalensembles, Bodendenkmale oder Gebiete, die von der durch die Länder bestimmten Denkmalschutzbehörde als archäologisch bedeutende Landschaften eingestuft worden sind.**

Verhältnis zur bauleitplanerischen Abwägung

- Die in § 1 Abs. 6 BauGB bezeichneten Belange sind nach § 1 Abs. 7 BauGB gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.
- Eine unzureichende Berücksichtigung der in § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB bezeichneten Belange kann zur Fehlerhaftigkeit des Bauleitplans führen.
- Sind die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege in der Abwägung sachgerecht behandelt worden, kann die Bebaubarkeit von Grundstücken im Plangebiet aus landesdenkmalrechtlichen Gründen nicht in Frage gestellt werden, außer es wird eine entsprechende Entschädigung gewährt.

Beispiele aus der Rechtsprechung:

- Unzulässigkeit der Darstellung einer Wohnbaufläche im Flächennutzungsplan für ein Gelände, unter dessen Oberfläche ein ehemaliges Römerkastell des Neckarlimes liegt
- VGH Mannheim, ESVGH 23, 188
- Unzulässigkeit einer Hangbebauung unterhalb einer Kirchenburg und Wallfahrtsstätte.
- VGH München vom 9. 11. 1981, BRS 38 Nr. 39.

Festsetzung privater Grünflächen im Interesse des Ortsbildes § 9 Abs. 1 Nr. 10 und 15

- Parkanlagen, Friedhöfe
- Die Festsetzung privater Grünflächen mit der Zweckbestimmung „Hausgärten“ nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB kann dazu dienen, die künftige städtebauliche Funktion ortsbildprägender Freiflächen zu bestimmen
- So BVerwG, Urt. vom 18. 5. 2001 – 4 CN 4.00 – (BauR 64 Nr. 1 = DÖV 2001, S. 953).
- Auch das OVG Münster hatte mit Urteil vom 20. 11. 1995 – 10a D 102/94.NE – (EzD 3.2 Nr. 6) bestätigt, dass die Gemeinde nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB ermächtigt ist, im Bebauungsplan private Grünflächen (denkmalwürdiger Park) festzusetzen.

Auch ohne formelle Unterschutzstellung?

- In diesem Zusammenhang ist unerheblich, dass die Eintragung des Parks (Unterschutzstellung) als Denkmal noch nicht bestandskräftig war, als die Antragsgegnerin den Bebauungsplan als Satzung beschloss.
- Die Belange des Denkmalschutzes können es auch erforderlich machen, solche Anlagen in den Blick zu nehmen, deren Eintragung als Denkmal noch nicht bestandskräftig ist.
- Als vorausschauende Planung muss die Bauleitplanung denkmalwürdige Anlagen und ihre künftige Nutzung als solche bedenken.
- OVG Münster, EzD 3.2 Nr. 6

Ein Denkmal wird erst nachträglich entdeckt

VGH München, ZfBR 1987, 215

- Wird z.B. im Rahmen von Baumaßnahmen auf der Grundlage eines insoweit fehlerlosen Bebauungsplans ein Bodendenkmal nachträglich entdeckt, ist zu unterscheiden, ob nach den Grundsätzen der Abwägungsbeachtlichkeit und Ermittlungspflicht das Bodendenkmal bei der Planaufstellung zu beachten war.
- Ist dies zu bejahen, führt dies zur Fehlerhaftigkeit des Bebauungsplans; ist die Frage zu verneinen, berührt dies die Wirksamkeit des Bebauungsplans grundsätzlich nicht; ggf. kommt eine Planänderung in Betracht.
- Ein Erfordernis zur Planänderung ergibt sich aus den in § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB bezeichneten städtebaulichen Gründen.

Beispiel

- Die Gemeinde ist verpflichtet, die Denkmaleigenschaft eines von der Bauleitplanung in seinem Bestand betroffenen Gebäudes zu erkennen und in die Abwägung einzubeziehen
- OVG Lüneburg, Urt. v. vom 14. 12. 1989 – 6 C 23, 24, 26/88 - NVwZ-RR 1990, S. 342

Beispiel

- Verkennung der Bedeutung eines Minarets für die Moschee einer islamischen Gemeinde und den Sichtbezug zu einer denkmalgeschützten christlichen Kirche kann zu Abwägungsfehlern führen
- VGH München, Urteil vom 29. 8. 1996 – 26 N 95.2983 –

Durch die langjährige Anwendung unerkannt nichtiger
Bebauungspläne kann kein Gewohnheitsrecht entstehen
(BVerwGE 55, S. 369 f./377 f.)

Planerische Darstellungen zugunsten der Stadtgestaltung

- Bauleitplanerischen Festsetzungen, die unmittelbar den in § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB bezeichneten Belangen dienen
- Dies kann sich z.B. ergeben in Bezug auf Regelungen über die Art der baulichen Nutzung
- und die Funktion, die mit dem Denkmalschutz verfolgt wird.
- Weiterhin **Baukörperfestsetzungen** nach den §§ 16 ff. BauNVO

§ 9 Abs. 1 Nr. 2 a
– neu seit BauGB 2007 –

- **(1) Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden**
- **2a. vom Bauordnungsrecht abweichende Maße der Tiefe der Abstandsflächen;**

Weiterhin

- Festsetzungen, die **Beeinträchtigungen** der erhaltenswerten Objekte vermeiden
- wie etwa die Vermeidung einer die Funktion des Objekts störenden Nutzung oder
- die Vermeidung des Heranrückens eines Baukörpers, der das Objekt vom Ortsbild her beeinträchtigt.

Fazit

- Mit der **Bauleitplanung** ist den Städten und Gemeinden ein eigenständiges Instrumentarium für die Erhaltung historisch gewachsener – denkmalgeschützter oder (einfach) erhaltenswerter – Ortsteile gegeben worden.
- Die Gemeinden können, soweit sie den Rahmen städtebaulicher Zielsetzungen nicht überschreiten, hierfür **städtebauliche Regelungen** treffen.
- Voraussetzung ist, dass diese Regelungen darauf abzielen, die überkommene Nutzungsstruktur oder prägende Bestandteile des Orts- oder Straßenbilds um ihrer **städtebaulichen Qualität** willen für die Zukunft festzuschreiben.

Aber: kein kommunaler Denkmalschutz

BVerwG Urt. vom 18. 5. 2001 – 4 CN 4/00 –

- Es ist den Städten und Gemeinden verwehrt, „im Gewande des Städtebaurechts Denkmalschutz zu betreiben“.
- Dies bezieht sich auf den Denkmalschutz i.S. der Erhaltung baulicher Anlagen aus historischen Gründen. Der Denkmalschutz will geschichtliche, insbesondere kunst- oder architektur-geschichtliche Epochen und städtebauliche Entwicklungen, aber auch allgemein- oder sozialgeschichtliche Ereignisse und Zeitabschnitte dokumentieren.
- Zielen also Denkmalschutz und Denkmalpflege darauf, historische Zusammenhänge in Gestalt einer baulichen Anlage oder –auch eine Mehrheit baulicher Anlagen oder Grünanlagen (Ensembles, Gesamtanlagen) sowie von Straßen-, Platz- und Ortsbildern in der Gegenwart zu veranschaulichen, so verfolgt das Städte-baurecht als Bodenrecht nach Art. 74 Nr. 18 GG eine **spezifische**, so gesehen andere **Aufgabenstellung**:
- Das Städtebaurecht nimmt die zu erhaltenden baulichen Anlagen, Straßen-, Platz- und Ortsbilder **in ihre Beziehung zur aktuellen Stadtstruktur** und ihrer stadträumlichen Funktion für gegenwärtige und künftige zusammen lebende Menschen in den Blick.

Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen

Verhältnis zum Flächennutzungsplan

§ 5 BauGB

- (4) Planungen und sonstige Nutzungsregelungen, die nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgesetzt sind,
- sowie **nach Landesrecht denkmalgeschützte Mehrheiten von baulichen Anlagen**
- sollen nachrichtlich übernommen werden.
- Sind derartige Festsetzungen in Aussicht genommen, sollen sie im Flächennutzungsplan vermerkt werden

Beispiele

- In Frage kommen z.B. zusammenhängende bauliche Anlagen,
- Gebäudegruppen,
- Gesamtanlagen,
- Ensembles,
- Denkmalbereiche,
- Denkmalzonen,
- Denkmalgebiete

Denkmaleigenschaft

- Eine nachrichtliche Übernahme kommt z.B. nicht nur dann in Betracht, wenn für die **Denkmaleigenschaft** die konstitutive Eintragung in Listen erforderlich ist;
- auch wenn die Eintragung nur deklaratorisch ist, kommt ihre nachrichtliche Übernahme in Betracht.

Festsetzungen im Bebauungsplan

OVG Lüneburg, Urt. vom 14. 12. 1989 – 6 C 23, 24,

26/88 -, NVwZ-RR 1990, S. 342

- Die wesentliche Bedeutung des Bebauungsplans für die Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes im Sinne des **§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB** liegt darin, dass in Umsetzung der in der planerischen Abwägung gefundenen Ergebnisse **das Festsetzungsinstrumentarium** des § 9 Abs. 1 BauGB auch **zur Sicherung und Entfaltung der Belange des Denkmalschutzes** eingesetzt werden kann.
- Die Gemeinde ist nach dem verpflichtet, die Denkmaleigenschaft eines von der Bauleitplanung in seinem Bestand betroffenen Gebäudes zu erkennen und in die Abwägung einzubeziehen

Beispiele

- So kann es z.B. darum gehen, eine **bestimmte Funktion** im denkmalwerten Gebäude zu **erhalten**
- Es kann darum gehen „**Übernutzungen**“ entgegenzutreten.
- Es kann darum gehen, **Flächen von der Bebauung freizuhalten**: . § 9 Abs. 1 Nr. 10 und Nr. 15 (Grünflächen wie Parkanlagen, Friedhöfe).
- Die Festsetzung privater Grünflächen mit der Zweckbestimmung „Hausgärten“ nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB kann auch dazu dienen, die künftige städtebauliche Funktion **ortsbildprägender Freiflächen** zu bestimmen.
- So BVerwG Urt. vom 18. 5. 2001 – 4 CN 4.00 – ,BauR 64 Nr. 1

Verhältnis Denkmalrecht zum Bebauungsplan § 9 BauGB

- (6) Nach anderen gesetzlichen Vorschriften getroffene Festsetzungen sowie
- **Denkmäler nach Landesrecht**
- sollen in den Bebauungsplan nachrichtlich übernommen werden, soweit sie zu seinem Verständnis oder für die städtebauliche Beurteilung von Baugesuchen notwendig oder zweckmäßig sind.

Gilt dann das Baugesetzbuch (Bund)

oder das Landesbauordnungsrecht?

- BVerwG, B.v.18.5.2005 – 4 B 23.05 – ZfBR 2005, 562:
- Das bauplanungsrechtliche **Abwägungsgebot** findet auf baugestalterische Festsetzungen zur Dachgestaltung im Flächennutzungsplan nur
- Anwendung, wenn es durch Landesrecht (Bauordnung) **für anwendbar erklärt** wird.

Rechtliche Wirkung?

- Die nachrichtliche Übernahme entfaltet dabei **keine unmittelbaren Rechtswirkungen**, insbesondere nicht gegenüber Dritten,
- d.h. die Rechtswirkungen ergeben sich allein aus den anderen gesetzlichen Vorschriften, die den Festsetzungen zugrunde liegen.
- Die nachrichtliche Übernahme dient somit der Darstellung der Zusammenhänge mit anderen Rechtsbereichen.

Bau – und Naturdenkmäler?

- Bei den Denkmälern nach Landesrecht handelt es sich bei den nachrichtlichen Übernahmen nur um **Bau- und Bodendenkmäler**,
- nicht um Naturdenkmäler; die Letzteren sind als Festsetzungen nach Naturschutzrecht nachrichtlich zu übernehmen; sie sind als getroffene Festsetzungen nach der ersten Alternative nachrichtlich zu übernehmen.
- Die Übernahme der Denkmäler ist gemäß § 9 Abs. 6 BauGB für das Verständnis des Bebauungsplans oder für die städtebauliche Beurteilung von Baugesuchen in aller Regel notwendig oder zweckmäßig.

Mit der nachrichtlichen Übernahme ist es nicht getan

- Der Bebauungsplan kann bzw. muss dem Umstand, dass geschützte Denkmäler vorhanden sind, über die nachrichtliche Übernahme hinaus auch dadurch Rechnung tragen,
- dass seine übrigen Festsetzungen hierauf Rücksicht nehmen;
- Es handelt sich um eigenständige städtebauliche Zielsetzungen

Förmliche Unterschutzstellung von baulichen Anlagen

- Die nach Landesdenkmalrecht vorgenommenen förmlichen Unterschutzstellungen von baulichen Anlagen sind von den Gemeinden in den Bauleitplänen in besonderer Weise zu berücksichtigen:
- Die Gemeinden dürfen in den Flächennutzungsplänen keine Darstellungen vornehmen und in den Bebauungsplänen keine Festsetzungen treffen, die den denkmalschutzrechtlichen Schutzzumfang und den Schutzzweck beeinträchtigen.
- Die Gemeinden sind an die rechtlichen Vorgaben der Denkmalschutzgesetze gebunden.
- Entsprechendes gilt für die nähere Umgebung des Denkmals.
- Nichts anderes gilt für die Frage, ob Ortsteile, Straßen oder Plätze wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Bedeutung erhaltenswert sind.

Beteiligung der Denkmalpflege im Rahmen der Bauleitplanung

- Die Behörden und Träger öffentlicher Belange sind nach § 4 BauGB bei der Vorbereitung der Bauleitpläne **zu beteiligen**.
- Die **Denkmalbehörden** gehören zu diesen Behörden.
- Ihre Stellungnahme ist möglichst frühzeitig einzuholen, wenn ihr Aufgabenbereich durch eine Maßnahme der **Bauleitplanung berührt** wird
- Vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BauGB

Wieder: die Abwägung

- Die Gemeinde hat damit im Rahmen ihrer Verpflichtung, die planungserheblichen Belange für eine sachgerechte bauleitplanerische Abwicklung zu ermitteln (vgl. § 1 Abs. 7 BauGB), zu prüfen,
- ob Belange des Denkmalschutzes angesprochen und dem gemäß die Denkmalbehörden zu beteiligen sind.
- Unterlässt sie dies, so kann sich dies als „Ermittlungsdefizit“ herausstellen.
- Dies kann sich wiederum als materieller Planungsmangel auswirken.
- Die Folge kann wiederum die Rechtsfehlerhaftigkeit des Bauleitplans sein.

Beteiligung und Unterrichtung

- Die Denkmalbehörden haben die Gemeinde darüber zu unterrichten, ob unter Schutz stehende **Denkmäler** oder sonstige denkmalwerte **Belange** angesprochen sind.
- Diese Belange beziehen sich auf das **Gesamtspektrum** der Denkmalpflege.
- Dies kann sich auf **einzelne Gebäude** oder auf Mehrheiten **baulicher Anlagen** beziehen.
- **Beispiele:** Angesprochen sind die siedlungsgeschichtliche Entwicklung, die baugeschichtliche, städtebauliche und kulturlandschaftliche Überlieferung wie sie der Ausdruck geschichtlicher, künstlerischer oder städtebauliche Verflechtung der Denkmale und baulichen Anlagen, die charakteristischen Straßen-, Orts- und Landschaftsbilder und vergleichbare Aspekte, die für die Bauleitplanung relevant sind.

Bringschuld der Denkmalbehörden

- Wichtig ist es, dass die Denkmalbehörden auch das Gewicht der angesprochenen Belange zum Ausdruck bringen und damit der Gemeinde die Voraussetzung geben, eine sachgerechte Abwägung zu treffen.
- Im Hinblick auf die angesprochenen Übernahmen von denkmalpflegerischen Festsetzungen in den Bauleitplänen, bedarf es auch hierzu der engen und vertrauensvollen **Kooperation** und des Beitrags der Denkmalbehörden.

Beitrag zur Begründung des Plans

- Neben den Festsetzungen und Darstellungen sind von den Denkmalbehörden auch für **die Begründung** des Flächennutzungsplans bzw. die **Begründung** des Bebauungsplans fachliche Beiträge – möglichst auch zur Übernahme in die jeweiligen Texte der Bauleitplanung geeignet – zur Verfügung zu stellen.

Weitere städtebauliche Instrumente

- § 22 BauGB: Erhaltung von Kur- und Fremdenverkehrsorten
- §§ 136 ff.: städtebauliche Sanierung
- §§ 164 a, b: Städtebauförderung
- §§ 171 a ff.: Stadtumbau

Denkmalschutz und Vorhabenzulässigkeit

- § 34 BauGB: unbeplanter Innenbereich
- § 35: Außenbereich

§ 34 BauGB

- Zulässig ist, was sich im vorhanden, im Zusammenhang bebauten Ortsteil einfügt.
- Für die Zulässigkeit von Vorhaben kommt es aus der Sicht des Denkmalschutzes darauf an, dass sich Vorhaben nach Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und der zu überbauenden Grundstücksflächen in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen.

Beeinträchtigung des Ortsbilds

- Das Gesetz hebt ausdrücklich hervor, dass hierbei das **Ortsbild nicht beeinträchtigt** werden darf; § 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB.
- Der Begriff des Ortsbilds schließt damit ausdrücklich an den planungsrechtlichen Grundsatz des § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB an.
- Ein Vorhaben, das sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, kann nämlich durchaus das Ortsbild beeinträchtigen. Nach der Regelung wäre es danach **unzulässig**.

BVerwG, ZfBR 1990, S. 306

- Ein Vorhaben, das sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, kann gleichwohl das Ortsbild beeinträchtigen.

Beispiel

- Aufzugsturm als Dachaufbau?
- Im Hinblick auf die überkommene Gestaltqualität des Ensembles ist der Dachaufbau wegen einer Verunstaltung des Ortsbildes unzulässig sein
- Dabei kommt auch der negativen Vorbildwirkung besondere Bedeutung zu
- VGH München, Urt. vom 11. 12. 1991, BRS 52 Nr. 120

BVerwG, NVwZ 2000, 1169

- .Die Beeinträchtigung des Ortsbildes ist dabei nur unter **städtebaulichen Gesichtspunkten** zu beurteilen,
- nicht aber z.B. im Hinblick auf die **ästhetische Wirkung** des beabsichtigten Vorhabens oder seine Beurteilung in sonstiger baugestalterischer Hinsicht.
- Das Ortsbild muss (so BVerwG) eine „**gewisse Wertigkeit**“ haben, und zwar
- für die Allgemeinheit bezogen auf einen größeren Maßstab bildenden Bereich als die für dieses Einfügungsgebot maßgebliche nähere Umgebung.
- Eine gewisse Einheitlichkeit oder Gleichartigkeit der Bebauung reicht nicht aus, d.h. es ist eine aus dem Ortsteil heraus zu definierende, übliche und herausragende **Prägung** erforderlich.

Der potentielle Bebauungsplan als Orientierung

- Diese städtebauliche Wertung lässt sich folgendermaßen verdeutlichen:
- Die planungs-rechtlichen Vorgaben des § 34 BauGB müssen sich letztlich an dem orientieren, was bei der unmittelbaren Gestaltung durch städtebauliche Planung möglich wäre.
- § 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB kann das Ortsbild nur in dem Umfang von Beeinträchtigungen schützen, wie dies im Geltungsbereich eines Bebauungsplans **durch Festsetzung nach § 9 Abs. 1 BauGB in Verbindung mit den Festsetzungsmöglichkeiten nach der Baunutzungsverordnung möglich wäre.**
- Dies ist so gesehen als „**Obergrenze**“ dessen zu sehen, was § 34 BauGB im Regelfall leisten kann. Dies schließt Sondersituationen in intensiv vorgeprägten Gebieten nicht aus.

VGH Mannheim, Urteil vom 8. 4. 1976 – VIII

528/74 –

- Ein **Wohnhaus**, das in der Nähe eines im Denkmalsbuch eingetragenen Kulturdenkmals (**ehemaliges Kloster**) in einer maßgeblich durch Kulturdenkmale und diese umgebende Freiflächen geprägten städtebaulichen Grundstückssituation errichtet werden soll,
- kann nach der vorhandenen Bebauung bedenklich sein kann.
- Die von Kulturdenkmälern ausgehenden kulturellen Bedürfnisse können im Rahmen des § 34 BauGB dazu führen, dass bestimmte Freiflächen in einem stärkeren Umfang erhalten bleiben müssen, als dies bei einer ausschließlich nicht aus denkmalgeschützten Gebäuden bestehenden Bebauung der Fall wäre.
- Daher war das Bauvorhaben nach § 34 BauGB planungsrechtlich unzulässig.

Außenbereich

Vorhaben im Außenbereich

- § 35 BauGB -

- **Privilegierte Vorhaben: § 35 Abs. 1 BauGB**
- **Sonstige Vorhaben: § 35 Abs. 2 BauGB**
- **„Begünstigte“ Vorhaben: § 35 Abs. 4 BauGB**
- **Die Bedeutung der „öffentlichen Belange“ für die Beurteilung von Außenbereichsvorhaben**
- **Steuerung von Außenbereichsvorhaben durch Planung**

§ 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB

- Bei **Außenbereichsvorhaben** nach § 35 BauGB zählen zu dem für die Beurteilung der Zulässigkeit von vorhabenrelevanten öffentlichen Belangen auch die des Denkmalschutzes sowie des Orts- und Landschaftsbilds
- § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB

Freihalten von einer Bebauung

- Die ehemalige Kirchenburg und Wallfahrtsstätte „St. Marien“ im Außenbereich
- ist von der Bebauung freizuhalten ist.
- Diese Einmaligkeit der örtlichen Gegebenheit wollen die Behörden mit Recht erhalten.
- VGH München, Urt. v. 8. 3. 1982 – Nr. 13 B 768/79 – (BRS 39 Nr. 81 = EzD 2.2.6.4 Nr. 4 = Stich/Burhenne, BayVGH/ E 9)

Erleichterter Wiederaufbau von Gebäuden, die für die Naturlandschaft bedeutsam sind

§ 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 BauGB

- Begünstigt sind danach Änderungen und Nutzungsänderungen von erhaltenswerten, das Bild der Kulturlandschaft prägenden Gebäuden.
- Zweck der Vorschrift ist es, dem drohenden Verfall von Baudenkmälern und anderen kulturell bedeutsamen Bauwerken mit einer entsprechenden Beziehung zum Außenbereich vorzubeugen.

Voraussetzungen

- Es muss zunächst ein **Gebäude** vorhanden sein, unabhängig davon welchem Zweck es diene oder noch dient.
- Hierbei braucht es sich **nicht um ein privilegiertes Gebäude** im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB handeln (OVG Koblenz, Urt. v. 24. 2. 1083, NVwZ 1983, 682).
- Das Gebäude muss außerdem das **Bild der Kulturlandschaft** prägen, d. h. es muss eine spezifische Beziehung zur Kulturlandschaft haben.

Beispiele

- **Landschaftstypische Gebäude**, wie **alte Bauernhöfe**, **Wind- und Wassermühlen**, Siedlungen aus früherer Zeit,
- Aber auch Gebäude von anderem Typus wie **freistehende Kirchen** und Kapellen, **Aussichtstürme**, technische Denkmäler oder
- **militärische Gebäude** wie zum Beispiel die Mannschafts- und Dienstgebäude des aufgelassenen denkmalgeschützten Atombunkers der Bundeswehr, wobei eine Wechselwirkung zwischen den naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme im Laufe der Geschichte bestehen muss.

Fazit

- Das Bauplanungsrecht des Bundes, wie es im BauGB zusammenfassend geregelt ist, bietet dem Denkmal eine zusätzliche und eigenständige Plattform.
- Der Denkmalschutz bedarf strategischer Bündnisse