

Denkmalrecht in Deutschland im Denkmalnetz

Weitere Beiträge zum Denkmalrecht

Stichwort: Denkmal und Planung

Titel: Denkmalschutz im Planungs- und Denkmalrecht

Autoren: Prof. Dr. Michael Krautzberger und Dr. Dieter J. Martin

Fundstelle: Auszug aus Martin/Krautzberger (Hrsg.), Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. A. 2010; Download (kostenpflichtig) http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata%2fkomm%2fMartinKrautzbergerHdbDSch_h_3%2fcont%2fMartinKrautzbergerHdbDSch.htm

Denkmalschutz im Planungs- und Baurecht

Literatur: Die Literatur zum Baurecht ist unübersehbar. Umfassend z. B. Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, ständig aktualisierte Loseblattausgabe, Reichel/Schulte, Handbuch Bauordnungsrecht, 2004, Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Auflage 2009, Juristische Zeitschriften u.a. NZBau – Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, BauR – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht, ÖffBauR – Monatsinformation zum öffentlichen Baurecht, ZfBR – Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, Newsletter “bauropa” der ARGE Baurecht, BR/DC

I. Raumordnung, Landesplanung, UVP und Fachplanung

1. Denkmalschutz im Bundesrecht und im sonstigen Landesrecht

Die gesetzgeberischen Aufgaben im Aufgabenfeld des Denkmalschutzes sind – entsprechend der differenzierten Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland – zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt. Denkmalschutz und Denkmalpflege sind Teil der Kulturpolitik. Die Gesamtverantwortung für den Bereich der Kultur und damit auch der Denkmäler liegt nach dem Grundgesetz grundsätzlich bei den Ländern. Jedoch strahlen Aufgaben des Denkmalschutzes auch in zahlreiche andere Sachbereiche aus oder werden Aufgaben des Denkmalschutzes von anderen Bereichen beeinflusst oder auch gestaltet. So werden Belange des Denkmalschutzes auch von Gestaltungsaufgaben berührt und – so gesehen – beeinflusst oder auch gestaltet, die in der Verantwortung des Bundes liegen. Dies reicht von Aufgaben der räumlichen Planung, der Infrastruktur bis hin zur Steuergesetzgebung. Nimmt die Bundesebene die ihr damit obliegende Aufgabe nicht oder unzureichend wahr, so beeinflusst das den Denkmalschutz insgesamt. Das noch im zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit dem Europäischen Denkmalschutzjahr 1975 konzipierte **Bundesgesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht** vom 1. 6. 1980 (BGBl I S. 649) hat den Denkmalschutz demgemäß ausdrücklich als berücksichtigungsfähigen Belang in verschiedene Fachgesetze wie das Raumordnungsgesetz, das Bundesfernstraßengesetz, das

Bundeswasserstraßengesetz, das Flurbereinigungsgesetz und das Telegraphenwegegesetz eingeführt, ohne aber an der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern zu rütteln. Eine weitere wichtige Gestaltungsaufgabe ergibt sich aus der Überlagerung der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung in den Städten und Gemeinden mit Anliegen der Denkmalpflege. Das Baugesetzbuch enthält daher mehrere Bestimmungen zum städtebaulichen Denkmalschutz, die durch entsprechende Finanzierungsinstrumente ergänzt werden.¹

Eine Vielzahl von **Bundesgesetzen** hat Bezüge und Auswirkungen auf den Schutz insbesondere der Bau- und Bodendenkmäler. Zu nennen sind insbesondere die in der Planhierarchie "oberste" Ebene der raumbedeutsamen Planungen nach dem Raumordnungsgesetz (ROG). Hinzu kommen zahlreiche andere Gesetze vom Atomrecht bis zum Zivilschutz, welche Eberl in verdienstvoller Weise zusammengestellt hat².

Nicht nur die 16 Denkmalschutzgesetze, sondern zahlreiche sonstige Fach- und Verfahrensgesetze des **Landesrechts** haben Auswirkungen auf den Denkmalschutz. An erster Stelle zu nennen sind die **Bauordnungen**. Aber auch eine fast **unübersehbare Vielzahl** anderer landesrechtlicher Bestimmungen kann sich direkt oder indirekt auf den Bestand von Denkmälern auswirken. Siehe hierzu die Übersichten in Teil B I. Einen wohl nahezu vollständigen Übersicht bietet Eberl in der Einleitung zum Kommentar zum Bayerischen DSchG.³

2. Übersicht: Rechts- und Planungsbereiche – siehe Schema -

3. Raumordnung, Landesplanung, Fachplanung

An dieser Stelle kann nur ein cursorischer Überblick über die Bereiche und Rechtsmaterien stehen, welche Auswirkungen auf den Bestand an Bau- und Bodendenkmälern haben können.

a) Überörtliche Planung

In Deutschland sind für die überörtliche Planung zwei Planungsebenen eingerichtet: die überörtliche Planung raumbedeutsamer Vorhaben ist im Raumordnungsgesetz (ROG⁴) geregelt. Die Aufgaben der Raumordnung stellen sich als Sachaufgabe den Ländern und Regionen. Die Raumordnung in den Ländern einschließlich der Regionalplanung wird in den Landesplanungsgesetzen (LPIG) geregelt. Der Bund legt z. B. regelmäßig Raumordnungsberichte vor, in denen über den Stand und die Probleme der räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet berichtet wird. ... Die Länder haben kontinuierlich fortzuschreibende Landesentwicklungsprogramme aufgestellt und zum Teil auf regionaler Ebene Regionalpläne vorgesehen. Die Denkmalbehörden werden an der Aufstellung der Pläne beteiligt.⁵ Die Bindungswirkung des § 4 Abs. 1 ROG erfasst öffentliche und – eingeschränkt – private Vorhabensträger.⁶

¹ Hinweis: Die nachfolgenden Verweisungen beziehen sich auf Martin/Krautzberger, Handbuch, 3. Auflage 2010: Fußnote 1: Siehe Teil H Kapitel IV.

² In Eberl/Martin, BayDSchG, 6. Aufl. 2007, S. 36 ff.

³ Eberl/Martin, a.a.O., 6. Auflage 2007, Einleitung S. 36 ff., 44 ff.

⁴ Zum Thema Denkmalschutz und Raumordnung siehe auch Hönes in NVwZ 2008, 1299 ff.

⁵ Walgern, Denkmäler und historische Kulturlandschaft in der räumlichen Planung, AH 53 der rhein. Denkmalpflege, 2000, S. 86 ff.

⁶ Siehe z. B. Spannowsky, Planfeststellung und Denkmalschutz, ZfBR 2000, 239, 242.

b) Fachplanung

Gegenstände der Fachplanung sind z. B. die Verkehrswege im Bundes- und Landesbereich, Anlagen des Luftverkehrs, Bau und Ausbau von Straßen und Wegen im überörtlichen und örtlichen Bereich, die Führung der Eisenbahn, die Einrichtung der Wasserwege, der Ausbau der Gewässer, der Hochwasserschutz, Abfall- und Abwasserbeseitigung, die Telekommunikation, das Postwesen und vieles andere mehr. Zum Teil werden die entsprechenden Anlagen in die überörtliche Planung des Bundes und der Länder aufgenommen. Der **Rechtscharakter** derartiger Planungen ist höchst unterschiedlich. Zum Teil sind die Festlegungen in Gesetzen getroffen worden wie z. B. im Verkehrswegeplan Deutsche Einheit nach der Wiedervereinigung. Teilweise werden die Planungen im Rahmen von **Planfeststellungsverfahren** behandelt⁷ und durch Planfeststellungen oder Plangenehmigungen verbindlich gemacht, teilweise werden Eingriffe in Denkmäler unmittelbar durch die vorgesehenen Baugenehmigungen oder eine spezialgesetzlich vorgesehene Genehmigung⁸ strukturiert.⁹ "Vergessene" Denkmäler können u. U. in einem ergänzenden Verfahren eingebracht werden.¹⁰ Sowohl im Verwaltungsverfahren als auch bei der rechtsverbindlichen Entscheidung durch die Gesetzgeber und die jeweils zuständigen Verwaltungsbehörden sind nach dem Grundsatz der **Gesetzmäßigkeit aller hoheitlichen Tätigkeit** auch die Denkmalschutzgesetze und die geschützten Denkmäler zu beachten. Dies haben einige Denkmalschutzgesetze ausdrücklich postuliert und formuliert.¹¹ Soweit Spezialgesetze eine Konzentrationswirkung der verlangten Genehmigung vorsehen, umfasst diese auch die denkmalrechtliche Genehmigung; die Denkmalbelange sind deshalb jeweils in die meist geforderte Abwägung der Rechtsgüter einzubeziehen.

4. Umweltrecht, Bundesimmissionsschutzgesetz¹²

Einwirkungen auf Denkmäler können auch Immissionen und Emissionen im Sinne des § 3 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) sein. Erfasst werden damit also z. B. auch Einwirkungen auf Denkmäler, die diese beschädigen oder sogar zerstören können. Zu erinnern ist an Schädigungen von Naturstein durch Abgase oder sauren Regen, Erschütterung der Standfestigkeit von Baudenkmalern durch Schwerlastverkehr, Belasten mit schwerem Material oder aggressives Düngen von Flächen mit Bodendenkmalern usw. Über Rechtsinstrumente des BImSchG können Kulturgüter vor allem indirekt geschützt werden, indem z. B. Anlagen in der Nähe von Denkmalensembles oder Monumentalbauten nicht oder nur unter Begrenzung der Emission genehmigt oder nachträgliche Anordnungen getroffen werden. Das BImSchG hält wirksame Rechtsinstrumente zum Schutz der Kulturgüter von der Genehmigung eines konkreten Vorhabens unter entsprechenden

⁷ Zu Funktion und Anwendungsbereich der Planfeststellung und den Folgen für Denkmalbelange Spannowsky, a.a.O. S. 245 f.

⁸ Z. B. nach dem BImSchG, siehe Nr. 4.

⁹ Maßgeblich sind die Fachplanungsgesetze, ergänzend die Verwaltungsverfahrensgesetze.

¹⁰ Siehe hierzu Henke in UPR 1999, 51 ff.

¹¹ Die besondere Pflichtigkeit der öffentlichen Hand (z. B. Straßenbau!) stellen heraus BY (Art. 141 B; für die Gemeinden Art. 3 Abs. 2 BayDSchG), § 1 Abs. 2 BE, § 1 Abs. 2 und 3 BB, § 1 Abs. 2 Satz 3 BR, § 1 Abs. 3 MV, § 2 Abs. 2 und 3 Nds, § 1 Abs. 3 NW, § 2 Abs. 2 RP, § 1 Abs. 3 SN, § 1 Abs. 3 ST.

¹² Siehe insbesondere die Kommentarliteratur, z. B. Landmann/Rohmer und Jarass.

Nebenbestimmungen¹³ bis zur Untersagung des Betriebs auch von nicht genehmigungspflichtigen Anlagen bereit, deren Möglichkeiten für den Denkmalschutz bis heute noch nicht annähernd ausgelotet sind. Werden unter Verstoß¹⁴ gegen das BImSchG Denkmäler beschädigt, so können nicht nur die Eigentümer über § 823 Abs. 1 und 2 BGB, sondern gegebenenfalls neben den Denkmalschutzbehörden auch die Umweltschutzbehörden die Beseitigung der Schäden verlangen. Vorbeugend kann ebenfalls zwei- bzw. sogar dreigleisig mit einstweiligen Verfügungen nach Zivilrecht und mit öffentlich-rechtlichen Anordnungen sowohl nach Umwelt- als auch nach Denkmalrecht vorgegangen werden.

Hinweis: Zum Verhältnis von Klimaschutz und Denkmalschutz und zu den planungsrechtlichen Möglichkeiten der Kommunen siehe Teil F Kapitel VI Nr. 5.

5. Denkmalschutz und Umweltprüfung¹⁵

Umweltprüfung und Denkmalschutz sind in Deutschland nicht verschwistert. Das ist in anderen Ländern anders. Die wiederholten und weithin als nicht glücklich empfundenen Vorgänge um deutsche Welterbestätten haben offenbar eine neue Sicht auf die Zusammenhänge geöffnet: Es begann mit Auseinandersetzungen um Windenergieanlagen und Hochhäusern im Blickfeld von Welterbestätten¹⁶ und hat mit der Entscheidung der UNESCO vom 25. Juni 2009, mit der sie dem Dresdner Elbtal den Status als Weltkulturerbe abgesprochen hat, eine neue Ebene erreicht. Dass **Denkmalschutzbelange** bei der Umweltprüfung **Prüfungsgegenstand** sind, ist in der Verwaltungspraxis nicht Allgemeingut, weder bei der Fachplanung wie in Dresden, noch in der Bauleitplanung.¹⁷

In der Bauleitplanung ebenso wie in der Fernstraßenplanung¹⁸ sind die Auswirkungen der beabsichtigten Planungen und Maßnahmen auf das kulturelle Erbe zu prüfen.¹⁹ Im Falle der Waldschlösschenbrücke sind solche Auswirkungen evident, hat doch die in der UNESCO vertretene Weltgemeinschaft dem Dresdner Elbtal wegen der Beeinträchtigung der Kulturlandschaft die weitere Zugehörigkeit zum Welterbe entzogen. Eine drastischere Bewertung der Auswirkungen gibt es wohl nicht. Auch wenn das alles im Planungsverfahren geprüft sein mag, bindet eine solche Einschätzung in der UP letztlich nicht die planerische Entscheidung. Recht, politischer Verstand und kulturelle Verantwortung können eben divergieren.

a) Die Umweltprüfung nach dem Baugesetzbuch

Das Recht des Bauleitplanverfahrens ist durch das **EAG Bau 2004**²⁰ entsprechend der Vorgaben der **“Plan-UP-Richtlinie”**²¹ zum 20. 7. 2004 umfassend geändert

¹³ Die Vorhabengenehmigung sollte auch das “Kernstück” eines künftigen Umweltgesetzbuches sein; vgl. z. B. die Beiträge von Sandler, Neue Justiz 1997, 506, 511, Scholten, DÖV 1997, 701, Weinreich NVwZ 1997, 949 und Schrader, NuR 1998, 285.

¹⁴ Bei genehmigten Anlagen ist § 14 BImSchG zu beachten, der aber nur privatrechtliche Ansprüche ausschließt.

¹⁵ Ausführlich Krautzberger, DSch und Umweltprüfung, Burgen und Schlösser 3/2009 S. 2 ff.

¹⁶ Siehe hierzu Teil A Kapitel VII.

¹⁷ Vgl. Martin, Alleen und Umweltprüfungen, UVP-Report 2008, 48 ff. und Hönes, das kulturelle Erbe, NuR 2009, S. 19 ff.

¹⁸ § 19b UVPG, Anlage 4 zum UVPG Nr. 2.5 i.V. mit Anlage 2 zum UVPG Nr. 2.3.9.

¹⁹ Besonders problematisch ist eine Priorität für einen Volksentscheid, der ja eine Rechtmäßigkeit von Planungen nicht beeinflussen kann; hierzu BayVerfGH v. 22.7.2008 – Vf. 11-VII-07 –, NVwZ 2008, 1234 = EzD 1.2 Nr. 6, sowie zur Bauleitplanung Finkelnburg, in Battis/Söfker/Stüer, FS Krautzberger, 2008, S. 11.

²⁰ Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau – vom 24. 6. 2004 (BGBl. I S. 1359).

worden²². Die Plan-UP-Richtlinie zielt darauf ab, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung zu einem hohen Umweltschutzniveau beizutragen, in dem für bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, eine UP durchgeführt wird. Die Richtlinie betrifft das Verfahren der Aufstellung von Plänen und Programmen und soll dazu beitragen, dass die Umwelterwägungen bei deren Ausarbeitung einbezogen werden. Ziel ist eine UP mit umfassender Öffentlichkeitsbeteiligung schon auf der räumlichen Planungsebene und nicht erst bei der Projekt-Zulassung, bei der das Instrument der UVP für bestimmte Vorhaben bereits besteht. Nach Art. 3 der Plan-UP-Richtlinie unterliegen der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltprüfung grundsätzlich Pläne und Programme u.a. im Bereich der Bodennutzung und der Raumordnung, die einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, die in den Anhängen I und II der Projekt-UVP-Richtlinie aufgeführt sind²³ sowie Pläne und Programme, die gemäß der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zu prüfen sind.²⁴ Bereits durch das **UVPG 2001** ("BauGB 2001")²⁵ waren die zentralen verfahrensrechtlichen Anforderungen der europarechtlichen UVP-Richtlinie mit dem Recht des Bebauungsplanverfahrens nach dem BauGB vernetzt worden. Die Vorschriften über die UVP entsprachen bereits in vieler Hinsicht den durch das EAG Bau 2004 umgesetzten Anforderungen der EU-Richtlinie über die Umweltprüfung von Plänen und Programmen. Der Anwendungsbereich der Plan-UP geht freilich gegenständlich wesentlich weiter als jener nach der UVP, weil die UP grundsätzlich alle Bauleitpläne umfasst. Durch die **BauGB Novelle 2007**²⁶ wurde die UP weiter entwickelt: Für Bebauungspläne der Innenentwicklung ist in § 13 a BauGB in Anlehnung an die Regelungen über die vereinfachte Änderung eines Bauleitplans in § 13 BauGB ein "beschleunigtes Verfahren" eingeführt worden. Das Gesetz benennt als Beispiele für die Innenentwicklung: die Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung. Sie dürfen im Hinblick auf die Vorgaben der EU-UP-Richtlinie in ihrem Geltungsbereich grundsätzlich nur eine Grundfläche von weniger als 20.000 m² festsetzen. Bei einer Grundfläche ab 20.000 m² bis weniger als 70.000 m² muss die Gemeinde auf Grund einer Vorprüfung des Einzelfalls zu der Einschätzung gelangt sein, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat. Zudem darf der Bebauungsplan nicht einer Pflicht zur UP unterliegen und es dürfen auch keine Anhaltspunkte für Beeinträchtigungen von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und von Vogelschutzgebieten nach der Vogelschutzrichtlinie bestehen.

b) Die Regelungen der UP und der UVP zum Denkmal und zum baukulturellen Erbe

aa) Im BauGB sind 2004 zusammen mit der Einfügung der UP auch die Umweltbelange in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB neu geordnet und ergänzt worden. Nach

²¹ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Plan-UP-Richtlinie; ABl. EG Nr. L 197 S. 30).

²² Vgl. zum EAG Bau insgesamt z. B. Krautzberger, UPR 2004, 241; Krautzberger/Stüer, DVBl. 2004, 781 und 914.

²³ Vgl. Anlage 1 zum UVPG.

²⁴ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG Nr. L 206 S. 7.

²⁵ G. vom 27. 7. 2001 (BGBl. I S. 1950).

²⁶ G. vom 21. 12. 2006 (BGBl. I S. 3316); vgl. hierzu z. B. Krautzberger, UPR 2007, 53 und 170.

§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. d BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne – innerhalb der Belange des Umweltschutzes auch zu berücksichtigen: “d) umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter”. Mit dieser Vorschrift wird das nach Anh. I Buchst. f der Plan-UP-Richtlinie vorgegebene **“kulturelle Erbe”** unter dem – der deutschen Rechtsterminologie entsprechenden – Begriff der “Kulturgüter” aufgenommen. Der Zusatz im Richtlinientext “einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze” wird auf Grund seiner lediglich klarstellenden Funktion nicht ausdrücklich im Gesetzestext erwähnt, ist aber von dem Oberbegriff der Kulturgüter erfasst.

bb) Diesen städtebaulichen Belang greifen Art. 3 sowie **Anh. IV Nr. 2 der Projekt-UVP-Richtlinie** auf.²⁷ Dort wird zu den Kriterien der Vorprüfung (vgl. § 3c UVPG) hinsichtlich des Standorts der Projekte auf die ökologische Empfindlichkeit der geographischen Räume, die durch die Projekte möglicherweise beeinträchtigt werden, abgestellt; dies muss unter Berücksichtigung (auch) der Belastbarkeit der Natur unter besonderer Berücksichtigung folgender Gebiete beurteilt werden: “h) historisch, kulturell oder archäologisch bedeutende Landschaften”. Der Gesichtspunkt des historischen Erbes ist weiterhin erwähnt in **Anhang I f der Plan-UP-Richtlinie**, wonach mit dem Umweltbericht (Art. 5 der Plan-UP-Richtlinie) auch Informationen vorzulegen sind über: “f) die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen, einschließlich der Auswirkungen auf Aspekte wie die . . . Sachwerte, das kulturelle Erbe einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze . . .”.

cc) Die Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie “architektonisch wertvolle Bauten” und “archäologische Schätze” werden auch durch den Denkmalschutz und die Denkmalpflege in § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB angesprochen. § 1 Abs. 6 Nr. 7 d BauGB erfasst zudem auch die nach Art. 3 sowie Anh. IV Nr. 3 der Projekt-UVP-Richtlinie zu berücksichtigenden “sonstigen Sachwerte” unter dem Begriff der Sachgüter. Anhaltspunkte können sich aus den Denkmalschutzgesetzen der Länder ergeben, innerhalb des Baugesetzbuchs aus Erhaltungssatzungen i. S. d. § 172. Auch § 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG kann hier herangezogen werden, der historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile von besonderer Eigenart erfasst.²⁸ § 1 Abs. 6 Nr. 7 d BauGB macht jedoch den Denkmalschutz nicht per se zum Umweltbelang, sondern spricht nur davon, dass die UP, was Denkmäler angeht, die umweltbezogenen Auswirkungen auf sie einzubeziehen hat.²⁹ Der Denkmalschutz als städtebaulicher Belang wird dagegen in § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB behandelt.

dd) Die **Anlage 2 zum BauGB** – zu § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB – greift dies auf, wenn sie in Nr. 2.5 zu den Anforderungen der Vorprüfung für Bebauungspläne im **beschleunigten Verfahren** nach § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB als Kriterien u.a. auch nennt: die Merkmale der möglichen Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete, insbesondere in Bezug auf . . . “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

²⁷ Vgl. Richtlinie des Rates vom 27.6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) (ABl. EG Nr. L 175/40).

²⁸ So Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 1 Rn. 148.

²⁹ Beispiele: Verstärkung der Verkehrs und damit der Abgase rund um den Kölner Dom und damit Gefährdung des Denkmals aus Siebengebirgesandstein; Gefährdungen des Welterbes Wartburg durch beabsichtigte Windenergieanlagen (siehe Kapitel VI), des Welterbes Kölner Dom, der Potsdamer Schlösser und Seen durch Bauprojekte und des Dresdner Elbtals durch die Waldschlösschenbrücke.

Umweltqualitätsnormen und Grenzwerten". In Nr. 2.6.9 der Anlage 2 werden die zu untersuchenden Gebiete weiter konkretisiert: "in amtlichen Listen oder Karten verzeichnete Denkmäler, Denkmalensembles, Bodendenkmäler oder Gebiete, die von der durch die Länder bestimmten Denkmalschutzbehörde als archäologisch bedeutende Landschaften eingestuft worden sind."

ee) Im **Ergebnis** bedeutet dies, dass der in den o.g. EU-Richtlinien verwendete Begriff der negativen Umweltauswirkungen die Auswirkungen auf das baukulturelle Erbe einschließt. Entsprechend dem Regelungszweck der Richtlinien bezieht sich das auf umweltbezogene Auswirkungen³⁰ der Planungen bzw. der zuzulassenden Projekte auf "Kulturgüter". Der Denkmalschutz als eigenständiger Belang der planerischen Abwägung ist im BauGB in § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB geregelt. § 1 Abs. 6 Nr. 7 d erweitert die Prüfung der Umweltrelevanz dagegen auch auf das baukulturelle Erbe. Auswirkungen von Planungen sind in ihrer umweltbezogenen Dimension – ebenso wie in ihren Auswirkungen auf Flora, und Fauna (Nr. 7 a), auf FFH- und Vogelschutzziele (Nr. 7 b) oder auf die Gesundheit (Nr. 7c) – auch auf die Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter zu prüfen.

c) Bedeutung der Umweltprüfung nach BauGB für die Denkmalbelange

aa) Die Gemeinden haben nach § 2 Abs. 4 BauGB für die Belange des Umweltschutzes eine **UP** durchzuführen, deren Ergebnisse im **Umweltbericht** beschrieben und bewertet werden. Der Umweltbericht ist ein gesonderter Teil der **Begründung** (§ 2 a BauGB). Gegenstand der UP sind die Belange nach § 1 Abs. 6 Nr.7 und § 1a BauGB. Das bedeutet im Einzelnen:

- Die Auswirkungen auf das baukulturelle Erbe sind **Gegenstand der UP**, d. h. die Umweltrelevanz hat die Auswirkungen auf Denkmäler einzuschließen.
- Nach § 4 Abs. 1 BauGB ist eine **vorgezogene Behördenbeteiligung** durchzuführen. Die Denkmalbehörden sind hieran zu beteiligen.
- Bei der förmlichen **Öffentlichkeitsbeteiligung** nach § 3 Abs. 2 BauGB sind auch wesentliche, bereits vorliegende umweltbezogene **Stellungnahmen** auszulegen. Dazu gehören auch Stellungnahmen der Denkmalbehörden, die von diesen im Rahmen der vorgezogenen Behördenbeteiligung abgegeben worden sind.
- Die Ergebnisse der UP sind nach § 2 Abs. 4 Satz 4 BauGB in der **Abwägung** zu berücksichtigen. Die UP dient der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltbelange als Bestandteile der Abwägung (§ 2 Abs. 4 Satz 1 BauGB). Die Umweltbelange, die im Umweltbericht zusammengefasst werden, also auch die Auswirkungen auf die Denkmäler, treten neben die anderen abwägungserheblichen Belange, die in der Begründung darzustellen sind (§ 2a BauGB). Unter diesen Belangen bilden die im Umweltbericht zusammengefassten Belange des Umweltschutzes eine besondere Gruppe, die allerdings in der Abwägung keinen qualitativ hervorgehobenen Stellenwert hat. Der Denkmalschutz als solcher ist dabei weiterhin nach § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB zu berücksichtigen.
- Bauleitpläne werden mit einer **zusammenfassenden Erklärung** (Umwelterklärung) bekannt gegeben, in der das Gewicht der Umweltbelange und das Ergebnis der Beteiligung berücksichtigt und dokumentiert wird, aus welchen Gründen der beschlossene Plan nach Abwägung mit den geprüften, vernünftigen anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt worden ist (§§ 6 Abs. 5 Satz 3, 10 Abs. 4 BauGB).

³⁰ Vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. § 1 Rn. 65 f.; ebenso Söfker a.a.O.

bb) Für die baukulturellen Belange innerhalb der Umweltprüfung ist vor allem die vom EU-Recht vorgegebene **Beteiligung von Öffentlichkeit und Behörden** von besonderer Bedeutung, insbesondere:

- Die Gemeinde hat auch die Denkmalbehörden nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BauGB “entsprechend § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1” zu unterrichten und zur Äußerung aufzufordern. Diese **frühzeitige Behördenbeteiligung** dient vorrangig der Festlegung von Umfang und Detaillierungsgrad der UP (sog. Scoping).
- Die **Denkmalbehörden** sollen dabei die Gemeinde bei der Festlegung des auf der jeweiligen Planungsebene geeigneten Umfangs und Detaillierungsgrads der UP beraten. Es sind nur die Untersuchungen vorzuschlagen, die im Hinblick auf die erforderlichen Angaben im Umweltbericht tatsächlich nötig sind. Bei mehrstufigen UP kann es sinnvoll sein, der Gemeinde auf einer vorhergehenden Stufe bereits eine weitergehende Untersuchung zu empfehlen, um insgesamt den Aufwand zu reduzieren. Erkennt die Denkmalbehörde, dass die Gemeinde zu weitgehende oder auf der jeweiligen Planungsstufe noch nicht erforderliche Untersuchungen vornehmen will, soll sie Vorschläge für eine sinnvolle Aufteilung des gesamten Aufwands für Untersuchungen. Die frühzeitigen Beteiligungen nach §§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 sowie die regulären Beteiligungen nach §§ 3 Abs. 2 und 4 Abs. 2 können nach § 4 a Abs. 2 jeweils gleichzeitig erfolgen.
- Nach § 4 Abs. 2 Satz 4 besteht die Verpflichtung der Denkmalbehörden, der Gemeinde verfügbare Informationen bereit zu stellen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind. Diese Informationspflicht besteht nicht nur hinsichtlich der für die Erstellung des Umweltberichts dienlichen Kenntnisse, sondern insgesamt.
- Nach § 4 Abs. 3 unterrichten die Denkmalbehörden die Gemeinde nach Abschluss des Verfahrens zur Aufstellung des Bauleitplans, sofern nach den ihnen vorliegenden Erkenntnissen die Durchführung des Bauleitplans erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hat.
- Die Vorschrift ist Teil des **Monitoring**, das in § 4 c weiter geregelt ist. Die Informationspflicht nach § 4 Abs. 3 dient der vorgeschriebenen Überwachung. Entsprechend diesem Zweck sollte sich die Information insbesondere auf unvorhergesehene Auswirkungen beschränken.
- Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 sind neben den Entwürfen der Bauleitpläne einschließlich Begründung auch die nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden **umweltbezogenen Stellungnahmen** auszulegen. Dazu zählen auch die Stellungnahmen der Denkmalbehörden im Hinblick auf die UP. Die Gemeinde ist nicht verpflichtet, alle vorhandenen Stellungnahmen auszulegen. Die Verpflichtung beschränkt sich auf Stellungnahmen mit umweltbezogenem Inhalt und hierbei wiederum nur auf die **wesentlichen Stellungnahmen**. Die Auswahl trifft die Gemeinde.
- Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher **ortsüblich bekannt zu machen**; § 3 Abs. 2 Satz 2. Anzugeben ist im Rahmen der Bekanntmachung, welche Arten **umweltbezogener Informationen** verfügbar sind und ausgelegt werden, § 3 Abs. 2 Satz 1. Hierzu zählen nach der Plan UP-Richtlinie auch Informationen zu den baukulturellen Bezügen.

d) Die Umweltprüfung nach dem UVP-Gesetz³¹

Bei einer Vielzahl von Planungen und Maßnahmen³² ist seit In-Kraft-Treten des UVPG eine UVP 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.³³ 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.³⁴

Pläne und Programme, auf deren Grundlage Projekte zugelassen werden können, die ihrerseits einer UVP-Pflicht unterliegen oder sich auf europarechtlich geschützte Gebiete (sog. FFH- oder Vogelschutzgebiete) auswirken können, sind – vergleichbar einer UVP für Projekte – einer Umweltprüfung zu unterziehen. Das gilt z. B. für die Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, siehe hierzu oben a) – c). Die Möglichkeiten der UVP sowie der UP für den Kulturgüterschutz z. B. bei der Bauleitplanung aber auch in Genehmigungsverfahren aller Art sind wegen der prioritären Umweltaspekte in ihrer Wirksamkeit für die Denkmalbelange noch lange nicht weder tatsächlich noch rechtlich ausgelotet.³⁵ Zu erwähnen bleibt schließlich die Möglichkeit einer **freiwilligen UP**, mittels derer Gemeinden, Projektträger und andere Verantwortliche auch ohne gesetzliche Verpflichtung die Verfahrensschritte zur Prüfung der Umweltbelange entsprechend den hier dargestellten Grundlagen durchführen.³⁶

II. Denkmal im Bauplanungsrecht

1. Verfassungsrechtliche Einordnung des städtebaulichen Denkmalschutzes

a) Überblick

Der Denkmalschutz wird als Sachaufgabe der Gesetzgebung im GG nicht erwähnt. ... Demgemäß gibt es auch kein "Bundesdenkmalschutzgesetz". Für den Denkmalschutz hat jedoch das Bauplanungsrecht des Bundes, wie es im Kern im Baugesetzbuch³⁷ (BauGB) geregelt ist, gleichwohl unmittelbare und zu Recht hohe Relevanz und zwar vor allem in folgender Hinsicht:

³¹ UVPG, Neubekanntmachung v. 24. 2. 2010, BGBl. I S. 94. Speziell zum Denkmalschutz Rößler, Denkmalschutz und UVP, 2004. Ferner Krautzberger, Umweltprüfung, Denkmalschutz und Sozialplanung, UPR 2009, 361 ff.

³² Katalog in der Anlage zum UVPG: Genannt sind mit Einschränkungen u. a. Bundesfernstraßen, Eisenbahnen, Wasserstraßen, Flurbereinigung und Bebauungspläne. Nach der UVP-Richtlinie der EU können künftig auch weitere Projekte wie Windfarmen je nach Einzelfallbetrachtung fakultativ einer UVP zu unterziehen sein, siehe Peters, Das Recht der UVP im Übergang, UPR 1999, 294. Zu Varianten bei Fernstraßen siehe z. B. BVerwG v. 24. 9. 1997, NVwZ-RR 1998, 297.

³³ Zusammenfassend z. B. Schink, Die UVP – eine Bilanz, NuR 1998, 173.

³⁴ Schmidt-Preuß, Der verfahrensrechtliche Charakter der UVP, DVBl. 1995, 485.

³⁵ Hierzu Krautzberger, Umweltprüfung a.a.O.; Ansätze bereits bei Boesler, Die Kulturgüter als Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung, 1996; Horn, Bodendenkmalpflege und UVP, Archäologie in Deutschland 1994, Heft 3, S. 4 f. Skeptisch z. B. Schink, NuR 1998, 173 f.

³⁶ Vgl. z. B. Pfaff-Schley, Die UVP als Planungsinstrument, 1993, S. 46. Zur Handhabung der Stadt Heidelberg siehe <http://heidelberg.de/servlet/PB/menu/1105806/index.html>.

³⁷ I.d.F. vom 23.9.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geä. durch G. vom 31.7.2009 (BGBl. I S. 2585).

Die **städtebaulichen Planungen und Maßnahmen** betreffen situationsgemäß auch Kulturdenkmäler oder haben Auswirkungen auf diese. Insoweit bedarf es im Bauplanungsrecht einer Regelung des Verhältnisses zwischen der gemeindlichen Planung einerseits und dem Schutz der Denkmäler andererseits. Hier können im Einzelfall auch besondere Fragen der **Kompetenzabgrenzungen** zwischen Gemeinden und Denkmalbehörden auftreten. 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. Darüber hinaus enthält das BauGB eine Reihe **weiterer Bestimmungen**, in denen konkret Schutzzwecke der Denkmalpflege – neben oder in Überlagerung der z. B. in den Landesdenkmalgesetzen geregelten Sachverhalte – aufgegriffen werden. Hier ist allen voran die Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB³⁸ zu erwähnen.

Das Bauplanungsrecht des Bundes, wie es im BauGB zusammenfassend geregelt ist, bietet dem Denkmal somit eine zusätzliche und eigenständige Plattform. Darin drückt sich zugleich eine spezifische **Verantwortung** der bundesrechtlichen Städtebaurechtsordnung für das **Denkmal** aus.

Die Bundesstädtebaugesetzgebung hat diese Ausformung eines städtebaulichen Denkmalschutzes auch noch jüngst bekräftigt und weiterentwickelt: In den letzten umfassenderen Novellierungen des BauGB³⁹ ist die Beschreibung der Aufgaben der Bauleitplanung in § 1 Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 BauGB weiterentwickelt worden. Die Bauleitpläne sollen – wie das Gesetz jetzt hervorhebt, 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. Auch § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB trägt dem Anliegen mit der Aufnahme eines weiteren städtebaulichen Belangs Rechnung: Die Bauleitplanung soll danach auch (u.a.) die **Erhaltung und Erneuerung vorhandener Ortsteile** berücksichtigen.

b) Der städtebauliche Denkmalschutz in der höchstrichterlichen Rechtsprechung – Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht

Unbeschadet der landesrechtlich erfassten und definierten Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege und des hierdurch vorgegebenen weitgehenden Schutzregimes gibt es ein zusätzliches Schutzregime im Städtebaurecht des Bundes: die im Baugesetzbuch aufgenommenen Belange des städtebaulichen Denkmalschutzes in der Bauleitplanung und die darüber hinaus bestehenden spezifischen Instrumente des städtebaulichen Denkmalschutzes. Die Bedeutung dieser Belange, die unbeschadet der Aufnahme der umfassenden Belange des landesrechtlichen Denkmalschutzes und der Denkmalpflege im Städtebaurecht des Bundes geregelt sind, entspricht der **bodenrechtlichen** Relevanz – und dies ist an erster Stelle zu nennen – der Stadterhaltung. Dieser umfassende planungsrechtliche Begriff schließt z. B. auch ein die Belange erhaltenswerter Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB). Der sog. städtebauliche Denkmalschutz, der in dieser für das

³⁸ Bis 1987: § 39 h Bundesbaugesetz; s. auch unten Kapitel III Nr. 4.

³⁹ Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) vom 20. Juli 2004 (BGBl. I, S. 2414); BauGB-Novelle vom 21. 12. 2006 (BGBl. I S. 3316).

Planungsrecht zentralen Bestimmung des § 1 BauGB, aber z. B. auch ausdrücklich in § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB (Erhaltungssatzung) geregelt ist, ist keineswegs ein verfassungsrechtlich unzulässiger Übergriff in das landesrechtliche Denkmalschutzrecht. Das BVerfG⁴⁰ hat zu der Vorläuferregelung des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 3 BauGB (bis zum BauGB 1987: § 39 h Abs. 1 und Abs. 3 BBauG) Folgendes ausgeführt:

“Das OVG geht zu Recht davon aus, dass die Bestimmungen des § 39 h Abs. 1 und Abs. 3 BBauG 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 § 39 h Abs. 3 Nrn. 1 und 2 BBauG 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.”

Das BVerwG⁴¹ hat in Fortsetzung und weiterer Ausformung der vom BVerfG festgelegten Leitlinien gleichfalls zur Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB (§ 39 h BBauG) folgende Leitgedanken herausgearbeitet: Die Regelung über die **Erhaltungssatzung** (§ 39 h BBauG/§ 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: **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.” Das **Bodenrecht** hingegen nehme 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. 6 BBauG = § 1 Abs. 5 BauGB) in seine Regelungen ein. Städtebauliche Erhaltungsgründe und Gründe des Denkmalschutzes seien daher – so das BVerwG a.a.O. – 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.

“Für die Erhaltungswürdigkeit einer baulichen Anlage im Rahmen des § 39 h BBauG (jetzt § 172 BauGB) kann deshalb auch an deren Denkmalcharakter angeknüpft werden. Entscheidend für die Anwendung des § 39 h BBauG bleibt aber, dass die Wahrung ihrer **städtebaulichen Funktion** im oben beschriebenen Sinne das Ziel der Erhaltung einer baulichen Anlage darstellt.” Hieraus folgt (nach BVerwG), dass die

⁴⁰ Vom 26. 1. 1987, DVBl 1987, 465 = NVwZ 1987, 879.

⁴¹ Vom 3. 7. 1987, BVerwGE 78, 23/26 f.

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 § 39 h Abs. 3 und 4 BBauG (jetzt: § 172 Abs. 3 bis 5 BauGB) genannten **städtebaulichen Ziele beschränken**.

Den Gemeinden ist es allerdings bundesrechtlich und namentlich auch bundesverfassungsrechtlich verwehrt, über § 172 Abs. Satz Nr. 1 BauGB hinausreichende Regelungen zu treffen und andere als die vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen – städtebaulichen – Gründe mit bindender Wirkung für das Verfahren nach §§ 172, 173 Abs. 1 BauGB als Gründe für die **Versagung der Genehmigung** von Anträgen im Satzungsgebiet in die Satzung aufzunehmen.

c) Zur Abgrenzung im Einzelnen

Aus der höchstrichterlichen Rspr., der – soweit ersichtlich – in der Literatur gefolgt wird, ergibt sich somit, dass die Regelungen im BauGB, welche Fragen des städtebaulichen Denkmalschutzes im weiteren Sinne berühren, verfassungsrechtlich zulässig sind, d. h. es besteht eine Regelungsbefugnis für den Bundesgesetzgeber. Was die Anwendung dieser Regelungen betrifft, muss freilich auch im Einzelfall die Reichweite des Bundesrechts bedacht werden; d. h. die bundesrechtliche Regelungsbefugnis in Bezug auf Denkmäler eröffnet keinen Regelungskorridor für "allgemeine Denkmalpflege". Vielmehr ist jeweils die Frage stellen, ob die hier maßgebenden Gründe zu bejahen sind, die Voraussetzung für eine entsprechende städtebauliche Beurteilung in der Planung oder z. B. die Anwendung der Erhaltungssatzung sind, oder ob die Satzung bei näherer Prüfung ganz oder teilweise Regelungen betrifft, die städtebaulich nicht mehr zu begründen und die dem Landesrecht überlassen bleiben müssen. Dies sind Vollzugsfragen des Einzelfalls, aber keine rechtlich grundsätzlich klärungsbedürftigen Fragen.

d) Begriffe des städtebaulichen Denkmalschutzes

Dementsprechend hat sich für die Zwecke des Städtebaurechts eine eigene Terminologie herausgebildet, die im Grundverständnis parallel zur Begrifflichkeit des landesrechtlichen Denkmalrechts entwickelt wurde, dabei selbstverständlich gemeinsame Wurzeln mit dem Landesdenkmalrecht hat, jedoch eigenständig städtebaulich zu interpretieren ist. Letzteres liegt auf der Hand, weil es bei Städtebau um die Relevanz der Bodennutzung aus der Situationsgebundenheit heraus geht, während beim Landesdenkmalschutz – wenn man es verkürzt ausdrücken darf – der Schutzwert gewissermaßen aus sich selbst heraus definiert wird. Auf folgende Begrifflichkeiten, die namentlich in § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB sowie in § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB und Abs. 3 Satz 1 verwendet werden, ist hinzuweisen.⁴²

aa) Ortsbild

Unter Ortsbild (d. h. Stadt- und Ortsbild sowie 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) zu verstehen. 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

⁴² Vgl. Bielenberg/Stock, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 172, RdNr. 32 ff.; Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, RdNr. 39.

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**.

bb) 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. Dies kommt auch in dem übergreifenden Ansatz des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB zum Ausdruck.

cc) Landschaftsbild

Das Städtebaurecht schließt aus der eigenen Aufgabenstellung an den Begriff des Ortsbildes und der Stadtgestalt auch jenen des Landschaftsbildes an (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 vorstehend näher gekennzeichneten 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.

e) Zusammenfassung

Fasst man die Rechtslage und ihre Ausformung durch die höchstrichterliche Rechtsprechung zusammen, so lässt sich folgender **Aufgabenbereich des Planungsrechts für das Baudenkmal**, für Denkmalschutz und Denkmalpflege skizzieren:

- Denkmalschutz und Denkmalpflege sind Aufgaben, die in die Zuständigkeit der Länder fallen, die jedoch bundesgesetzlich abgestützt sind. Dies ist ein besonderes Anliegen des BauGB.
- Das BauGB geht über das hinaus, was in engerem Sinne Gegenstand des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege nach den Denkmalschutzgesetzen der Länder ist.
- Die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbilds, die erhaltenwertigen Ortsteile, Bauten, Straßen, Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung sowie die Erhaltung, Erneuerung und Fortentwicklung vorhandener Ortsteile sind nach dem BauGB bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen zu berücksichtigende Belange.
- Die hierin zum Ausdruck kommende Besinnung auf die Erhaltung und Bewahrung des überlieferten Erbes findet ihre städtebauliche Begründung unter anderem darin, dass die gewachsenen und historisch entstandenen Städte und Dörfer für die Bewohner vor allem für das Wohnen nicht reproduzierbare Qualitäten aufweisen. Die

in Jahrhunderten entstandene Architektur und der Charakter des Ortsbildes sowie die durch Ortsgrundriss, Straßen- und Platzräume geprägte Ortsgestalt vermitteln den Bewohnern in hohem Maße die Möglichkeit der Identifikation mit ihrem Wohnsitz.

- Die städtebauliche Qualität auch im Sinne der Bewahrung des kulturellen Erbes zu sichern, ist untrennbarer Bestandteil einer lokalen Städtebaupolitik und damit des Bauplanungsrechts als deren rechtlicher Rahmen.
- Die Pflege des Orts- und Landschaftsbilds stellt zugleich sicher, dass Baudenkmäler nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit ihrer Umgebung geschützt werden.
- Mit der im umfassenden Sinne verstandenen Stärkung des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, der Erhaltung, Erneuerung und Fortentwicklung vorhandener und erhaltenwerter Ortsteile trägt das BauGB zugleich nicht unwesentlich zur Verbesserung des Umweltschutzes bei.
- Entsprechende Maßnahmen erhöhen die Attraktivität der gewachsenen Ortsteile als Standort für Wohnen und Arbeit und haben deshalb auch eine hohe ökonomische Relevanz.
- Die Revitalisierung der Städte und Dörfer wirkt damit nachhaltig einer unerwünschten Zersiedelung des Außenbereichs entgegen. Dies erspart dem Gemeinwesen erhebliche Folgekosten für Infrastruktureinrichtungen, so dass sich insoweit auch steuerliche Vergünstigungen und finanzielle Anreize für denkmalschützende und -pflegende Maßnahmen von selbst tragen.

2. Denkmalschutz und städtebauliche Planung

a) Überblick

aa) § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB enthält eine **Planungsleitlinie**, mit der die Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes innerhalb der Bauleitplanung sichergestellt werden soll. In der Bauleitplanung sind danach auch zu berücksichtigen: “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”. Die Vorschrift, darauf wurde schon hingewiesen (vgl. oben in 1 b), verdeutlicht das Anliegen des “städtebaulichen Denkmalschutzes” als bodenrechtliche Materie.

bb) Mit der ausdrücklichen Erwähnung des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sind keine im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigenden Prioritäten eingeführt worden; dies ist für den Katalog der Planungsleitlinien insgesamt prägend. Die Vorschrift stellt aber ausdrückliche **Anforderungen an die bauleitplanerische Abwägung** und stärkt die Beteiligung von Bürgern und von Denkmalbehörden als Träger öffentlicher Belange. Die Vorschrift wird durch weitere für den städtebaulichen Denkmalschutz bedeutsame Regelungen flankiert. Für die Bauleitplanung sind das vor allem § 5 Abs. 4 sowie § 9 Abs. 4 BauGB.

cc) Die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sind in die planerische Abwägung einzubeziehen, und zwar sowohl zur Erhaltung der Denkmäler als auch zu einer gewissen Gestaltung ihrer Umgebung. Der städtebauliche Belang beschränkt sich nicht auf die unter Denkmalschutz gestellten Anlagen. Zu berücksichtigen sind vielmehr auch die **denkmalschutzrechtlich nicht erfassten** und hierüber ggfs. hinausgehenden Belange der Erhaltenswürdigkeit von Ensembles, Bauten, Straßen und Plätzen aus städtebaulichen Gründen.

b) Die Planungsleitlinie im Einzelnen

Die in § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB bezeichneten Belange sind wesentliche Bestandteile einer auf Erhaltung und Erneuerung ausgerichteten Bauleitplanung. Sie bezwecken eine Verbindung der Ziele des Denkmalschutzes mit denen des Städtebaus. Sie umfassen den Gesamtkomplex aller erhaltenswerter Belange, soweit diese einen städtebaulichen Bezug haben.

aa) Die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege beziehen sich auf die Gesamtheit der in den **Landesdenkmalgesetzen erfassten Belange**. Dazu gehören insbesondere die von den modernen, d. h. weiten Denkmalbegriffen erfassten Objekte, also vor allem Gebäude, Mehrheiten von Gebäuden und Bodendenkmäler von geschichtlicher, künstlerischer, wissenschaftlicher und städtebaulicher Bedeutung, zu denen auch die Objekte der archäologischen Denkmalpflege gehören. Für die Abwägungsbeachtlichkeit ist die im Landesrecht vorgesehene und tatsächlich erfolgte Unterschutzstellung von Gebäuden, einer Gesamtanlage (Denkmalbereiche oder -zonen) und Bodendenkmäler wichtig. Maßgeblich ist aber allein die städtebauliche Relevanz landesrechtlicher erfasster Belange des Denkmalschutzes. Allerdings kann die Unterschutzstellung den Belangen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege innerhalb der Abwägung ein erhöhtes Gewicht verleihen.

bb) Unabhängig von den landesrechtlich erfassten Belangen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erstmals durch das BauGB von 1987 aufgenommen worden sind, sind die sich mit diesen zum Teil überschneidenden Belange der **erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätzen** von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung abwägungsbeachtlich. Die Bedeutung dieser Belange, die trotz Aufnahme der umfassenden Belange des landesrechtlichen Denkmalschutzes und der Denkmalpflege beibehalten worden sind, entspricht der bodenrechtlichen Relevanz von Erhaltungsgesichtspunkten.⁴³

cc) Namentlich das BVerwG hat ausgeführt, dass der Denkmalschutz die Erhaltung baulicher Anlagen aus historischen Gründen im weitesten Sinne im Auge hat und durch sie geschichtliche, insbesondere kunst- oder architekturgeschichtliche Epochen und Entwicklungen, aber auch allgemein- oder sozialgeschichtliche Ereignisse und Zeitabschnitte dokumentieren wolle: Demgegenüber – so das BVerwG – nimmt Bodenrecht 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 bezieht vorhandene bauliche Anlagen in ihrer Bedeutung für eine geordnete städtebauliche Entwicklung, eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozial gerechte Bodennutzung und eine menschenwürdige Umwelt in seine Regelungen ein.

dd) Daraus ergibt sich, dass städtebauliche Erhaltungsgründe und Gründe des Denkmalschutzes prinzipiell voneinander getrennt zu prüfen sind. Dies kann dazu führen, dass eine einzelne bauliche Anlage entweder nur aus den genannten städtebaulichen Gründen ohne denkmalschützerischen Bezug oder nur als Baudenkmal ohne städtebauliche Funktion erhaltungswürdig ist.

⁴³ Vgl. dazu BVerfG v. 26. 1. 1987 sowie BVerwG v. 3. 7. 1987 (vgl. oben RdNr. 37, 38).

c) Städtebauliche Relevanz

aa) 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.⁴⁴

bb) 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.

cc) 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.

dd) Die Erhaltenswürdigkeit eines Objekts ist zunächst ohne Rücksicht auf andere städtebauliche Belange nach **objektiven Maßstäben** zu beurteilen. Die Erhaltenswürdigkeit ist gerichtlich voll kontrollierbar. Sind die Voraussetzungen hierfür nicht gegeben, können die von der Gemeinde zugrunde gelegten Gesichtspunkte gleichwohl abwägungsbeachtlich sein, in aller Regel jedoch nicht mit dem Gewicht, das den unter § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB fallenden Belangen zukommt.

ee) 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.⁴⁵

ff) Planerische Maßnahmen sind ein unersetzliches **Gegenlager des Landesdenkmalschutzes**, weil sie den Bestand und die Entwicklung erhaltenswerter Vorhaben nachhaltig, weil längerfristig beeinflussen und damit – so gesehen – räumlich und zeitlich weiter greifen können und müssen als

⁴⁴ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger a.a.O. § 1, RdNr. 134 sowie Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. § 1 RdNr. 62.

⁴⁵ BayVGH v. 9. 11. 1981, BRS 38, Nr. 39; v. 19. 12. 1983, UPR 1984, 342 = EzD 3.4.1 Nr. 3; NdsOVG v. 26. 6. 1984 – 6 C 22.81 –; Watzke, ZfBR 1981, 58 f.; Moench, ZfBR 1985, 113, 166.

objektbezogene Einzelmaßnahmen, zu denen die Denkmalschutzgesetze ermächtigen. Auch hier gibt es aber Überlagerungen wie insbesondere beim sog. Ensembleschutz nach dem Landesdenkmalschutzrecht. Auf diese Weise sichern die Gesichtspunkte der erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze als bodenrechtliche Belange solche städtebaulich bedeutsamen Gesichtspunkte ab, die trotz des modernen, weiten Denkmalbegriffs der Landesgesetze in einzelnen Beziehungen dort nicht mit erfasst sind. Beispielsweise deckt der Begriff der städtebaulichen Bedeutung von erhaltenswerten Ortsteilen und Straßen auch bestimmte Aspekte des Milieuschutzes mit ab, die vom Landesdenkmalrecht nicht mit erfasst werden.

Aus der Rspr. kann zur Erläuterung auf einzelne Beispiele hingewiesen werden.⁴⁶

- Unzulässigkeit der Darstellung einer Wohnbaufläche im Flächennutzungsplan für ein Gelände, unter dessen Oberfläche ein ehemaliges Römerkastell des Neckarlimes liegt;⁴⁷
- Unzulässigkeit einer Hangbebauung unterhalb einer Kirchenburg und Wallfahrtsstätte.⁴⁸

d) Verhältnis zur bauleitplanerischen Abwägung

aa) 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.⁴⁹ 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;⁵⁰ ist die Frage zu verneinen, berührt dies die Wirksamkeit des Bebauungsplans grundsätzlich nicht; ggf. kommt eine Planänderung in Betracht.⁵¹ Ein Erfordernis zur Planänderung ergibt sich aus den in § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB bezeichneten städtebaulichen Gründen.

bb) Auch soweit einige **Denkmalschutzgesetze** die Gemeinden verpflichten, bei der Bauleitplanung auf die Belange des Denkmalschutzes "angemessen Rücksicht" zu nehmen, ändert dies an der Bedeutung der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege in der dargestellten Weise nichts.

⁴⁶ Darstellung der Rspr. bei Hönes, Über die Berücksichtigung des Landesdenkmalschutzes im Bauplanungsrecht des Bundes, Rheinische Heimatpflege, Heft3/2005, S. 161, 170 ff., ders. Zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Baugesetzbuch, BauR 2006, 465.

⁴⁷ BWVGH v. 22. 3. 1973, ESVGH 23, 188 = EzD 3.2 Nr. 16.

⁴⁸ BayVGH v. 8. 3. 1982, EzD 2.2.6.4 Nr. 4.

⁴⁹ Vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1, RdNr. 136.

⁵⁰ Prominentes Beispiel ist der Bebauungsplan Kaltenbrunn, den in einem Popularklageverfahren der BayVerfGH v. 22. 7. 2008 – Vf. 11 – VII – 07 -, BayVBI 2009, 142 = EzD 1.2 Nr. 6 mit Anm. Eberl, allerdings wegen des Verstosses gegen das grundrechtlich verbürgte Willkürverbot (entsprechend Art. 3 GG) für nichtig erklärt hat.

⁵¹ Vgl. BayVGH, ZfBR 1987, 215.

cc) Als **planerische Konsequenzen** sind z. B. bauleitplanerischen Festsetzungen hervorzuheben, 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 sind zu nennen: Baukörperfestsetzungen nach den §§ 16 ff. BauNVO.

dd) Hiervon sind z. B. Festsetzungen zu unterscheiden, 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.

ee) Insgesamt kann mit Rücksicht auf die unterschiedlichen Fallgestaltungen eine Vielfalt von Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB und der **Baunutzungsverordnung** bedeutsam sein.

e) Zusammenfassung

aa) 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.

bb) Zwar ist es den Städten und Gemeinden verwehrt, "im Gewande des Städtebaurechts Denkmalschutz zu betreiben".⁵² Dies bezieht sich aber auf den Denkmalschutz im Sinne der Erhaltung baulicher Anlagen aus historischen Gründen. Der Denkmalschutz – so das BVerwG a.a.O. – will geschichtliche, insbesondere kunst- oder architekturgeschichtliche 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 – so die neueren Denkmalschutzgesetze der Länder – auch eine Mehrheit baulicher Anlagen oder Grünanlagen (Ensembles, Gesamtanlagen) sowie von Straßen-, Platz- und Ortsbildern in der Gegenwart zu veranschaulichen, so verfolgt das Städtebaurecht 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. Er bezieht vorhandene Anlagen von historischem Wert in ihrer Bedeutung für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozial gerechte Bodennutzung und eine menschenwürdige Umwelt in seine Regelungen ein.

cc) Daran zeigt sich der **primär räumlich-funktionale Steuerungsansatz** der Bauleitplanung.⁵³ Die Bauleitplanung ist auf die gebietsbezogene Zuweisung einer zeitgerechten Nutzungsstruktur sowie auf die Erfordernisse städtebaulicher

⁵² So BVerwG v. 18. 5. 2001 – 4 CN 4/00 – 114, 247, EzD 2.2.2 Nr. 12.

⁵³ So Stich, Berücksichtigung des Denkmalschutzes bei Maßnahmen nach dem Städtebau- und Bauordnungsrecht, UPR 2003, 241/242.

Gestaltung ausgerichtet. Allein die Sichtbarmachung und Präsentation historischer Zusammenhänge am konkreten Objekt aus kultur- und bildungspolitischen Gründen dient also nicht städtebaulichen Zielen. Die gemeindliche Bauleitplanung muss sich auf die Verfolgung städtebaulicher Ziele beschränken, nämlich auf die Regelung der Bodennutzung, wobei das Zusammentreffen von Denkmalschutz-Zielsetzungen und solchen des Städtebaues in ein und demselben Objekt sich keineswegs ausschließen, sondern sich sogar sinnvoll ergänzen.

dd) Das BVerwG⁵⁴ hat insbesondere darauf verwiesen, dass § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB im Lichte dieser Entscheidung und ihrer Einbindung des Denkmalschutzes in den städtebaulichen Auftrag zu verstehen ist. Die Regelung bestätigt die **Aufgabenverteilung** zwischen den Regelungsbereichen des Städtebaues und des (landesrechtlichen) Denkmalschutzes, bringt aber auch zum Ausdruck, dass sich die Bauleitplanung nicht einseitig in der Erneuerung und Fortentwicklung städtebaulicher Strukturen erschöpft; vgl. dazu auch § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB über die Berücksichtigung der Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und des Umbau vorhandener Ortsteile in der Bauleitplanung. Die Vorschrift stellt klar, dass zulässiger Inhalt eines Bebauungsplans auch Festsetzungen sein können, die dazu bestimmt sind, historisch gewachsene und als schutzwürdig erachtete Verhältnisse der Bodennutzung zu erhalten (“zu konservieren”).

ee) Dabei können gerade auch **denkmalgeschützte Anlagen** den Anknüpfungspunkt für städtebauliche Festsetzungen bilden: Sei es, dass sie etwa Art und Maß denkmalrechtlich geschützter Gebäude bestimmen (Festsetzung einer der Erhaltung des Denkmals gewährleistenden Bodennutzung), sei es, dass sie Maßnahmen des Denkmalschutzes ergänzen, indem sie nutzungsbedingte Beeinträchtigungen von Baudenkmalern, Bodendenkmälern oder Denkmalbereichen abwehren oder mindern (Freihalten von Sichtschneisen, Vermeidung einer die Aufgaben des Denkmalschutzes störenden Nutzung in der Umgebung des geschützten⁵⁵ Bereichs, Erhaltung von Bodendenkmälern).

ff) Zugleich trägt § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB dem Umstand Rechnung, dass der Schutz erhaltenswerter Ortsteile, Straßen und Plätze **städtebauliche Erheblichkeit** unabhängig davon erlangen kann, ob diese Bereiche die Voraussetzungen für eine Unterschutzstellung nach dem Landesdenkmalschutzrecht erfüllen.⁵⁶

gg) Ein Bebauungsplan, der insgesamt oder in Teilen auf die Erhaltung eines historisch gewachsenen – denkmalgeschützten oder (schlicht) erhaltenswerten – Ortsteils gerichtet ist, schöpft den Rahmen städtebaulicher Zielsetzungen im Sinne von § 1 Abs. 1, Abs.3 und Abs. 6 Nr. 5 BauGB daher positiv aus, wenn seine Festsetzungen darauf zielen, die überkommene Nutzungsstruktur und/oder prägende Bestandteile des Orts- und Straßenbildes um ihrer städtebaulichen Qualität willen für die Zukunft festzuschreiben. Die Überplanung historischer Stadtviertel beruht in diesem Fall auf der städtebaulichen (bodenrechtlichen) Entscheidung, dass die überkommene Nutzungsstruktur und die historisch gewachsene Stadtgestalt gemessen an den heutigen sozialen und wirtschaftlichen Anforderungen sowie an

⁵⁴ Vom 18. 5. 2001, a.a.O.

⁵⁵ Zur Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans nach Auffinden von Bodendenkmälern BayVGH v. 30. 10. 1986 – 2 B 86.01790 -, BayVBI 1987, 210 = EzD 3.2 Nr. 37.

⁵⁶ So Stich a.a.O.

den Erfordernissen zeitgerechter Raumgestaltung sinnvollerweise auch künftig für die städtebauliche Ordnung des Stadtviertels (Ortsteils) maßgeblich bleiben sollen. Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB, die aus solchen Gründen die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege berücksichtigen und fördern, verlieren ihren städtebaulichen Charakter nicht.

3. Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen

a) Überblick

Die in §§ 5 und 9 BauGB enthaltenen Regelungen über die Darstellungen bzw. Festsetzungen in Bauleitplänen – Flächennutzungsplan und Bebauungsplan – greifen die allgemeinen bauleitplanerischen Ziele des § 1 Abs. 5 BauGB auf und setzen sie in das Instrumentarium der Bauleitplanung um. Die Aufgabe des **Flächennutzungsplans**, der sich auf die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung im Gemeindegebiet insgesamt bezieht, liegt vor allem darin, die nach Landesrecht denkmalgeschützten Mehrheiten von baulichen Anlagen in das städtebauliche Planwerk zu übernehmen ("nachrichtliche Übernahme"). Durch die Festsetzungen im **Bebauungsplan** wird dagegen in vielfältiger Weise auf die Ortsbilderhaltung und Ortsbildgestaltung Einfluss genommen. Hierdurch wird die Denkmalpflege unterstützt und abgesichert. Auch hier besteht neben den konkreten Festsetzungsmöglichkeiten zugunsten z. B. historisch geprägter Bausubstanz die Möglichkeit der nachrichtlichen Übernahme von Denkmälern in die Bebauungspläne und damit ihre stärkere Einbindung in die Planung.

b) Flächennutzungsplan⁵⁷

aa) Nach § 5 Abs. 4 BauGB sollen in den Flächennutzungsplan u. a. die nach Landesrecht denkmalgeschützten **Mehrheiten von baulichen Anlagen** nachrichtlich übernommen oder, wenn derartige Festsetzungen erst in Aussicht genommen sind, vermerkt werden. Diese nachrichtliche Übernahme dient dem Hinweis auf bestehende, nach anderen Vorschriften getroffene Festsetzungen, die sich auf die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde auswirken und deren Kenntnis zum Verständnis der Darstellungen des Flächennutzungsplans beiträgt.

bb) Die Pflicht zur **nachrichtlichen Übernahme** besteht – was die denkmalgeschützten baulichen Anlagen betrifft – hinsichtlich solcher denkmalgeschützter Anlagen, die nach Umfang und Bedeutung für die im Flächennutzungsplan aufzuzeigende städtebauliche Entwicklung für eine nachrichtliche Übernahme in Betracht kommen. Dabei ist namentlich auf die Funktion des Flächennutzungsplans und seinen Darstellungsmaßstab Bezug zu nehmen.

cc) Beispiele: In Frage kommen zusammenhängende bauliche Anlagen, Gebäudegruppen, Gesamtanlagen, Ensembles, Denkmalbereiche, Denkmalzonen, Denkmalgebiete usw.; hierzu ergeben sich die Vorgaben im Einzelnen aus den jeweiligen Denkmalschutzgesetzen des Landes.

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

⁵⁷ Siehe auch AG Städtebauliche Denkmalpflege der VdL, Arbeitsblatt 18 "Denkmalpflegerische Prüfung von Flächennutzungsplänen im Rahmen der Beteiligung als Träger öffentlicher Belang", Neubearbeitung 2005, Volltext unter www.denkmalpflege-forum.de.

wenn die Eintragung nur deklaratorisch ist, kommt ihre nachrichtliche Übernahme in Betracht.

c) Bebauungsplan⁵⁸

aa) 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. Dies kann sich – je nach der konkreten Aufgabenstellung – in ganz unterschiedlichen **Festsetzungen** des Bebauungsplans niederlegen. 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 usw. § 9 Abs. 1 Nrn. 1–26, Abs. 2 BauGB enthält hierzu den (abschließenden) Katalog von Festsetzungsmöglichkeiten.⁵⁹ Bezüglich der Freihaltung von Flächen vgl. § 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.⁶⁰

Die Gemeinde ist nach dem verpflichtet, die Denkmaleigenschaft eines von der Bauleitplanung in seinem Bestand betroffenen Gebäudes zu erkennen und in die Abwägung einzubeziehen.⁶¹

bb) Darüber hinaus besteht auch für den Bebauungsplan – nicht anders als beim Flächennutzungsplan (§ 5 Abs. 4 BauGB; vgl. oben zu b) – die Sollbestimmung der **nachrichtlichen Übernahme** von Denkmälern. Für den Bereich des Bebauungsplans kann dies entsprechend der “Regelungsnähe” konkret auf die Denkmäler bezogen werden: Nach § 9 Abs. 6 BauGB sind Denkmäler nach Landesrecht in den Bebauungsplan nachrichtlich zu übernehmen. Voraussetzung für die Übernahmepflicht ist, dass dies (1) zum Verständnis des Bebauungsplans oder (2) für die städtebauliche Beurteilung von Baugesuchen notwendig oder zweckmäßig ist (so § 9 Abs. 6 BauGB).

cc) Zweck dieser Vorschrift ist es, den beim Vollzug des Bebauungsplans Beteiligten die Zusammenhänge mit anderen, für den Vollzug bedeutsamen Regelungen im Planwerk zu vermitteln. 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. Aus der nachrichtlichen Übernahme ergeben sich auch keine zusätzlichen Rechtswirkungen. Sie dienen nur der Darstellung der Zusammenhänge mit anderen Rechtsbereichen. Insofern erfüllt sie die gleiche Funktion wie die nachrichtliche Übernahme nach § 5 Abs. 4 BauGB in Flächennutzungsplänen.

⁵⁸ Siehe auch Oberste Baubehörde Bayern (Hrsg.), p04/5 – Planungshilfen für die Bauleitplanung, Hinweise für die Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, 2004.

⁵⁹ Hönes, Über die Berücksichtigung des Landesdenkmalschutzes a.a.O.

⁶⁰ BVerwG v. 18. 5. 2001 – 4 CN 4.00 –, BauR 64 Nr. 1.

⁶¹ OVGNDs v. 14. 12. 1989 – 6 C 23, 24, 26/88 –, NVwZ-RR 1990, S. 342 = EzD 3.2 Nr. 5.

dd) Die Verpflichtung zur nachrichtlichen Übernahme gilt für **alle in § 30 BauGB** bezeichneten Arten der Bebauungsplanung, d. h. die nachrichtliche Übernahme kommt ebenso bei einfachen (§ 30 Abs. 2 BauGB) wie bei qualifizierten (§ 30 Abs. 1 BauGB) Bebauungsplänen in Betracht, aber auch bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen (§ 30 Abs. 2, § 12 BauGB). Die Vorschrift ist auch entsprechend anzuwenden bei den Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB (vgl. § 34 Abs. 5 Satz 3 BauGB).

ee) 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.⁶² Auch sind Grabungsschutzgebiete (durch Rechtsverordnung festgelegte Flächen, in denen Kulturdenkmäler vorhanden sind oder vermutet werden) keine Denkmäler im Sinne der zweiten Alternative des § 9 Abs. 6 BauGB; 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.

ff) Es ist ohne Belang, durch welchen **Rechtsakt** die **Unterschutzstellung** der Denkmäler nach Maßgabe des Landesrechts erfolgt, aufgrund des Gesetzes selbst, d. h. unmittelbar, durch Verwaltungsakt oder Eintragung in ein Verzeichnis, aufgrund des Gesetzes in Verbindung mit einer (konstitutiven) Eintragung oder durch Abgrenzung von Bereichen aufgrund untergesetzlicher Rechtssetzung (Verordnung oder Satzung). Das Landesrecht enthält unterschiedliche Rechtsgestaltungen. Siehe Teil C Kapitel VI.

gg) 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; insoweit handelt es sich um eigenständige städtebauliche Zielsetzungen. Vgl. in diesem Zusammenhang ergänzend die Vorschrift über die Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB (hierzu unten RdNr. 108 ff.).

d) 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. Liegen – entsprechend dem Denkmalschutzrecht der Länder – keine Unterschutzstellungen vor, d. h. sind die Denkmäler kraft Gesetzes unter Denkmalschutz gestellt, so haben die Gemeinden zu beurteilen, ob eine bauliche Anlage denkmalgeschützt ist. Sie sind aber 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.

⁶² Vgl. hierzu und zum Folgenden Söfker a.a.O. § 9, RdNr. 275, 282.

4. Beteiligung der Denkmalpflege im Rahmen der Bauleitplanung⁶³

a) Überblick

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. 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.

b) Zur Beteiligung der Denkmalbehörden

Die nach Landesrecht für den Denkmalschutz zuständigen Behörden sind sowohl bei den vorbereitenden als auch bei den verbindlichen Bauleitplänen zu beteiligen, d. h. sowohl bei dem vorbereitenden Flächennutzungsplan als auch bei dem daraus zu entwickelnden Bebauungsplan, soweit Belange des Denkmalschutzes angesprochen sind. Die denkmalpflegerischen Argumente sollen auf diese Weise möglichst frühzeitig mitgeteilt und in den planerischen Entscheidungsprozess einbezogen werden. Die Aufgaben der Denkmalbehörden in ihrer Stellungnahme liegen in verschiedenen Feldern:

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.⁶⁴

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.

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.

⁶³ S. auch AG Städtebauliche Denkmalpflege der VdL, Denkmalpflegerische Prüfung von Bebauungsplänen im Rahmen der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange, Neubearbeitung 2005.

⁶⁴ Vgl. auch Hönes a.a.O. S. 178 f.

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Bauplanungsrecht, wie es im Baugesetzbuch des Bundes geregelt ist, erhebliche Beiträge zur Stärkung des Erhaltungsgedankens und des Denkmalschutzes in der städtebaulichen Entwicklung zu leisten hat:

- Der Gesetzgeber hat damit der Gemeinde eine **eigenständige Aufgabe und Verantwortung** für Denkmalpflege übertragen. Diese ist auf das Engste vernetzt mit den Aufgaben der Denkmalbehörden. Beide haben sich – worauf die städtebaurechtlichen Vorschriften wiederholt abstellen – zu ergänzen.
- Den **Denkmalbehörden** obliegt namentlich bei der Bauleitplanung eine hohe Verantwortung dafür, eine sachgerechte **Abwägungsentscheidung der Gemeinde** zu sichern.
- Darüber hinaus sind die Denkmalbehörden bei **Einzelentscheidungen des Städtebaurechts** notwendige und unersetzbare Partner.
- Das städtebauliche Sanierungsrecht wird im Übrigen seit seiner Einführung durch **finanzielle Flankierungen** ergänzt. Die Städtebauförderung von Bund und Ländern hat sich als eine unersetzliche Voraussetzung dafür bewährt, die notwendigen Erhaltungsinvestitionen im Bestand zu flankieren.⁶⁵
- In den **neuen Ländern**, in denen der Nachholbedarf an Maßnahmen der Stadterhaltung und Stadterneuerung nach wie vor groß ist, wurde – neben der städtebaulichen Sanierung und dem Stadtumbau – das Instrument der städtebaulichen Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB) zur Grundlage für ein Programm zur Erhaltung und Erneuerung der historischen Stadt- und Ortskerne gewählt. Auch insoweit ergänzen sich Denkmalschutz und Bauplanungsrecht.

⁶⁵ Hierzu vertiefend unten III.1.