Denkmalrecht in Deutschland im Denkmalnetz

5.1 Weitere Beiträge zum Denkmalrecht – NRW

5.2.2 Denkmalverträglichkeit

Stichwort: Denkmalpflegeplan NRW

Titel: Kommentar § 25 DSchGNRW Denkmalpflegeplan

Stand: 1.8.2013

Fundstelle: Davydov / Hönes / Otten / Ringbeck, Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Stand 3. Auflage 2012, Kommunal- und Schulbuchverlag Wiesbaden

Autor: Dr. Dimitrij Davydov M.A., LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen, Stab Rechtsangelegenheiten

……..

§ 25

Denkmalpflegeplan

(1) Die Gemeinden sollen Denkmalpflegepläne aufstellen und fortschreiben.

(2) Der Denkmalpflegeplan gibt die Ziele und Erfordernisse des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie die Darstellungen und Festsetzungen in der Bauleitplanung nachrichtlich wieder. Er enthält

1. **die Bestandsaufnahme und Analyse des Gebietes der Gemeinde unter siedlungsgeschichtlichen Gesichtspunkten,**
2. **die Darstellung der Bau- und Bodendenkmäler, der Denkmalbereiche, der Grabungsschutzgebiete sowie – nachrichtlich – der erhaltenswerten Bausubstanz und**
3. **ein Planungs- und Handlungskonzept zur Festlegung der Ziele und Maßnahmen, mit denen der Schutz, die Pflege und die Nutzung von Denkmälern im Rahmen der Stadtentwicklung verwirklicht werden sollen.**

Literaturhinweise: *Claus-Peter Echter*, Grundlagen und Arbeitshilfen Städtischer Denkmalpflege in Deutschland, Berlin 1999, S. 101 ff.; *Klewitz*, Der Denkmalpflegeplan nach § 25 DSchG NRW und seine Bedeutung als Fachbeitrag zur Stadtentwicklung in Udo Mainzer (Hrsg.), Politik und Denkmalpflege in Deutschland. AH der Rh. Denkmalpflege 53, 2000 S. 95 ff.; *Overhoff*, UVP und Bauleitplanung in der Praxis: Der Denkmalpflegeplan der Stadt Erftstadt als Beitrag zur Stadtplanung in Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Kulturelles Erbe – Umweltvorsorge und Planung. Beiträge zur Landesentwicklung 57, 2005 S. 140 ff.; *Precht*, Denkmalpflege – Planung. Denkmalpflegeplan – ein kommunales Handlungsinstrument in Grätz/Lange/Beu (Hrsg.) Denkmalschutz und Denkmalpflege. 10 Jahre DSchG NRW, 1991 S. 89 ff.; *Schönstein*, Denkmalpflegeplan, StuGR 1981 S. 379 ff.; *Walgern*, Der Denkmalpflegeplan nach § 25 DSchG Nordrhein-Westfalen in Kretzschmar/Zanger/Rh. Verein für Denkmalpflege und Landschaftsschutz (Hrsg.), Im Mittelpunkt: Die Denkmalpflege, 2001 S. 38 ff.; Ders., Informelle Planung: Herausforderung und Chance für die Denkmalpflege in Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bunderepublik Deutschland u. Landesdenkmalamt Baden-Württemberg (Hrsg.), Ensembleschutz und städtebauliche Entwicklung = Berichte zu Forschung und Praxis der Denkmalpflege in Deutschland 9, 2011 S. 111.

Erläuterungen

Übersicht

1. Aufstellung des Denkmalpflegeplans
   1.1 Pflicht zur Aufstellung
   1.2 Verfahren
      1.2.1 Zuständigkeit
      1.2.2 Bürgerbeteiligung und Veröffentlichung
2. Sinn und Zweck
3. Inhalt
   3.1 Bestandsaufnahme und Analyse
   3.2 Denkmalpflegerisch relevante Objekte
      3.2.1 Denkmäler, Denkmalbereiche, Grabungsschutzgebiete
      3.2.2 Erhaltenswerte Bausubstanz
   3.3 Planungs- und Handlungskonzept
4. Rechtsnatur und Wirkung

1. Aufstellung des Denkmalpflegeplans

Gemäß § 25 Abs. 1 DSchG **sollen** die Gemeinden Denkmalpflegepläne aufstellen und fortschreiben.

1.1 Pflicht zur Aufstellung

Der in § 25 Abs. 1 DSchG formulierte Auftrag richtet sich an die Gemeinden (nicht die Unteren Denkmalbehörden) und betrifft die Denkmalpflege und damit eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe (§ 22 Abs. 1 Satz 1 DSchG). Aus dem Gesetzeswortlaut („sollen") folgt, dass die Denkmalpflegepläne aufzustellen und fortzuschreiben sind, sofern keine besonderen Ausnahmegründe vorliegen. Die Verpflichtung der Gemeinden läuft dabei nicht etwa darauf hinaus, den Vollzug des DSchG mit Hilfe eines Planes zu dokumentieren (so *Rothe*, Denkmalschutzgesetz NRW, § 25 RdNr. 2); der Auftrag des Gesetzgebers bezieht sich vielmehr auf eine vorausschauende Denkmalpflege im Kontext der Stadtentwicklungsplanung (*Walgern* in Kretzschmar/Zanger/Rheinischer Verein (Hrsg.), Im Mittelpunkt: Die Denkmalpflege S. 38). Auch wenn bisher nur wenige Kommunen von dem Instrument des Denkmalpflegeplans Gebrauch gemacht haben, so folgt hieraus nicht, dass die die denkmalpflegerische Fachplanung dieser Art in der Regel nicht erforderlich ist.

1.2 Verfahren

Das DSchG schreibt kein besonderes Verfahren zur Aufstellung des Denkmalpflegeplans vor. Maßgeblich für das Verfahren sind die Vorschriften der GO NRW.

1.2.1 Zuständigkeit

In der Regel wird der Gemeinderat oder der zuständige Fachausschuss die Verwaltung mit der Erarbeitung eines Denkmalpflegeplanes beauftragen (*Memmesheimer*, a. a. O., § 25 RdNr. 3). Bei der Erstellung des Planentwurfs, insbesondere bei der Formulierung der Ziele und Erfordernisse der Denkmalpflege (§ 25 Abs. 2 Satz 1 DSchG), liegt es nahe, die Denkmalpflegeämter zu beteiligen (*Rothe*, a. a. O., § 25 RdNr. 3), die sowohl über die erforderliche Sachkunde verfügen, als auch qua Gesetz zur Beratung in Denkmalpflegeangelegenheiten verpflichtet sind (§ 22 Abs. 2, Abs. 3 DSchG). Grundlage für die Beteiligung der Fachbehörden ist jedoch nicht die Benehmensregelung des § 21 Abs. 4 DSchG, da es sich bei der Aufstellung des Denkmalpflegeplans nicht um eine „Entscheidung der Denkmalbehörde" im Sinne dieser Vorschrift handelt.

Wie die Aufstellung des Denkmalpflegeplans erfolgen soll, lässt sich weder aus dem DSchG, noch aus der GO entnehmen. Ob der Gemeinderat hierüber einen Beschluss fasst, steht zwar grundsätzlich in dessen Ermessen (vgl. *Memmesheimer*, a. a. O., § 25 RdNr. 3). Hat aber der Rat (bzw. der zuständige Fachausschuss) die Erarbeitung des Denkmalpflegeplans initiiert, so ist es nur konsequent, wenn dieser auch per Ratsbeschluss bestätigt wird (vgl. *Darmstadt*, VR 1987 S. 35). Ausgehend von Sinn und Zweck des Instruments „Denkmalpflegeplan" (hierzu Erl. 2), sollte der Beschluss über eine bloße Kenntnisnahme des Rates hinaus die Aussage enthalten, dass die im Plan formulierten Ziele bei allen gemeindlichen Planungen und Vorhaben in die Entscheidungsfindung miteinbezogen werden müssen.

1.2.2 Bürgerbeteiligung und Veröffentlichung

Da durch den Denkmalpflegeplan die kulturellen Belange der Gemeindeeinwohner nachhaltig berührt werden, sollen diese möglichst früh über dessen Ziele, Zwecke und Auswirkungen unterrichtet werden (§ 23 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Zu diesem Zweck kann es geboten sein, den Entwurf des Denkmalpflegeplans öffentlich auszustellen oder im Rahmen einer Einwohnerversammlung zu erörtern. Wird über den Denkmalpflegeplan ein Be-

schluss gefasst, ist dessen Inhalt grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (§ 52 Abs. 2 GO NRW). Sinnvoll ist eine öffentliche Präsentation des Denkmalpflegeplans auch deshalb, weil hierdurch das Denkmalbewusstsein gefördert und die Akzeptanz für Denkmäler – gerade für solche, deren Denkmalwert sich nicht auf den ersten Blick erschließt – gestärkt wird (vgl. *Echter*, Grundlagen und Arbeitshilfen städtischer Denkmalpflege in Deutschland, S. 128–130).

2. Sinn und Zweck

Mit dem Denkmalpflegeplan stellte der nordrhein-westfälische Gesetzgeber – erstmalig in Deutschland – den Kommunen ein Handlungsinstrument zur Verfügung, mit dem die denkmalpflegerischen Ziele, insbesondere der Erhaltungsauftrag, in die Gesamtentwicklungsplanung umgesetzt werden konnten (vgl. *Echter*, a. a. O., S. 103 m. w. N.).

Gemäß § 25 Abs. 2 Satz 1 DSchG gibt der Denkmalpflegeplan Ziele und Erfordernisse des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie die Darstellungen und Festsetzungen in der Bauleitplanung nachrichtlich wieder. Es handelt es sich damit um ein Instrument der (kulturellen) Fachplanung, mit dem die mittel- und langfristigen Ziele des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege entwickelt, planerisch konkretisiert und in Maßnahmenprogramme – z. B. Sicherungs- und Förderkonzepte für gefährdete Denkmäler und Denkmalbereiche – umgesetzt werden (vgl. *Walgern*, a. a. O., S. 38).

Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 DSchG sind Denkmalschutz und Denkmalpflege bei Planungen und Vorhaben bei öffentlichen Planungen und Maßnahmen angemessen zu berücksichtigen. Eine angemessene Berücksichtigung der Denkmalbelange bedeutet – dies folgt aus § 1 Abs. 3 Satz 2 und 3 DSchG – dass Erhaltung und sinnvolle Nutzung von Denkmälern sowie eine angemessene Gestaltung ihrer Umgebung z. B. im Rahmen der städtebaulichen Entwicklung ermöglicht werden sollen. Diese Vorgaben des DSchG korrespondieren mit den in § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB formulierten Grundsätzen der Bauleitplanung, wonach bei der Aufstellung von Bauleitplänen u. A. 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 zu berücksichtigen sind.

Im Denkmalpflegeplan werden die Belange „Denkmalschutz" und „Denkmalpflege" (Denkmalbereichsschutz; Umgebungsschutz) sowie der Belang „Ortsbild" für künftige kommunale Planungen vorab konkretisiert und umfassend begründet. Damit ist sichergestellt, dass plangebietsübergreifend in historisch tradierten Zusammenhängen geplant und abgewogen wird und bereits Vorentwürfe unter Berücksichtigung der Denkmalbelange erarbeitet werden (vgl. *Overhoff*, a. a. O., S. 140–143).

3. Inhalt

Die Mindestanforderungen an den Inhalt des Denkmalpflegeplans sind in § 25 Abs. 2 Satz 2 DSchG formuliert.

3.1 Bestandsaufnahme und Analyse

Gemäß § 25 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 DSchG hat ein Denkmalpflegeplan die Bestandsaufnahme und Analyse des Gebietes der Gemeinde unter siedlungsgeschichtlichen Gesichtspunkten zu enthalten. Hieraus folgt, dass der räumliche Geltungsbereich des Planes grundsätzlich das gesamte Gemeindegebiet umfassen soll. Eine Aufteilung des Denkmalpflegeplans in räumliche Teilpläne kommt dann in Betracht, wenn die Herausgliederung einzelner Bereiche unter historischen, insbesondere siedlungsgeschichtlichen, Aspekten gerechtfertigt ist (so z. B. in Bonn).

Maßgebliche Gesichtspunkte der siedlungsgeschichtlichen Ortsanalyse sind: Lage und Zusammenhang mit der Landschaft, Höhenschichtlinien und Untergrund, Entwicklung von Industrie, Gewerbe und Verkehr; typische Baumaterialien und Techniken, örtliche Bauentwicklung und Sozialtopgraphie. Über die Auswertung der ablesbaren Erkenntnisse und Fakten hinaus setzt die Ortsanalyse regelmäßig auch weitergehende Substanzuntersuchungen voraus (*Precht*, a. a. O., S. 92).

3.2 Denkmalpflegerisch relevante Objekte

Gemäß § 25 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 DSchG hat der Denkmalpflegeplan eine Darstellung der im Gemeindegebiet befindlichen Bau- und Bodendenkmäler, Denkmalbereiche, Grabungsschutzgebiete sowie – nachrichtlich – der erhaltenswerten Substanz zu enthalten.

3.2.1 Denkmäler, Denkmalbereiche, Grabungsschutzgebiete

Erforderlich ist zunächst eine Darstellung der durch das DSchG geschützten Objekte, also der Baudenkmäler (§ 2 Abs. 2 Satz 1 DSchG), Bodedenkmäler (§ 2 Abs. 5 DSchG), Denkmalbereiche (§ 2 Abs. 3 DSchG) und Grabungsschutzgebiete (§ 14 DSchG). Nicht erwähnt sind – mangels städtebaulicher Relevanz – die beweglichen Denkmäler (§ 2 Abs. 4 DSchG).

Eine bestimmte Form der Darstellung der geschützten Objekte schreibt der Gesetzgeber nicht vor. Ausgehend vom Sinn und Zweck des Planungsinstrumentes „Denkmalpflegeplan" ist eine umfassende Aufnahme des Bestandes mit Hilfe von Plänen, Textbeiträgen und Abbildungen geboten (vgl. *Memmesheimer*, a. a. O., § 25 RdNr. 4). Die Textbeiträge müssen neben Beschreibungen auch Begründungen enthalten, etwa Gründe für die Unterschutzstellung von Einzeldenkmälern, die Ausweisung von Denkmalbereichen und Erklärung zu Grabungsschutzgebieten. Sinnvoll, wenn auch nicht explizit in § 25 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 DSchG genannt, ist neben der Erfassung von Bau- und Bodendenkmälern und Denkmalbereichen auch die Darstellung der archäologisch relevanten Bereiche (auch wenn diese nicht als Grabungsschutzgebiete ausgewiesen sind) mit Hilfe eines Fundkatasters sowie die Veranschaulichung des bereits erfolgten Zerstörungsprozesses anhand einer Verlustzonenkartierung (*Precht*, a. a. O., S. 95).

3.2.2 Erhaltenswerte Bausubstanz

Neben Bau- und Bodendenkmälern, Denkmalbereichen und Grabungsschutzgebieten ist die „erhaltenswerte Bausubstanz" in den Denkmalpflegeplan aufzunehmen. Der Begriff „erhaltenswerte Bausubstanz" wird sonst an keiner Stelle im DSchG erwähnt. Offensichtlich handelt es sich dabei um bauliche Anlagen, Teile oder Mehrheiten von baulichen Anlagen, die (noch) nicht den Bestimmungen des § 2 Abs. 1 DSchG genügen (*Memmesheimer*, a. a. O., § 25 RdNr. 5). Andernfalls wären sie als Denkmäler zwingend in die Denkmalliste einzutragen. Gemeint sind daher Objekte unterhalb der Denkmalbedeutung, die gleichwohl z. B. von städtebaulichem Interesse sind, weil sie durch ihre Anordnung und ihren Umriss die Ortsentwicklung dokumentieren oder ihr Erscheinungsbild eine ortsbildprägende Bedeutung aufweist. Als „erhaltenswerte Bausubstanz" sind auch „historisch geprägte Ortsbereiche" in den Denkmalpflegeplan aufzunehmen, also Ortslagen und Stadtvierteln, in denen die historisch gewachsene Struktur noch ablesbar ist, die aber unterhalb der Bedeutungsschwelle eines Denkmalbereichs liegen.

Der Hinweis, dass die erhaltenswerte Bausubstanz nur nachrichtlich im Denkmalpflegeplan darzustellen ist, soll offenbar zeigen, dass die Aufnahme in den Plan nicht gleichbedeutend mit der konstitutiven Eintragung in die Denkmalliste ist (*Oebbecke*, VR 1980 S. 390). Entscheidend ist, dass die „erhaltenswerte Bausubstanz" auf Grundlage des DSchG lediglich definiert werden kann, aber nicht dem gesetzlichen Schutz unterliegt. Die tatsächliche Erhaltung dieser Bausubstanz muss durch die Gemeinde sichergestellt werden, und zwar entweder durch Erlass von entsprechenden Satzungen (Erhaltungs-

bzw. Gestaltungssatzungen) oder dadurch, dass bei konkreten Maßnahmen an den Objekten oder in deren Umfeld die Belange der Stadt- und Dorferhaltung in besonderer Weise berücksichtigt werden.

3.3 Planungs- und Handlungskonzept

Kernstück des Denkmalpflegeplanes ist das in § 25 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 DSchG genannte Planungs- und Handlungskonzept zur Festlegung der Ziele und Maßnahmen, mit denen der Schutz, die Pflege und die Nutzung von Denkmälern im Rahmen der Stadtentwicklung verwirklicht werden sollen. Voraussetzung für die Erstellung des Planungs- und Handlungskonzeptes ist zunächst die Definition des Handlungsbedarfs, also die Darstellung von Mängeln und Defiziten im Zusammenhang mit den Belangen der Denkmalpflege (z. B. störende oder fehlende Bebauung, verunstaltete Fassaden, Mängel an Einzeldenkmälern und Denkmalbereichen usw.). Als Ziele und Maßnahmen i. S. des § 25 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 DSchG kommen dementsprechend sowohl städtebauliche Maßnahmen zur Behebung von Mängeln des Ortsbildes, als auch Sicherungs- und Fördermaßnahmen im schützenswerten Bestand in Betracht. Im Rahmen des Handlungs- und Planungskonzeptes ist sinnvollerweise auch die Bewertung der Planungsgrundlagen (Landesplanung, Fachplanungen, Bauleitplanung) aus denkmalpflegerischer Sicht. Hieraus können Empfehlungen für neue Rechtsetzung erwachsen (z. B. die Ausweisung von Denkmalbereichen oder Gestaltungssatzungen).

4. Rechtsnatur und Wirkung

Das DSchG enthält keine Aussage über die Rechtsnatur bzw. Rechtswirkung des Denkmalpflegeplans. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat – anders als z. B. in Thüringen, wo der Denkmalpflegeplan im Wege einer kommunalen Satzung aufgestellt wird (§ 3 DSchG TH; hierzu *Fechner/Martin*, Kommentar, Erl. zu § 3) – eine unmittelbare Rechtswirkung des Plans nicht ausdrücklich angeordnet (vgl. *Memmesheimer*, a. a. O., § 25 RdNr. 6; *Schönstein*, StuGR 1981 S. 380). Deshalb wird der Denkmalpflegeplan überwiegend als ein Instrument informeller Planung gesehen, das als eine fachliche rahmensetzende Grundlage hinter den rechtsförmigen Instituten wie Erhaltungssatzung oder Bebauungsplan steht (vgl. *Krautzberger* in Martin/Krautzberger, Teil F RdNr. 119; *Walgern* a. a. O., S. 41; *Precht*, a. a. O., S. 98). Gleichwohl spricht der Auftrag des Gesetzgebers an die Gemeinden, Denkmalpflegepläne aufzustellen, dagegen, den Denkmalpflegeplan als eine unverbindliche Datensammlung, Absichtserklärung und Handlungsempfehlung zu qualifizieren. Nach der ratio legis muss dem Denkmalpflegeplan daher jedenfalls eine verwaltungsinterne Rechtswirkung zukommen; hierzu ist es aber erforderlich, dass der Gemeinderat den Denkmalpflegeplan zur Leitlinie der politischen Willensbildung erklärt (vgl. *Klewitz*, a. a. O., S. 100).