

Denkmalpflegerische Prüfung von Bebauungsplänen im Rahmen der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange

2005

Die Denkmalfachämter und Denkmalbehörden werden in der Regel von Gemeinden und Städten bei der Aufstellung von Bauleitplänen als betroffene Behörden beteiligt und zur Stellungnahme aufgerufen. Bauleitpläne sind der vorbereitende Flächennutzungsplan und der daraus zu entwickelnde rechtsverbindliche Bebauungsplan. In dieser Funktion sollen die Behörden den Trägern der Bauleitplanung in Form von Stellungnahmen die in ihrem Aufgabenbereich (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 BauGB) vorhandenen Informationen in argumentierender Form zugänglich machen. Sie tragen damit zur umfassenden Ermittlung und Bewertung der Planungsgrundlagen und des Abwägungsmaterials (§ 2 Abs. 3 BauGB) für die jeweilige Planung bei.

Dieses Arbeitspapier gibt Hilfen zur frühzeitigen, aktiven und sachgerechten Begleitung der Verfahren bei der Aufstellung von Bebauungsplänen. In Form eines Fragenkatalogs sind im folgenden Prüfungs- und Darstellungskriterien in der Reihenfolge der Bestimmungen des Baugesetzbuches aufgelistet. Die angeführten Beispiele stellen Anregungen dar. Sie erheben schon wegen der Unterschiede der Denkmalschutzgesetze der Länder keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

A. Formelle Prüfung der Unterlagen

- Sind die Unterlagen vollständig und unterscheidet der Plan eindeutig nach Bestand (z. B. Anzahl der Vollgeschosse) und Planung? Soweit die Gemeinde den Flächennutzungsplan mit Begründung in das Internet gestellt hat, kann das Beteiligungsverfahren unter den Voraussetzungen von § 4a Abs. 4 BauGB mittels elektronischer Informationstechnologie abgewickelt werden. Im Zweifel vollständige und lesbare Unterlagen anfordern.
- Bestehen schon rechtsgültige Bebauungspläne gemäß § 30 BauGB oder handelt es sich um einen bislang unbeplanten Bereich, der nach § 34 BauGB „Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile“ oder § 35 BauGB „Bauen im Außenbereich“ zu behandeln ist?
- Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Gibt es Stellungnahmen der Denkmalfach- oder Denkmal-schutzbehörde zum Flächennutzungsplan, in dessen Geltungsbereich der Bebauungsplan liegt, oder zu anderen städtebaulichen Planungen im Plangebiet (Rahmenplan etc.) und welche Aussagen enthalten sie?
- In welchem Verfahrensstand befindet sich der Bebauungsplan? Beteiligung der betroffenen Behörden gemäß § 4 Abs. 1 und 2 mit § 3 Abs. 2 BauGB (öffentliche Auslegung)? Handelt es sich um ein förmliches Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen, um einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB (Vorhaben- und Erschließungsplan) oder um ein vereinfachtes Verfahren nach § 13 BauGB? Hat die Gemeinde sich im Rahmen ihrer Planungshoheit für

ein vereinfachtes Verfahren entschieden, besteht die Möglichkeit, ein formelles Verfahren anzuregen, wenn die denkmalpflegerischen Belange dies erfordern.

- Der Gesetzgeber sieht für die Abgabe der Stellungnahme eine Frist von einem Monat vor (§ 4 Abs. 2 BauGB), die die Gemeinde bei Vorliegen eines wichtigen Grundes verlängern kann.

Hinweis: Bestehen formelle Verfahrensfehler oder wurden denkmalpflegerische Belange im Verfahren gar nicht, falsch oder unzureichend abgewogen, sind die §§ 214 und 215 BauGB einschlägig.

B. Feststellung denkmalpflegerischer Belange

- Welche naturräumlichen Voraussetzungen, welche geschichtlichen Entwicklungen haben den Geltungsbereich in Gestalt und Struktur geprägt? (gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 4 und § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB)
- Welche erhaltenswerte Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung prägen den Geltungsbereich? (gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 5 und § 172 BauGB)
- Liegen im Geltungs- bzw. Wirkungsbereich des Bauleitplanes bauliche Anlagen, Bodendenkmäler oder historische Kulturlandschaftselemente, die allein oder im Zusammenhang mit anderen das Ortsbild, die Straßengestalt oder das Landschaftsbild prägen oder sonst von geschichtlicher künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung sind? (auch gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 5 und § 172 BauGB)
- Welcher Fachbeitrag ist von der Denkmalpflege zu leisten, zur Unterstützung der Berücksichtigung und Abwägung öffentlicher Belange? (gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB)
- Denkmalpflegepläne nach Landesrecht (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen), denkmalpflegerische Erhebungsbögen (Bayern) sowie andere denkmalpflegerische Fachpläne können in die Abwägung einbezogen werden. (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB)
- Sind im Geltungs- bzw. Wirkungsbereich der Planung Bau- und Bodendenkmale oder geschützte städtebauliche Zusammenhänge vorhanden oder erkennbar im Sinne des Denkmalschutzgesetzes des Landes? (Nachrichtliche Übernahme der Denkmalliste im Verfahrensgebiet in die Begründung und Kennzeichnung der Denkmäler im Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 6 BauGB, § 172 BauGB und PlanzV 90, Anlage 14)
- Befinden sich im Geltungs- bzw. Wirkungsbereich Objekte oder Bereiche mit Denkmaleigenschaft, für die denkmalschutzrechtliche Regelungen noch nicht getroffen wurden? (Aussagen zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens der Bauleitplanung auf „Kultur- und sonstige Sachgüter“ im Rahmen der Durchführung des Screening, Scoping und der Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 3, Anhang 2 und § 9 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG). Aussagen zu Vorhaben zur Erhaltung der gewachsenen Kulturlandschaften „mit ihren prägenden Merkmalen sowie mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern“ nach § 2 Abs. 2 Nr. 13 Raumordnungsgesetz (ROG). Aussagen zu einschlägigen Zielen der Regionalplanung. Aussagen zu Vorhaben zur Erhaltung „historischer Kulturlandschaften und -landschaftsteile von besonderer Eigenart, einschließlich solcher von besonderer

Bedeutung für die Eigenart oder Schönheit geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- oder Bodendenkmäler“ nach § 2 Abs. 1 Nr. 14 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).

Prüfung der Berücksichtigung denkmalpflegerischer Belange

- Enthält die Begründung zum Bebauungsplan Aussagen zu erhaltenswerten Bodendenkmälern, Ortsteilen, Straßen und Plätzen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB) (städtebau- und siedlungsgeschichtliche Entwicklung)?
- Sind Bau- und Bodendenkmale oder geschützte städtebauliche Zusammenhänge, im Sinne des jeweiligen Denkmalschutzgesetzes vollständig nachrichtlich in den Bebauungsplan übernommen worden, nach § 9 Abs. 6 BauGB (Kennzeichnung im Plan, Erläuterung des Planzeichens in der Legende)?
- Sind sonstige Festsetzungen gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB nach anderen gesetzlichen Vorschriften nachrichtlich bzw. als Bestandteil des Bebauungsplanes übernommen worden oder wird auf sie verwiesen (z. B. Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen, Grabungsschutzgebiete)?
- Gibt es mit denkmalpflegerischen Belangen konkurrierende Darstellungen oder Zielvorstellungen, auf die für die Abwägung hingewiesen werden muss? (z. B. Bauflächenausweisung oder Trassenfestlegung im Ensemble- oder Nähebereich von Denkmalen)

C. Prüfung der Festsetzungen des Bebauungsplans nach § 9 Abs. 1 BauGB i. V. mit Bestimmungen der Baunutzungsverordnung (BaunVO)

Allgemeines

- Ist die Bauleitplanung erforderlich (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB)?
- Nimmt die Abgrenzung des Geltungsbereiches auf erhaltenswerte städtebauliche Zusammenhänge Rücksicht?
- Werden durch die Festsetzungen Bau- und Bodendenkmale und geschützte städtebauliche Zusammenhänge im Sinne der jeweiligen Denkmalschutzgesetze sowie historische Kulturlandschaftselemente, erhaltenswerte Bausubstanz und historische städtebauliche Zusammenhänge gefährdet oder im Erscheinungsbild beeinträchtigt (z. B. Abbruchkennzeichnung, Überplanung, unmaßstäbliche Umgebung)?
- Schonen die Festsetzungen trotz Erforderlichkeit der Beplanung des Gebiets die vorhandenen oder vermuteten Bodendenkmäler?

Art und Maß der baulichen Nutzung

- -Sind durch die Festsetzungen auch außerhalb des Geltungsbereiches Beeinträchtigungen denkmalwerter Substanz und Struktur der Bau- und Bodendenkmale zu erwarten? Werden die festgesetzten Gebietsausweisungen §§ 2 bis 11 BaunVO mit ihren Nutzungsmöglichkeiten der erhaltenswerten Bausubstanz bzw. dem historischen Ortsgefüge gerecht?
- Ist der Bebauungsplan am Bestand orientiert? Nutzt der Bebauungsplan die Möglichkeiten, die § 1 Abs. 5 bis 9 BaunVO einräumt und sichert er damit eine denkmalverträgliche Nutzung (geschoßweise Nutzung etc.)?

- Wird bei der Festsetzung von Nutzungsabgrenzungen auf die historische Parzellenstruktur, z. B. Grenzabstand/ Bauwich, Traufgasse Rücksicht genommen?
- Ist die Anzahl der Vollgeschosse und die Grundstücksausnutzung (GRZ – Grundflächenzahl und GFZ – Geschößflächenzahl) mit der ortsbildprägenden Geschößigkeit und Baudichte vereinbar?

Bauweise, Baulinie, Baugrenzen

- Sichert die festgesetzte Bauweise eine auf Einfügung in die historische städtebauliche Struktur bedachte Entwicklung (§ 22 BauNVO)?
- Nehmen die festgesetzten Baulinien und Baugrenzen auf Bau- und Bodendenkmale, erhaltenswerte Gebäude, zugehörige Freiflächen, ortstypische Gebäudefolgen und charakteristische Abmessungen der öffentlichen Räume Rücksicht (§ 23 BauNVO)?
- Berücksichtigen die Festsetzungen die Möglichkeit, Teile baulicher Anlagen unterschiedlich festzusetzen? Festsetzungen können auch für Grundstücke oder Gebäudeteile getroffen werden, die unterhalb der Geländeoberfläche liegen (§ 16 Abs. 5 BauNVO).
- Berücksichtigen die Festsetzungen Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 10, 20, 24 BauGB)?

Verkehrsflächen

- Ist das historische Straßen- und Wegenetz berücksichtigt?
- Fügen sich die festgesetzten Verkehrsflächen in den historischen Ortsgrundriss ein? Sind für die Verkehrsflächen besondere Aussagen getroffen worden (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) (z. B. als Verkehrsflächen mit besonderer Zweckbestimmung)?

Einfriedigungen

- Sind charakteristische Elemente wie Mauern und Zäune in der Planung hinreichend berücksichtigt?

Grün- und Freiflächen

- Werden für das Ortsbild und die Ortsgeschichte wichtige Grün- und Freiflächen oder sonstige Bepflanzungen berücksichtigt? Wurde oder wird von der Gemeinde ein Grünordnungsplan aufgestellt und enthält dieser die denkmalpflegerisch notwendigen Hinweise?
- Wurde die Möglichkeit geprüft, durch gezielte Festsetzung archäologische Denkmäler vor Zerstörung zu schützen?
- Beeinträchtigen festgesetzte Grünflächen und/oder deren Zweckbestimmung das historische Ortsgefüge?

Wasserflächen

- Sind für das Ortsbild und die Ortsgeschichte wichtige Wasserläufe und Wasserflächen berücksichtigt?
- Stellen geplante Gewässer und/oder deren Zweckbestimmung eine Beeinträchtigung der historischen Umgebung und der Denkmalsubstanz (Bau- und Bodendenkmale) dar?

Topographie

- Werden die für den Ort charakteristischen Bezüge der historischen Bebauung zur Topographie in der Planung hinreichend berücksichtigt (z. B. historischer Ortsrand, Landschaftsbezug, Ortssilhouette)?

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Entwicklungsmaßnahmen unterscheiden sich von anderen städtebaulichen Planungen und Maßnahmen dadurch, dass sie bezogen auf ein bestimmtes Gebiet ein planmäßiges und abgestimmtes Vorgehen erfordern, um von der Vorbereitung und Planung bis zur Durchführung die städtebauliche Entwicklung „in einem Zuge“ zu ermöglichen.

Die förmliche Festlegung des Entwicklungsbereiches (§ 165 Abs. 6 BauGB) erfolgt durch Satzung. In der Regel gehen der förmlichen Festsetzung Voruntersuchungen voraus (§ 165 Abs. 4 BauGB).

Vom Grundsatz her sind die Prüfkriterien unter Punkt A bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen gleichfalls anwendbar.

Abwägung

Bei der Aufstellung des Bebauungsplans sind die mit dem Verfahren eingebrachten öffentlichen Belange mit anderen privaten oder öffentlichen Belangen unter Berücksichtigung ihres ggf. nach Landesrecht verfassungsrechtlich geschützten hohen Gewichts gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Wurden denkmalpflegerische Belange in der Abwägung öffentlicher Belange gegen private Belange und untereinander verwendet, ist der Abwägungsnachweis der Gemeinde/ Stadt einzusehen. „Mängel im Abwägungsvorgang [sind] erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind.“ (§ 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB) Sie können zum Versagen der Genehmigungsfähigkeit durch die Genehmigungsbehörde führen. Die Feststellung von Abwägungsmängeln innerhalb eines Jahres nach Genehmigung stellt die Genehmigungsfähigkeit rückwirkend in Frage.

D. Aufbau einer Stellungnahme

Zum besseren Verständnis der Anregungen und Bedenken kann der Stellungnahme eine Erläuterung der nach Punkt B festgestellten denkmalpflegerischen Belange vorangestellt werden. Diese kann durch historisches Plan- und Bildmaterial verdeutlicht werden.

Bau- und Bodendenkmale und städtebauliche Zusammenhänge im Sinne der jeweiligen Denkmalschutzgesetze sowie in Inventaren erfasste Objekte sollten einzeln aufgeführt und kurz beschrieben werden.

In der Stellungnahme sollte der Terminus „Anregung“ verwendet werden, auch wenn „Bedenken“ gegen den Inhalt der Planung geäußert werden. „Anregungen“ zielen in erster Linie auf eine weitere Ausgestaltung des Planentwurfes hin. Im Rahmen einer „Anregung“ können beispielsweise Vorschläge unterbreitet werden, wie denkmalpflegerische Bedenken ausgeräumt werden können. Das können z. B. auch Anregungen zu weiteren im Planentwurf nicht vorgesehenen Festsetzungen entsprechend § 9 Abs. 1 bis 7 BauGB sein oder Anregungen zur Festsetzung von Gestaltungsvorschriften oder Erhaltungs- und Denkmalbereichen im Bebauungsplan, soweit das Landesrecht dazu ermächtigt (§ 9 BauGB).

Bestehen umfangreiche Regelungstatbestände, sollten eigenständige Satzungen, Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB oder Gestaltungssatzungen nach Landes-

bauordnung angeregt werden. Die §§ 9 Abs. 6 und 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB sehen eine Möglichkeit der nachrichtlichen Übernahme der nach anderen gesetzlichen Vorschriften getroffenen Festsetzungen vor.

Literaturauswahl

Ulrich Battis, Michael Krautzberger, Rolf-Peter Löhr: BauGB, Baugesetzbuch, Kommentar, München 2005. (9. Auflage)

Baugesetzbuch, Beck-Texte im dtv, München 2004. (36. Auflage)

Werner Ernst, Willy Zinkahn, Walter Bielenberg, Michael Krautzberger: Baugesetzbuch, München (Loseblattkommentar)

Dieter Martin, Michael Krautzberger: Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, München 2004(Teil F).

Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Inneren (Hrsg.): Planungshilfen für die Bauleitplanung. Hinweis für die Ausarbeitung und Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen. Fassung 2004/5, München 2004.

(im Internet unter:

<http://www.innenministerium.bayern.de/bauen/baurecht/staedtebau/07521/>)

Gesetzestexte und Suchmaschine zu Baurechtsurteilen im Internet:

http://www.umwelt-online.de/recht/bau/baugb/baugb_gs.htm

http://www.umwelt-online.de/recht/bau/rog/mog_ges.htm

<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/index.html>

<http://www.lexxpress.de/>

Erarbeitet von der Arbeitsgruppe „Städtebauliche Denkmalpflege“ der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland, Fortschreibung 2005: Dr. Gerhard Ongyerth, Bayer. Landesamt für Denkmalpflege.