

Denkmalrecht in Deutschland

Thüringer Denkmalschutzgesetz

Autor: D. Martin

Hinweis: Stand 2005

Ziehen Sie zur Aktualisierung und Ergänzung weitere Beiträge aus dem Denkmalrecht in Deutschland hinzu.

ThürDSchG § 3 Denkmalpflegepläne

- (1) Im Einvernehmen mit den Denkmalfachbehörden sollen die Gemeinden für Denkmalensembles nach § 2 Abs. 3 bis 5 Denkmalpflegepläne aufstellen.
- (2) Der Denkmalpflegeplan gibt die Ziele und Erfordernisse des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie die Darstellungen und die Festsetzungen für die Bauleitplanung wieder. Er enthält:
 - a) die Bestandsaufnahme und Analyse des Plangebietes unter denkmalfachlichen und denkmalschutzrechtlichen Gesichtspunkten,
 - b) die topographischen Angaben über Lage und Ausdehnung der Denkmalensembles und der Bodendenkmale in Schrift und Plan,
 - c) die denkmalpflegerischen Zielstellungen, unter deren Beachtung die Pflege und Erhaltung der Denkmalensembles und Bodendenkmale jeweils zu verwirklichen ist.

1. Vorbemerkungen zur Rechtsentwicklung

In § 3 wurden mit dem Gesetz vom 10. 2. 2004 die Worte „als Satzung“ gestrichen. Dem th. Gesetzgeber ist es leider nicht gelungen, über die Erwähnung in § 1 Abs. 2 und die Spezialaufgabe in § 3 die bedeutende Rolle der **Gemeinden** herauszustellen. Berlin hat in § 8 Abs. 3 (siehe hierzu *Martin/Schmidt*, S. 88 ff.) die Zielstellung unter der Bezeichnung „Denkmalpflegeplan“ (DP) als Instrument zur Erhaltung einzelner Denkmale eingeführt; dieser Berliner DP hat mit dem nach § 3 ThürDSchG nichts gemein und ist damit nicht zu verwechseln. Trotz dieser Zweifel ist festzuhalten, dass es sich im Grundsatz bei dem DP um eine aus fachlicher Sicht ausgesprochen **moderne und ausbaufähige Errungenschaft** handelt. Ermöglicht wird dadurch ein vorausschauender Umgang mit den überall gefährdeten Ensembles, darin befindlichen Einzeldenkmalen, Denkmalgruppen, Bereichen, ganzen Orten oder ihren Teilen. Nicht ermöglicht werden DPe mangels Erwähnung in § 3 Abs. 1 für die kraft gesetzlicher Definition zu Ensembles erhobenen Park- und Gartenanlagen sowie die Produktionsstätten; für sie können deshalb zumindest nicht DPe im Sinn des § 3 Abs. 1 aufgestellt werden. Unabhängig davon bleibt selbstverständlich die Möglichkeit, Erhaltungs- und Pflegepläne für alle Arten von KD zu erarbeiten und entweder über Nebenbestimmungen zu Erlaubnissen bzw. Genehmigungen oder über Verträge etwa in Zuwendungsverfahren rechtsverbindlich zu machen. Gefordert ist ein aktives Verantwortungsbewusstsein. Beispielgebend sind etwa die DPe der Stadt Bonn. Literaturhinweise: *Memmesheimer/Upmeyer/Schönstein*, Erl. des § 25 DSchG NW;

Echter, Grundlagen und Arbeitshilfen städtischer Denkmalpflege in Deutschland, 1999, insbesondere Nr. 7 m. w. Nachw.; *M/K*, E I Nr. 3 c/dd.; ferner als Beispiele die Denkmalpflegepläne Bonn (1995) und Bad Godesberg (1990), hrsg. von der Stadt Bonn.

2. Der Denkmalpflegeplan als Aufgabe der Gemeinde

Die Aufstellung ist Ausfluss der verfassungsrechtlich garantierten Planungshoheit der Gemeinden, Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 30 VerfThür. Der Gesetzgeber hat den DP nicht zur „Muss-“, sondern zur „Soll-“Aufgabe gemacht. Dies bedeutet gleichwohl eine **Pflicht** und damit eine Pflichtaufgabe der Gemeinden zur Aufstellung (ebenso *Memmesheimer/Upmeier/Schönstein*, § 25 DSchG NW Erl. 1). Die Aufsichts- und die D-Fachbehörde sollten in geeigneten Fällen unmissverständlich auf ein Tätigwerden der Gemeinden dringen.

Aufstellung: Die Gemeinde kann den DP oder auch abtrennbare Teilpläne durch eigene Fachkräfte erarbeiten, ihn aber auch bei privaten Planungs- oder Denkmalpflegebüros in Auftrag geben. Entsprechende Fachleute werden bei verschiedenen Aufbaustudiengängen Denkmalpflege (z. B. Universitäten Bamberg, Berlin, Cottbus) ausgebildet. **Finanzierung:** Haushaltsmittel der Gemeinde, Mittel von Städtebauförderung und Dorferneuerung, Fördermittel des Landes und der Landkreise (s. Erl. zu § 7 Abs. 2).

2.1 Definition, Gegenstand, Rechtscharakter und Verfahren

2.1.1 Definition

§ 3 Abs. 2 umschreibt den DP als ein Planungsinstrument der Gemeinde im Rahmen ihrer Entwicklungsplanung mit einer Formulierung der selbst gesteckten Ziele auf der Basis vorheriger Bestandsaufnahmen und Analysen.

2.1.2 Gegenstand

Gegenstand des Plans können nach dem sehr einschränkenden Wortlaut des Gesetzes nicht alle Arten von KD, sondern ausschließlich bestimmte Gruppen von Ensembles sein. Genannt werden nur bauliche Gesamtanlagen (§ 2 Abs. 3), kennzeichnende Straßen-, Platz- und Ortsbilder (§ 2 Abs. 4) sowie kennzeichnende Ortsgrundrisse (§ 2 Abs. 5); die Park- und die Produktionsanlagen (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 und 5) sind ausdrücklich ausgenommen. Grund hierfür dürfte die Überlegung sein, dass den Gemeinden in erster Linie für mit städtebaulichen Erwägungen begründete Ensembles ein Gestaltungsinstrument bereitgestellt werden sollte. Park- und Produktionsanlagen können aber auch mit DPen nach § 3 erfasst werden, wenn sie innerhalb der genannten städtebaulichen Ensembles liegen. Dasselbe gilt im Übrigen für Bodendenkmale (s. § 3 Abs. 2 Satz 2 Buchst. b und c).

2.1.3 Rechtscharakter

Dem DP kommt nicht der Charakter einer allgemein verbindlichen Rechtsnorm zu wie dem Bebauungsplan nach § 8 Abs. 1 Satz 1 BauGB oder einem Archäologischen Schutzgebiet nach § 19 Abs. 1; dies ergibt sich aus der Streichung der Worte „als Satzung“ im ursprünglichen Gesetzestext von 1992. Er hat aber auch keine

weitreichende behördeninterne Verbindlichkeit wie der Flächennutzungsplan nach § 5 BauGB; seine Verbindlichkeit erschöpft sich im gemeindeinternen Bereich. Er ist eine selbst aufgestellte Leitlinie der Gemeinde. Zur Einordnung vgl. auch *Memmesheimer/Upmeier/Schönstein*, § 25 DSchG NW Erl. 6.

2.1.4 Verfahren

Den DP beschließt die Gemeindevertretung nach §§ 2, 35 ff. ThKO als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis. Eine Anhörung der Bürger oder D-Eigentümer ist nicht vorgeschrieben. Die Gemeinden sind nach § 3 Abs. 1 an das **Einvernehmen** der D-Fachbehörde gebunden.

2.2 Abgrenzung zu anderen Verfahren und Planungen

Zielstellungen: Siehe hierzu Erl. 2.3.2.2 zu § 14. Die Zielstellungen waren eine Errungenschaft der DDR. Im Gegensatz zu den Denkmalpflegeplänen nach § 25 NWDSchG und nach § 3 ThDSchG konnten diese Zielstellungen erhebliche rechtliche Auswirkungen haben. Zielstellungen kommt erst Rechtsverbindlichkeit zu, wenn sie ausdrücklich im Einzelfall über Bedingungen und Auflagen zum Inhalt von Erlaubnissen, Baugenehmigungen oder anderen VAen oder zum Inhalt von Verträgen gemacht werden.

Denkmaltopographie und Denkmalbuch: Der DP gibt u. a. den Inhalt des D-Buchs nach § 4 wieder, reicht aber weit darüber hinaus. Die Denkmaltopographie ist ein Teil der Bestandsaufnahme i. S. § 3 Abs. 2 Satz 2 Buchst. b.

Stadtentwicklungsplanung: Diese ist über die „Zielstellung“ in § 3 Abs. 2 Satz 2 Buchst. c indirekt angesprochen. Der DP kann und soll in die gesamte Entwicklungsplanung einer Gemeinde eingebunden werden. Er kann z. B. als „denkmalpflegerischer Rahmenplan“ selber Bestandteil der Stadtentwicklungsplanung sein.

Flächennutzungsplan: Bei entsprechender Ausgestaltung und Einbringung in das Verfahren können Teile des DP auch wiederum Bestandteile des FNPlanes werden; jedenfalls kann und muss die Übernahme der Ergebnisse der DP in den FNPlan selbstverständlich sein.

Bebauungsplan, Gestaltungsvorschriften, Erhaltungssatzung: Bei richtigem Einsatz des DP können diese drei Rechtsinstitute sozusagen „Früchte des DP“ sein; sie setzen einzelne Ziele und Teilbereiche in rechtsverbindliche Normen (Verordnungen, Satzungen) um und umgekehrt. Derartige gemeindliche Rechtsvorschriften gehen wiederum ein in die Fortschreibung des DP.

2.3 Inhalt (Abs. 2 Satz 2)

Wegen der möglichen Bestandteile, der Art der Darstellung und des Mindestinhalts (hierzu ausführlich *Memmesheimer/Upmeier/Schönstein*, § 25 NWDSchG Erl. 4) wird auf den Gesetzestext verwiesen. Ergänzend ist zu erläutern:

2.3.1 Ziele und Erfordernisse

Zu Zielen und Erfordernissen des DSch und der DPfl Erl. zu § 1. Gemeint sind sowohl die lokalen als auch die regionalen und überregionalen Ziele. Der Gestaltungsfreude und Phantasie sind im Übrigen keine Grenzen gesetzt.

2.3.2 Bauleitplanung

Darstellungen und Festlegungen in der Bauleitplanung beziehen sich auf FNPlan und BPlan. Entsprechend gilt dies für sonstiges Ortsrecht wie Gestaltungs- und Werbevorschriften nach Baurecht, Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB und förmliche Festlegungen von Sanierungs- und Entwicklungsgebieten nach § 142 BauGB

2.3.3 Bestandsaufnahme und Analyse (Abs. 2 Satz 2 Buchst. a)

Siehe Instrumente der städtebaulichen Denkmalpflege, Berichte zu Forschung und Praxis der Denkmalpflege in Deutschland, Bd. 5, 1995, sowie die Arbeitspapiere der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger zur Erneuerung historischer Stadtbereiche und zu Straßen und Plätzen in historisch geprägten Ortsbereichen, veröffentlicht in Denkmalschutz, Schriftenreihe des DNK, Band 52, S. 202 ff. Die Ortsanalyse ist im Übrigen regelmäßig ihrerseits Voraussetzung für die Entwicklung von Gestaltungs- und Werbevorschriften, s. OVG NW v. 6. 2. 1992, EzD 3.3 Nr. 1.

2.3.4 Darstellungen (Abs. 2 Satz 2 Buchst. b)

Gegenstand sind wegen der Einschränkung des § 3 Abs. 1 nach den gesetzlichen Definitionen des § 2 Abs. 3, 4 und 5 nur die ausdrücklich genannten baulichen Gesamtanlagen, kennzeichnenden Orts-, Platz- und Straßenbilder sowie die kennzeichnenden Ortsgrundrisse. Ihre topographischen Angaben über Lage und Ausdehnung und die Angaben über Bodendenkmale sind aufzunehmen.

2.3.5 Denkmalpflegerische Zielstellung (§ 3 Abs. 2 Satz 2 Buchst. c)

Gefordert ist die Formulierung selbstgestellter Ziele und die Entwicklung einer Umsetzungsstrategie. Es genügen nicht bloß formelhafte Erklärungen oder nichtssagende Allgemeinplätze. Vom Gesetz verlangt werden konkrete bzw. konkretisierbare Aussagen einschließlich Kostenermittlung und Finanzierungsüberlegungen, Aussagen zur technischen Durchführbarkeit, zu Nutzung und Nutzungsalternativen, zu Trägerschaft usw. Bei der Abwägung verschiedener Belange haben die Gemeinden besonders auf ihre KD zu achten; die Freigabe von KDen zum Abbruch wird auch im Rahmen einer örtlichen Verkehrsplanung nur bei überragenden öffentlichen Interessen zu rechtfertigen sein (vgl. z. B. BayVGh v. 23. 3. 1979, BayVBl 1979 S. 616). Zur Zielstellung gehört selbstverständlich auch die Fortschreibung. Ein DP ist keineswegs ein statisches Instrument. Er bedarf entsprechend der Entwicklung der Gemeinde und der KD laufender Überarbeitung und Fortschreibung, insbesondere auch im Hinblick auf sonstige als im Laufe der fortschreitenden Jahre als „erhaltenswert“ anerkannte Bausubstanz.

2.3.6 Rechtsfolge

Nach § 14 Abs. 3 Satz 6 kann die UDSchBehörde ohne Beteiligung des Landesamtes in Erlaubnisverfahren entscheiden, wenn die Gemeinde einen DP erstellt hat; dies gilt aber nach dem Sinn des Gesetzes nur bei Vorliegen einer entsprechend qualifizierten und aussagekräftigen Festlegung.

3. Einzelprobleme

DPe können zwar im Rahmen der Gemeindeentwicklungsplanung auch für das gesamte Gemeindegebiet, aber entsprechend dem Wortlaut des § 3 Abs. 1 vorrangig für die genannten Gruppen von Ensembles aufgestellt werden. Eine räumliche Übereinstimmung kann im Einzelfall unzweckmäßig sein. Die Aufteilung auf einzelne Ensembles wird bei größeren Gemeinden mit verschiedenartiger Bausubstanz sogar zweckmäßig sein, z. B. auf Altstadt, Gründerzeitviertel, Industrieviertel, Siedlungen der 20er und 50er Jahre usw. Ausdrücklich angesprochen sind in § 3 Abs. 2 Satz 2 Buchst. c und d Bodendenkmale. Sie können und müssen im DP dargestellt werden. Dies ergibt sich im Übrigen wie die Pflicht zur Aufnahme aller Baudenkmale bereits aus § 3 Abs. 2 Satz 2 Buchst. a, der die Bestandsaufnahme unter (allen) denkmalfachlichen und denkmalschutzrechtlichen Gesichtspunkten vorschreibt. Nichtdenkmale und (noch) nicht in das D-Buch eingetragene Objekte sollten zumindest insoweit dargestellt werden, als es sich um sonstige erhaltenswerte Bausubstanz handelt (so z. B. ausdrücklich § 7 Bbg. DSchG). Zu denken ist insbesondere an alle Bauten, deren Beitrag zum überkommenen Baubestand einer Gemeinde aus geschichtlichen, künstlerischen, städtebaulichen oder volkskundlichen Gründen höher ist, als der von unbedeutenden oder nichtssagenden Bauten. Als erhaltenswert werden insbesondere Bauten in herausgehobener städtebaulicher Lage (Sichtachsen, Eckbauten, anspruchsvollere Gestaltung) einzuordnen sein, deren Bedeutung knapp unter der Schwelle der Denkmalfähigkeit nach § 2 Abs. 1 liegt. Diese Bedeutung kann sich wandeln; erfahrungsgemäß werden zunehmend Gruppen von Bauten in diese Bedeutungskategorie hineinwachsen (wie dies bei Bauten der 20er Jahre, der 50er Jahre und neuerdings der 60er Jahre der Fall ist; vgl. hierzu z. B. die Schriftenreihe des DNK, Bände 28, 33, 39, 41, 46, 48 und 51).