

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

Arbeitsblatt der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland, überarbeitete Fassung, Wiesbaden 2021
Erarbeitet von der Arbeitsgruppe Städtebauliche Denkmalpflege

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. Der Flächennutzungsplan besteht aus einem Planwerk und der Begründung. Nach den Novellen des Baugesetzbuches (BauGB) 1998 (BauROG) und 2004 (EAG Bau) kommt dem Flächennutzungsplan für die langfristige Erhaltung der Denkmäler – das vorrangige Ziel der Bau- und Bodendenkmalpflege – und Sicherung angemessener Nutzungen eine größere Bedeutung zu als früher: Bebauungspläne, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden, sind von Anzeige oder Genehmigung befreit; sie müssen den betroffenen Behörden nicht vorgelegt werden, wenn keine Stellungnahme zum Flächennutzungsplan abgegeben wurde und sicher davon ausgegangen werden kann, dass deren Aufgabenbereich durch die konkrete Planung nicht doch berührt werden kann; dies wird insbesondere im Bereich deklaratorischer Systeme bei archäologischen Denkmälern dank des sich laufend verbessernden Kenntnisstandes auszuschließen sein. Die denkmalpflegerischen Argumente müssen daher bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans möglichst frühzeitig und im Verlauf der öffentlichen Auslegung mitgeteilt werden; falls dies in Bezug auf den Flächennutzungsplan noch nicht als sinnvoll oder möglich erscheint, wird angeraten bei der Trägerbeteiligung zum Flächennutzungsplan die erneute Beteiligung am Bebauungsplanverfahren einzufordern. In der vorbereitenden Bauleitplanung können so für die Erhaltung des geschichtlichen Erbes positive Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Dieses Arbeitspapier gibt Hilfen zur frühzeitigen, aktiven und sachgerechten Begleitung der Verfahren bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen. Die denkmalpflegerische Stellungnahme trägt zur Erhebung von beabsichtigten eigenen Planungen und Maßnahmen sowie zur fachlichen Information und Empfehlung aus der eigenen Zuständigkeit für die Bauleitplanung bei. Die Prüfung und Darlegung der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege folgen dabei einem übersichtlichen Schema. 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. Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege in der Bauleitplanung

Aufgabe der Bauleitplanung ist es, „die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten. (...) Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung (...) und eine dem Wohle der Allgemeinheit dienende, sozialgerechte Bodennutzung (...) gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, (...) die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln“ (§ 1 Abs. 1 und 5 BauGB). Planungsleitlinien fassen Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung zusammen. Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind denkmalpflegerische Belange als Planungsleitlinie zu berücksichtigen, sie betreffen die

- sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung (§ 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB),
- Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und den Umbau vorhandener Ortsteile (§ 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB),
- 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 (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB),
- umweltbezogenen Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. d BauGB),
- Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB).

Die Berücksichtigung denkmalpflegerischer Belange bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen kann nicht auf die Nennung der durch Landesrecht geschützten Bau-, Garten- und Bodendenkmäler begrenzt werden. Die siedlungsgeschichtliche Entwicklung, baugeschichtliche, städtebauliche, archäologische und kulturlandschaftliche Überlieferungen im Verfahrensgebiet sind ebenso Ausdruck geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Verflechtung der Bau-, Garten- und Bodendenkmäler mit charakteristischen Straßen-, Orts- und Landschaftsbildern und somit Behandlungsgegenstand des Flächennutzungsplans.

B. Formelle Prüfung der Unterlagen

Sind die Unterlagen vollständig (Flächennutzungsplanwerk mit Begründung, ggf. Landschaftsplanwerk mit Erläuterungsbericht, Fachpläne)? 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.

Was ist bei welchem Verfahrensstand zu tun?

- Verfahrenseinleitung mit frühzeitiger Benachrichtigung der betroffenen Behörden gemäß § 4 Abs. 1 BauGB im Sinne des § 3 Abs. 2 BauGB. Hier ist die Möglichkeit zum frühzeitigen inhaltlichen Einstieg durch eine Stellungnahme mit Hinweisen auf die denkmalpflegerischen Belange zu nutzen.
- Benachrichtigung der betroffenen Behörden gemäß § 4 Abs. 1 und 2 BauGB über Aufstellung oder Änderung des Flächennutzungsplans; oder Benachrichtigung über

Einleitung eines Parallelverfahrens zur gleichzeitigen Änderung des Flächennutzungsplans und eines Bebauungsplans gemäß § 8 Abs. 3 BauGB. Hier ist der formelle inhaltliche Einstieg durch eine Stellungnahme zu den denkmalpflegerischen Belangen erforderlich.

- Benachrichtigung der betroffenen Behörden und öffentliche Auslegung über das Ergebnis der Abwägung öffentlicher und privater Belange gemäß § 3 Abs. 2 BauGB. Es sind Protokolle zum Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis zu prüfen und etwaige Mängel der Genehmigungsbehörde zu melden.

Frist: Die betroffenen Behörden haben ihre Stellungnahme innerhalb eines Monats abzugeben, wobei jedoch die Frist 30 Tage nicht unterschritten werden darf. Die Kommune soll diese Frist bei Vorliegen eines wichtigen Grundes verlängern (§ 4 Abs. 2 BauGB).

C. Feststellung denkmalpflegerischer Belange

Das Baugesetzbuch legt nicht exakt fest, wie bei der Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungsplänen die denkmalpflegerischen Belange zu berücksichtigen und in die Planung einzustellen sind. Die Kommune muss jedoch spätestens im Zuge des Aufstellungsverfahrens die Abwägung unter Berücksichtigung der Planungsleitlinien und des Abwägungsmaterials umfassend ermitteln, darlegen und bewerten (§ 2 Abs. 3 BauGB). Die nachrichtliche Darstellung flächenhafter baulicher Anlagen und Bodendenkmäler oder der Abdruck der Denkmalliste allein genügt dem Abwägungsgebot nicht. Aufgrund allgemeiner Vorschriften zur Erfassung, Kennzeichnung, Erhaltung und Beeinträchtigung denkmalpflegerischer Belange ergeben sich Erwartungen an die Kommune, bestimmte Aussagen und Kennzeichnungen zu den nach Landesrecht geschützten Bau-, Garten- und Bodendenkmälern, baulichen Anlagen mit charakteristischen Straßen-, Orts- und Landschaftsbildern, der siedlungsgeschichtlichen Entwicklung sowie den baugeschichtlichen, städtebaulichen und kulturlandschaftlichen Überlieferungen im Verfahrensgebiet zusammenzustellen. Auch die Denkmalschutzgesetze der Länder enthalten Festsetzungen zur Führung der Denkmalliste, zur Berücksichtigung denkmalpflegerischer Belange in der Bauleitplanung sowie zum Ensemble- und Umgebungsschutz.

- Welche naturräumlichen Voraussetzungen, welche geschichtlichen Entwicklungen haben den Geltungsbereich in Gestalt und Struktur geprägt? (gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB)
- Enthält die Begründung zum Flächennutzungsplan Aussagen zu Belangen der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege? Wird auf die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes sowie erhaltenswerte Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung eingegangen? (gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 5 z.B. in Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB)
- Liegen im Geltungs- bzw. Wirkungsbereich des Flächennutzungsplanes 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 z.B. in Erhaltungssatzungen nach § 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 zur Dorferneuerung (Bayern) sowie andere denkmalpflegerische Fachpläne sollen in die Abwägung einbezogen werden. (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB)
- Sind im Geltungs- bzw. Wirkungsbereich der Planung Bau-, Garten- oder Bodendenkmäler sowie geschützte städtebauliche Zusammenhänge vorhanden oder erkennbar im Sinne des Denkmalschutzgesetzes des Landes? (Gemäß § 5 Abs. 4 BauGB sollen als Vorbereitung für den rechtsverbindlichen Bebauungsplan „nach Landesrecht denkmalgeschützte Mehrheiten von baulichen Anlagen (...) nachrichtlich übernommen werden. Sind derartige Festsetzungen in Aussicht genommen, sollen sie im Flächennutzungsplan vermerkt werden“. Die Kennzeichnung baulicher Anlagen im Flächennutzungsplan erfolgt gemäß PlanZV, Anlage, Nr. 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, Anlage 2 und § 7 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPg). Aussagen zu Vorhaben zur Erhaltung der historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften mit „ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern“ nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 Raumordnungsgesetz (ROG). Aussagen zu einschlägigen Zielen der Regionalplanung. Aussagen zu Vorhaben zum Schutz von „Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften, auch mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern, vor Verunstaltung, Zersiedlung und sonstigen Beeinträchtigungen“ nach § 1 Abs. 4 Nr. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).

D. Prüfung der Berücksichtigung denkmalpflegerischer Belange

Im Planwerk

- Sind Denkmäler (Bau- und Bodendenkmäler) oder geschützte städtebauliche Zusammenhänge, insbesondere bauliche Anlagen mit Ensemblegrenzen, im Sinne des jeweiligen Denkmalschutzgesetzes vollständig nachrichtlich übernommen worden (Kennzeichnung im Plan, Erläuterung der Planzeichen in der Legende)?
 - Sind sonstige Festsetzungen gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB oder anderen gesetzlichen Vorschriften nachrichtlich bzw. als Bestandteil des Flächennutzungsplans übernommen worden oder wird auf sie verwiesen (Landschaftsplan, sonstige städtebauliche Planung, Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Grabungsschutzgebiete)?
 - Gibt es mit denkmalpflegerischen Belangen konkurrierende Darstellungen oder Zielvorstellungen, auf die für die Abwägung hingewiesen werden muss? (z.B. Bauflächenausweisung oder Trassenfestlegung in der Umgebung von Denkmälern)
- In der Begründung
- Enthält die Begründung ausreichende Darstellungen zu den vorstehenden Fragen?
 - Sind Denkmäler oder geschützte städtebauliche Zusammenhänge mit bedeutsamer Raumwirkung im Sinne des jeweiligen Denkmalschutzgesetzes vollständig nachrichtlich übernommen worden?
 - Enthält die Begründung Aussagen zum Charakter der Denkmalliste im Sinne des

jeweiligen Denkmalschutzgesetzes sowie zum Ensemble-, Umgebungs- und Grabungsschutz?

Abwägung

Bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans sind die mit dem Verfahren eingebrachten öffentlichen Belange mit privaten Belangen gegeneinander und untereinander 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] nur 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.

E. Aufbau der Stellungnahme

Der Aufbau der Stellungnahme hängt vom Verfahrensstand ab, zu dem Stellung genommen wird (vgl. Abschnitt B). Bei der Bearbeitung von Parallelverfahren auf den Ebenen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan sollte das Arbeitspapier Nr. 17 „Denkmalpflegerische Prüfung von Bebauungsplänen im Rahmen der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange“ zu Rate gezogen werden.

1. Zum besseren Verständnis der Darstellung beabsichtigter eigener Planungen und Maßnahmen sowie der fachlichen Information und Empfehlung aus der eigenen Zuständigkeit für die Bauleitplanung kann der Stellungnahme eine Erläuterung der festzustellenden denkmalpflegerischen Belange vorangestellt werden (vgl. Abschnitt C). Diese kann durch historisches sowie aktuelles Plan- und Bildmaterial verdeutlicht werden.

2. Denkmäler und städtebauliche Zusammenhänge im Sinne des Denkmalschutzgesetzes des Landes sowie in Inventaren erfasste flächenwirksame Denkmäler sollten einzeln aufgeführt werden.

Textbausteine:

- „In die Begründung bitten wir die vollständige und aktuelle Denkmalliste aufzunehmen und sie wie folgt zu erläutern: Die aktuelle Auflistung der Denkmäler hat je nach Denkmalschutzgesetz des Landes nachrichtlichen oder gesetzlichen Charakter und ist fortzuschreiben. Ihr aktueller Stand kann bei den Denkmalschutzbehörden eingesehen werden. Ergänzungen und Änderungen müssen gegebenenfalls abgefragt werden. Für die Listenobjekte gelten die Schutzbestimmungen des Denkmalschutzgesetzes sowie andere Festsetzungen nach Landesrecht.“
- „Mit § 5 Abs. 4 BauGB und PlanZV, Anlage, Nr. 14 wird um Aufnahme und Kennzeichnung der Denkmäler mit starker Raumwirkung wegen ihrer flächenwirksamen Bedeutung für zukünftige Planungen im Flächennutzungsplan gebeten. Zu den geschützten städtebaulichen Zusammenhängen zählen Ensembles, Denkmalschutzgebiete, Denkmalschutzbereiche oder Gesamtanlagen, Bodendenkmäler und Grabungsschutzgebiete. Denkmäler mit starker Raumwirkung sind z.B. Kloster- und Schlossanlagen, Friedhöfe, Wallfahrtskirchen, Pilger- und

Kreuzwege mit Stationen, Alleen, historische Gärten, Gehöfte, Mühlen einschließlich ihrer Wasserhaltung, historische Anlagen des Verkehrs sowie der Industrie.“

3. In der Stellungnahme muss zum Ausdruck gebracht werden, ob man „Bedenken“ oder „erhebliche Bedenken“ gegen den Inhalt der Planung hat. „Anregungen“ oder „Empfehlungen“ zielen auf eine weitere Ausgestaltung des Planentwurfs im Sinne der Denkmalpflege hin, etwa um denkmalpflegerische Belange besser darzustellen

Textbausteine:

Es wird empfohlen...

- „... eine Themenkarte mit Kennzeichnung der Einzeldenkmäler der Begründung zum Flächennutzungsplan nachrichtlich beizufügen.“
- „... die Darstellung der Siedlungsgeschichte aller Siedlungseinheiten, nicht nur des Hauptortes, ausführlicher vorzunehmen.“
- „... den Darstellungen zur Siedlungsgeschichte in der Begründung Abbildungen aus den Urkatasterplänen beizulegen. Die Urkatasterpläne machen historische Ortsstrukturen der Gemeindeorte anschaulich und tragen zur Orientierung bei Fragen der Ortsbildgestaltung bei.“
- „... vorliegende Denkmalpflegepläne bzw. denkmalpflegerische Erhebungsbögen oder andere denkmalpflegerische Fachpläne als eine von der Gemeinde beschlossene sonstige städtebauliche Planung in die Flächennutzungsplanung einzustellen.“
- „... historische Kulturlandschaften und Kulturlandschaftselemente im Sinne des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, des Raumordnungsgesetzes § 2 Abs. 2 Nr. 5 sowie im Sinne § 1 Abs. 4 Nr. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes zu erfassen und darzustellen.“

4. Für die Abwägung wird auf Darstellungen oder Zielvorstellungen hingewiesen, die mit denkmalpflegerischen Belangen konkurrieren.

5. Es soll ausdrücklich auf eine weitere Beteiligung des Denkmalamtes bei der Aufstellung von Bebauungsplänen im Geltungsbereich des Flächennutzungsplans hingewiesen werden. Nach dem novellierten BauGB muss diese nicht automatisch erfolgen, wenn die betroffene Behörde dem Flächennutzungsplan im Übrigen zugestimmt hat und zur Zeit der Planaufstellung sicher davon ausgegangen werden kann, dass kein Denkmal in seinem Geltungsbereich lag. Um Verfahrensfehler bei der Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungsplänen zu vermeiden, soll auf §§ 214 und 215 BauGB hingewiesen werden.

Literatur / Quellen

- Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Hrsg.): Planungshilfen für die Bauleitplanung. Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen. Fassung 2018/19. https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/planungshilfen_18.19_e-book.pdf; 21.5.2021
- Ulrich Battis / Michael Krautzberger / Rolf-Peter Löhner: BauGB, Baugesetzbuch,

Kommentar, 14. Auflage, München 2019.

- Baugesetzbuch, Beck-Texte im dtv, 51. Auflage, München 2020.
- Volkmar Eidloth / Gerhard Ongyerth / Heinrich Walgern (Hrsg.): Handbuch Städtebauliche Denkmalpflege (= Berichte zur Forschung und Praxis der Denkmalpflege in Deutschland 17), Im Auftrag der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland, 2. überarbeitete Auflage, Petersberg 2019, zum Flächennutzungsplan S. 299-302.
- Werner Ernst / Willy Zinkahn / Walter Bielenberg / Michael Krautzberger: Baugesetzbuch, Loseblattkommentar, 140. Auflage, München 2021.
- Dieter Martin / Michael Krautzberger: Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Auflage, München 2017.

Gesetzestexte und Suchmaschine zu Baurechtsurteilen im Internet:
https://www.umwelt-online.de/recht/bau/bugb/bugb_ges.htm (BauGB - Baugesetzbuch)
http://www.umwelt-online.de/recht/bau/rog/mog_ges.htm (ROG - Raumordnungsgesetz)
<https://www.gesetze-im-internet.de/>
<http://www.lexpress.de/>