

Denkmalrecht in Deutschland im Denkmalnetz

Weitere Beiträge zum Denkmalrecht

Stichwort: Denkmalpflegeplan Berlin

Titel: § 8 DSchG Berlin Erhaltung von Denkmalen - Denkmalpflegeplan

Autor: Dr. Dieter J. Martin

Fundstelle: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalrecht Berlin, Kulturbuchverlag Berlin, 2008.

Hinweis: Siehe auch den Link Denkmalpflegeplan NRW. Martin/Krautzberger, Handbuch, ist zitiert nach der 2. Auflage. Siehe auch die 3. Auflage 2010.

§ 8 DSchG Berlin Erhaltung von Denkmalen - Denkmalpflegeplan

(3) Für Denkmale kann die Erstellung von Denkmalpflegeplänen durch den Verfügungsberechtigten von der zuständigen Denkmalbehörde angeordnet werden, sofern dies zur dauerhaften Erhaltung der Denkmale sowie zur Vermittlung des Denkmalgedankens und des Wissens über Denkmale erforderlich ist. Denkmale sind nach diesen Denkmalpflegeplänen im Rahmen des Zumutbaren zu erhalten und zu pflegen.

Erläuterungen zu § 8 Absatz 3

Übersicht

- 7. Denkmalpflegeplan (Abs. 3)
 - 7.1. Denkmalpflegekonzepte, Zielstellungen, Pflegewerke und ähnliche Planungsinstrumente
 - 7.1.1. Ziel und Zweck
 - 7.1.2. Vergleich der Regelungen anderer Bundesländer
 - 7.1.3. Zustandekommen der Denkmalpflegekonzeption
 - 7.1.4. Rechtscharakter
 - 7.2. Anordnung eines Denkmalpflegeplans nach § 8 Abs. 3
 - 7.2.1. Anwendungsbereich
 - 7.2.2. Fachgerechte Erstellung
 - 7.2.3. Inhalt
 - 7.2.4. Herstellung der Verbindlichkeit
 - 7.2.5. Gesetzliche Voraussetzungen
 - 7.2.6. Kosten und Zumutbarkeit

7. Denkmalpflegeplan (Absatz 3)

7.1. Denkmalpflegekonzepte, Zielstellungen, Pflegewerke und ähnliche Planungsinstrumente

7.1.1. Ziel und Zweck

Planungsinstrumente zur dauerhaften Pflege von Denkmalen, ggf. unter Einschluss der Vorbereitung bestimmter Maßnahmen, werden in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung eingesetzt. Sie werden häufig als Zielplanung, Zielstellung, Wartungsplan oder Pflegewerk bezeichnet und konkretisieren in dieser Funktion die Sicherung des Denkmalschutzes. Sie können einen größeren räumlichen Bereich

erfassen oder auch nur objektbezogen erarbeitet worden sein. Sie eignen sich keineswegs nur zur Regelung des Umgangs mit Gartendenkmalen (sog. Pflegewerke), sondern vornehmlich auch für Baudenkmale und Denkmalbereiche (a.A. *Finkelburg*, Das neue Berliner Denkmalschutzgesetz in: Das Grundeigentum, 1995, S. 1445). Insoweit können sie u.a. einen Beitrag zur Wahrung eines einheitlichen Erscheinungsbildes von Siedlungen bei der Aufteilung in Einzeleigentum leisten.

Diese Instrumente dienen nicht in erster Linie der wissenschaftlichen Erfassung von Denkmalen (diese setzen sie voraus), sondern der **Planung und Umsetzung von Maßnahmen** mit dem Ziel der dauerhaften Erhaltung. Dem grundsätzlichen denkmalpflegerischen Ansatz und Ziel der Kontinuität im Sinne eines **Vorrangs der ständigen Instandhaltung** vor einer wiederkehrenden Instandsetzung oder einmaligen kostenaufwändigen Grundinstandsetzung unter Vernachlässigung der Pflege kommen sie signifikant entgegen. Sie dienen mithin auch einer Minimierung des Finanz- und Verwaltungsaufwands.

Von den primär von den Gemeinden im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Planungshoheit erarbeiteten Planwerken (z.B. Bauleitpläne) ist der nach § 8 Abs. 3 DSchGBln anzuordnende Denkmalpflegeplan zu unterscheiden, für dessen Erstellung der jeweilige Verfügungsberechtigte verantwortlich ist (siehe hierzu Erl. 3 zu § 8).

7.1.2. Vergleich der Regelungen anderer Bundesländer

Ein Vergleich der Planungsinstrumente zeigt, dass Begriffe, Zwecke, Rechtscharakter und Inhalte von Denkmalpflegeplänen weder vom DSchGBln noch von anderen deutschen Denkmalschutzgesetzen eindeutig definiert und geregelt werden. Die Möglichkeiten dieser Instrumente sind bei weitem nicht ausgelotet, weil **klare Vorgaben** sowohl seitens der Gesetze als auch der deutschen Denkmalpflegeorganisationen fehlen. Siehe hierzu *Echter*, Grundlagen und Arbeitshilfen städtischer Denkmalpflege in Deutschland, Berlin 1999. Eine Vereinheitlichung von Zielen, Sprachregelung und rechtlicher Ausgestaltung ist anzustreben.

In flächenbezogenen Beispielen der Praxis anderer Bundesländer werden nicht nur die Denkmale eines Gebiets genannt und in Plänen erfasst; die meist aus den 70er und 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts stammenden Planwerke enthalten zum Teil umfangreiche Basisinformationen über den Bestand und Vorgaben über den fachgerechten Umgang mit den Denkmalen.

Nachdem mit dem **Bauvereinfachungsgesetz** vom 29.9.2005 in Berlin die Notwendigkeit der Durchführung von Baugenehmigungsverfahren weitgehend – abgesehen von Sonderbauten – auf Fälle, in denen Bebauungspläne nicht vorliegen, reduziert worden ist, verbunden mit der Gefahr, dass denkmalschutzrechtliche Anforderungen keine Berücksichtigung finden, könnten diese denkmalpflegerischen Zielplanungen und Zielstellungen an Bedeutung gewinnen. Zur Berücksichtigung im Rahmen anderer Planungen (z.B. bei der Aufstellung von Bebauungsplänen) sollten deshalb die denkmalpflegerischen Ziele in weiteren Zusammenhängen formuliert werden.

In **Nordrhein-Westfalen** etwa haben die Gemeinden Denkmalpflegepläne nach § 25 DSchG aufzustellen; sie enthalten Bestandsaufnahmen, eine Analyse des Gemeindegebiets unter siedlungsgeschichtlichen Gesichtspunkten sowie Planungs-

und Handlungskonzepte. *Klewitz* (in: Politik und Denkmalpflege in Deutschland / 67. Tag für Denkmalpflege, 2000, S. 95 bis 100) begreift den Denkmalpflegeplan als kulturellen Fachbeitrag zur Stadtentwicklungsplanung und verlangt eine kritische Beleuchtung der Landesplanung, Gebietsentwicklungsplanung und Flächennutzungsplanung im Denkmalpflegeplan. In dieser Eigenschaft kann er etwa auch Empfehlungen zum Erlass von neuem Ortsrecht (Gestaltungs-, Erhaltungssatzungen u.a.) geben.

Auch in **Sachsen** werden Denkmalpflegepläne objektübergreifend als Fachpläne im Rahmen der Stadtentwicklung konzipiert (z.B. mehrere Denkmalpflegepläne in Dresden).

In **Schleswig-Holstein** wurden in den frühen siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts erste „denkmalpflegerische Zielplanungen“ erarbeitet. Sie entstanden zunächst als fachliche Stellungnahmen des Landesamtes für Denkmalpflege zu den Sanierungsvorhaben der Gemeinden. Später qualifizierten sie sich durch Zuhilfenahme ökonomischer Erfassungs- und Reproduktionsmethoden. Schließlich dienten sie der Akzeptanz des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege und der Hilfestellung der Behörden für eine denkmalgerechte Bauberatung. Das Planungsinstrument wurde auch bei Orten angewendet, die zuvor nicht denkmalpflegerisch erfasst worden waren. Inhalt solcher Planungen ist bzw. war die Forderung nach Unterschutzstellung bestimmter Bereiche bzw. Objekte (vgl. *Kaster*, Denkmalpflegepläne, dargestellt am Beispiel Helgoland).

In **Brandenburg** existiert mit § 6 BrbgDSchG eine Rechtsgrundlage zur Aufstellung von Denkmalpflegeplänen der Gemeinden, von der nur vereinzelt Gebrauch gemacht worden ist.

7.1.3. Zustandekommen der Denkmalpflegekonzeption

Das DSchGBIn hat die Pflicht zur Aufstellung von Planwerken durch die Gemeinde nicht aufgenommen. Die AV-Einvernehmen vom 30.11.2006 sehen bestimmte Planwerke jedoch als **Vorgaben des Landesdenkmalamtes** zur Beachtung durch die unteren Denkmalschutzbehörden bei der Anwendung des fiktiven Einvernehmens (siehe § 6 DSchGBerlin Anm. 5.3) vor und bezeichnen sie als **einzelfallübergreifende Denkmalpflegekonzeptionen bzw. Erhaltungskonzepte**. Es handelt sich dabei um objektbezogene Planwerke, die aber häufig als dauerhaft gültige Maßnahmenkataloge nicht nur zur Regelung bestimmter aktuell beantragter oder behördlich geforderter Maßnahmen wirksam sein sollen. Sie sind in Anlage 4 der AV aufgelistet (in diesem Kommentar abgedruckt als Anhang A 5).

Die in der Liste verzeichneten, formal als **Planwerke der Denkmalfachbehörde** fungierenden Konzeptionen, wurden gleichwohl häufig im Dialog mit den jeweiligen Verfügungsberechtigten erarbeitet, teilweise von ihnen beauftragt und finanziert. Sie stellen sich selten ausschließlich als einseitige, vom Landesdenkmalamt auferlegte Vorgaben dar. In der Liste können aber auch Konzeptionen verzeichnet sein, deren Inhalt nicht oder nicht vollständig im Konsens mit den Verfügungsberechtigten steht.

7.1.4. Rechtscharakter

Die Denkmalpflegekonzeptionen des Landesdenkmalamtes **haben keinen Rechtsnormcharakter**. Sie erlangen Verbindlichkeit nach außen auch nicht durch Anordnung unmittelbar gegenüber einem Verfügungsberechtigten. Vielmehr sind sie

für einen Verfügungsberechtigten indirekt dadurch maßgeblich, dass die unteren Denkmalschutzbehörden bei ihren Entscheidungen (Genehmigungen, Anordnungen) aufgrund des **Einvernehmensefordernisses** an den Inhalt der Pläne gebunden sind, soweit sie im Rahmen des fiktiven Einvernehmens agieren wollen; d.h. Entscheidungen, die den Planinhalten entsprechen, können ohne gesonderte Einbindung der Denkmalfachbehörde getroffen werden. Auch planabweichende Entscheidungen sind möglich, jedoch ist dann hierzu das Einzelfall-Einvernehmen einzuholen.

Eine Denkmalpflegekonzeption ist also nicht geeignet, die Erwirkung einer denkmalschutzrechtlichen Genehmigung in den Fällen zu ersetzen, in denen § 11 Abs. 1 oder Abs. 2 DSchGBIn deren Erforderlichkeit regelt. Die Umsetzung einer behördenintern bereits verbindlichen Konzeption bedarf ordnungsbehördlich eines Verwaltungsaktes oder eines an dessen Stelle abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vertrages, um Außenwirkung zu erzielen.

Von den Gemeinden erstellte bzw. von ihnen abgezeichnete Planungsinstrumente sind im Rahmen der Überprüfung behördlicher Entscheidungen durch die Verwaltungsgerichte durchaus bedeutsam. So hat etwa das VG Braunschweig festgestellt, dass Erweiterungsmöglichkeiten zuzulassen sind, wenn sie im Planwerk enthalten sind und die Verwaltungspraxis sich daran orientiert. Das Planwerk kann dagegen geeignet sein, die Zulassung solcher Erweiterungen bzw. Veränderungen abzuwehren, die darin nicht ausdrücklich ermöglicht werden (VG Braunschweig, 22.2.2006, 2 A 17/05, Juris).

7.2. Anordnung eines Denkmalpflegeplans nach § 8 Abs. 3

7.2.1. Anwendungsbereich

Das DSchGBIn verwendet den Begriff Denkmalpflegeplan offensichtlich in einem **engeren** als dem unter Erl. 7.1 umschriebenen Sinne. In Ziff. 1.2 der AV-Einvernehmen wird er im Gegensatz zur Denkmalpflegekonzeption **als einzelfallbezogener Denkmalpflegeplan des Verfügungsberechtigten** bezeichnet. Planobjekte sollten nach der Vorstellung des Gesetzgebers wohl in erster Linie Einzeldenkmale sein; derartige Pläne sind aber nach dem Wortlaut des Gesetzes für **alle Arten von Denkmälern** einschließlich Denkmalbereiche, Gartenanlagen, Bodendenkmale und Zubehör möglich (Denkmalbegriff des § 2). Geeignet erscheinen z.B. Großsiedlungen, deren denkmalgerechte Erneuerung und Entwicklung frühzeitig und umfassend durch Pflegepläne vorbereitet werden können. Ermöglicht werden nach dieser Rechtsgrundlage einschränkend nur solche Pläne, nach deren zu formulierenden Vorgaben ein Denkmal erhalten und gepflegt werden kann, so Abs. 3 Satz 2.

7.2.2. Fachgerechte Erstellung

Missverständlich spricht § 8 Abs. 3 Satz 1 von der „Erstellung durch den Verfügungsberechtigten“. Tatsächlich kann der Denkmalpflegeplan sowohl in seinen fachlichen Voruntersuchungen, als auch in seinen Vorgaben für künftige Maßnahmen meist nur von **beauftragten Fachleuten** erstellt und formuliert werden. Hierfür kommen im Regelfall erfahrene Wissenschaftler und Praktiker, insbesondere freie Planer bzw. Denkmalpfleger (z.B. Absolventen entsprechender Aufbaustudien) in Betracht, die vom Eigentümer oder Träger im Rahmen von Werkverträgen

beauftragt werden. Auch ein solcher objektbezogener Denkmalpflegeplan entsteht idealer Weise in enger Zusammenarbeit mit den Denkmalbehörden. Die fachliche Zustimmung des Landesdenkmalamtes zur Abnahme der Werkleistungen sollte jeweils ausdrücklich vorbehalten werden.

7.2.3. Inhalt

Den möglichen und notwendigen Inhalt gibt die Problematik des individuellen Denkmals vor. Der Denkmalpflegeplan enthält eine Anleitung zur Erhaltung des Denkmals nach den fachlichen Vorgaben des § 8 Abs. 1 Satz 1. Eine **Bestandsaufnahme** des geschützten Objekts mit Darstellung bisheriger Veränderungen und der Bedeutung des Objekts im Einzelnen bildet einen wesentlichen Teil des Plans. Darauf aufbauend folgt die Beschreibung wiederkehrender **Pflegemaßnahmen** im Sinne einer sachgemäßen Behandlung und/oder gewünschter bzw. erforderlicher einmaliger Maßnahmen unter Berücksichtigung einer beabsichtigten Veränderung oder abzusehenden Entwicklung, jedoch stets unter Beachtung der Grundsätze der Denkmalverträglichkeit (siehe hierzu *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil D Kapitel II). Als Arbeitshilfen herangezogen werden können gebräuchliche Checklisten (siehe z.B. Bamberger Wartungsvertrag in *Martin/Krautzberger*, Teil D Kap. IX Nr. 2). Festgelegt werden können auch wiederkehrende Untersuchungen, Wartungen, Instandsetzungen sowie Zeitpläne.

7.2.4. Herstellung der Verbindlichkeit

Seinem Rechtscharakter nach ist ein Denkmalpflegeplan im Sinn des Abs. 3 solange lediglich eine unverbindliche Arbeitsgrundlage, bis die Erstellung ausdrücklich **angeordnet** wurde. Zur Verpflichtung für den Verfügungsberechtigten wird die Erstellung eines solchen Plans und im Anschluss daran dessen Beachtung nur und erst, wenn sie von der unteren Denkmalschutzbehörde (bei Objekten gemäß Anlage 2 der AV-Einvernehmen vom Landesdenkmalamt) durch **Verwaltungsakt** angeordnet worden ist. Die Anordnung der Erstellung eines Denkmalpflegeplans kommt in der Berliner Praxis bisher äußerst selten vor.

Angeordnete Denkmalpflegepläne werden nicht in der Anlage zur AV-Einvernehmen aufgelistet. Entscheidungen der unteren Denkmalschutzbehörden in Anwendung dieser Pläne erfolgen dennoch auf der Grundlage fiktiven Einvernehmens, wenn die Denkmalfachbehörde die Pläne abgezeichnet hat (Ziff. 1.2 der AV) und die Entscheidungen in Konformität mit den Planinhalten getroffen werden.

Nach der Vorstellung des Gesetzgebers kann die Anordnung mit der Verpflichtung zur Erstellung des Denkmalpflegeplans bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 Satz 1 DSchGBln durch einen gesonderten Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG ausgesprochen werden, beim Erlass der im Ermessen der Behörde stehenden Entscheidung sind die weiteren Vorschriften des VwVfG über Nebenbestimmungen zu beachten. Anstelle einer Anordnung in einem gesonderten Verwaltungsakt kann die Erstellung eines Denkmalpflegeplans aber auch im Rahmen einer denkmal- oder baurechtlichen **Genehmigung** oder in einem **Zuschussbescheid** nach § 15 DSchGBln oder einer anderen gesetzlichen Subventionsgrundlage durch die dort zuständige Behörde (z.B. Städtebauförderung, Bundesmittel) mit einer Nebenbestimmung nach § 36 VwVfG angeordnet werden. Schließlich bleibt die Möglichkeit einer **vertraglichen Vereinbarung** nach § 54

VwVfG; von dieser Möglichkeit wird häufig Gebrauch gemacht, da sie dem partnerschaftlichen Charakter des Zusammenwirkens des Verfügungsberechtigten und der Denkmalbehörden im Rahmen der Gesetze bei der Erstellung des Denkmalpflegeplans entspricht (Berliner Vertrag, Muster in *Martin/Krautzberger* Teil E, Kapitel VII Nr. 4).

Ist der mittels Verwaltungsakt angeordnete oder in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbarte Denkmalpflegeplan erstellt, so ist er nach der Vorstellung des Gesetzgebers in § 8 Abs. 3 Satz 2 DSchGBIn zwar ohne weiteres, d.h. unmittelbar kraft Gesetzes verbindlich. Um Zweifel über die Reichweite auszuschließen, sollte aber entweder eine **gesonderte Anordnung** zur Beachtung des fertigen Plans durch einen weiteren Verwaltungsakt vorgenommen oder eine vertragliche Vereinbarung nach § 54 VwVfG über die Anerkennung der Verbindlichkeit bzw. eine entsprechende Erklärung des Pflichtigen für sich und seine Rechtsnachfolger angestrebt werden.

Der Meinung, dass es einer denkmalschutzrechtlichen Genehmigung zur Durchführung von Maßnahmen im Sinne des § 11 Abs. 1 bzw. Abs. 2 DSchGBIn nicht bedürfe, wenn ein verbindlicher Denkmalpflegeplan vorliegt, kann nicht gefolgt werden. Die Erstellung durch den Verfügungsberechtigten und die Abzeichnung durch die Denkmalfachbehörde kann für einen Verzicht auf die gesetzliche Genehmigungspflicht nicht ausreichen. Dazu erscheint mindestens die gesonderte Anordnung zur Beachtung des fertigen Plans oder ein die Genehmigung ersetzender öffentlich-rechtlicher Vertrag (§ 54 Satz 2 VwVfG) erforderlich. Denkbar ist die Erteilung der Genehmigung durch die untere Denkmalschutzbehörde zur Umsetzung des Denkmalpflegeplans in seiner Gesamtheit und damit der Verzicht auf die Erteilung einer Vielzahl von Genehmigungen für die einzelnen Maßnahmen. Auf diese Weise werden wiederkehrende Einzelabstimmungen entbehrlich, soweit die jeweiligen Maßnahmen in einem verbindlichen Denkmalpflegeplan erfasst sind. Zu Genehmigungen bei Denkmalpflegekonzepten siehe Erl. 7.1.

7.2.5. Gesetzliche Voraussetzungen

Als gesetzliche Voraussetzungen für das behördliche Verlangen nach einem Denkmalpflegeplan nennt § 8 Abs. 3 Satz 1 DSchGBIn zunächst **die dauerhafte Erhaltung von Denkmälern** aller Art; offensichtlich gehören hierzu die Pflege und der laufende Unterhalt (Grundgedanke des Art. 4 der internationalen Charta von Venedig, abgedruckt und erläutert in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil D Kapitel I Nr. 4), aber auch die Vorsorge gegen Gefahren. Zweiter Anknüpfungspunkt für einen Denkmalpflegeplan kann das Anliegen **der Vermittlung des Denkmalgedankens und des Wissens über Denkmale** sein; gemeint sein können z.B. Vorkehrungen gegen das Untergehen der geschichtlichen Aussage eines Denkmals. Die Feststellung, wonach die Erstellung eines Denkmalpflegeplans aus den genannten Gründen „erforderlich“ ist, setzt wohl beispielsweise voraus, dass die Unterlassung einer laufenden Instandhaltung für das betreffende Objekt von Schaden sein kann oder dass ein Maßnahmenpaket als geeignete Lösung zur Vermeidung nachteiliger Veränderungen eines Denkmals gesehen wird, vornehmlich in Fällen, in denen bereits Veränderungen oder der Verlust der Denkmalsubstanz oder der geschichtlichen Aussage eingesetzt haben. Verbreitet sind deshalb sog. Parkpflegewerke für Gartenanlagen, die ohnehin verstärkte laufende Bemühungen um das Zusammenwirken von Natur und Denkmal erfordern; siehe hierzu die

ausführlichen Leitlinien für die Erstellung von Parkpflegewerken für Gartendenkmale, abgedruckt in *Martin/Krautzberger*, Teil D Kapitel VII Rdnr. 224 a ff..

7.2.6. Kosten und Zumutbarkeit

Der **Verfügungsberechtigte** beauftragt die Erstellung eines Denkmalpflegeplans auf eigene Kosten und ist grundsätzlich auch zur Finanzierung seiner Umsetzung verpflichtet. Die Zumutbarkeit ist vom Gesetz nicht für die Erstellung des Denkmalpflegeplans, sondern für seine Umsetzung in Erhaltungs- und Pflegemaßnahmen gefordert; wiederholt werden damit die gesetzlichen Voraussetzungen der Erhaltungspflichten nach § 8 Abs. 1 Satz 1 DSchGBIn. Bei nutzbaren Denkmalen werden insbesondere **die Pflege und der laufende Unterhalt in der Regel zumutbar** sein, zumal die dauerhafte Erhaltung des Denkmals im wohlverstandenen Interesse des Verfügungsberechtigten liegt (Grundsatz der Sozialbindung des Eigentums). Ein verbindlicher Denkmalpflegeplan bietet nicht zuletzt **Planungssicherheit** für Modernisierungs- und ggf. Ausbaumaßnahmen. Darüber hinaus können **Steuervorteile** für die Erstellung und Ausführung in Anspruch genommen werden. Die Erstellung eines Denkmalpflegeplans kann im Übrigen mit einem **Zuschuss** z.B. des Landesdenkmalamtes nach § 15 DSchGBIn und der Förderrichtlinie bzw. aus der Städtebauförderung gefördert werden. Bei der Zumutbarkeit sind jedoch die mittlerweile durch die Rechtsprechung gezogenen Grenzen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit zu beachten (vgl. BVerfG, 2.3.1999, 1 BvL 7/91, siehe hierzu auch die Erl. zu § 8 Abs. 1).