Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stürer, Münster

Denkmalschutz vor Bauleitplanung?

Die Bauleitplanung gerät zunehmend in Bedrängnis. Veränderte Nutzungsansprüche, konfligierende Belange aber auch eine spezifische Sichtweise der verschiedenen Fachverwaltungen erschweren den politischen Interessenausgleich auf kommunaler Ebene. In diesem Geflecht divergierender städtebaulicher Zielsetzungen kann sich die kommunale Bauleitplanung nur behaupten, wenn sie die gegenläufigen Belange und die unterschiedlichen sektoralen Fachinteressen durch eine horizontal abgestimmte Planung zum Ausgleich bringt. Kollisionen ergeben sich dabei auch zur Fachaufgabe des Denkmalschutzes, die etwa zeitgleich mit dem Inkrafttreten der verschiedenen Denkmalschutzgesetze der Länder [1] stärker in das Bewußtsein der Bevölkerung getreten ist. Ausgleichsbedürftige Konflikte entstehen besonders dann, wenn die denkmalrechtlichen Fachbehörden durch die Unterschützstellung von Gebäuden und die Verweigerung einer denkmalrechtlichen Abbrucherlaubnis die Realisierung eines Bebauungsplanes zu verhindern suchen. Soll dann der Denkmalschutz gleichwohl einen Vorrang vor der städtebaulichen Planung für sich in Anspruch nehmen? Kann hier ein Ausgleich zwischen der isolierten Sicht denkmalrechtlicher Fachinteressen und der horizontal abgestimmten Bauleitplanung geleistet werden?

1. Aufgabenprofil von Bauleitplanung und Denkmalschutz

Bauleitplanung und Denkmalschutz haben verschiedene Ansätze. Städtebauliche Planung ist auf Ausgleich unterschiedlicher Nutzungsansprüche an den Zielsetzungen des BauGB ausgerichtet. Denkmalschutz [2] will demgegenüber den Erhalt, die Pflege, sinnvolle Nutzung und wissenschaftliche Erforschung von Bau- und Bodendenkmälern erreichen. Beide Aufgabenbereiche haben ihre eigenständige Bedeutung. Regelmäßig werden sich die Interessen

von Denkmalschutz und Bauleitplanung zum Ausgleich bringen lassen. So sind bei der Aufstellung des Bebauungsplans die Belange des Denkmalschutzes im Rahmen der Abwägung angemessen zu berücksichtigen. Auch kann etwa ein unter Denkmalschutz gestelltes Gebäude erhalten bleiben, wenn der Bebauungsplan entsprechende Festsetzungen vorsieht oder der Bestandsschutz den Fortbestand des Gebäudes sichert. Die Darstellungen des Flächennutzungsplanes behindern den Denkmal-

[1] Vgl. dazu Battis/Schmittat, Rechtsfragen des Denkmalschutzes, NuR 1983, 102; Dittus, Das Denkmalrecht für das Land NW, StuGR 1980, 297; Dörrfeld, Hess. Denkmalschutzrecht, 1971; Eberl/Schiedermaier/Petzet, Bay. Denkmalschutzgesetz, München 1975; Erbgut, Rechtliche Abgrenzungsfragen bei der Stadterhaltung, DVBl. 1985, 1352; Gahlen/Schönstein, Denkmalrecht NW, Köln 1981; Grosse-Suchsdorf/Schmaltz/Wiechert, Nds. Bauordnung, Nds. Denkmalschutzgesetz, Hannover 1978; Haas-Traeger, Denkmalschutz und kommunale Selbstverwaltung, DÖV 1981, 402; Hönes, Denkmalschutz und kommunale Selbstverwaltung, DÖV 1981, 957; NVwZ 1983, 213; Moench, Denkmalschutz und Eigentumsbeschränkung, NJW 1980, 1545; Reichweite und Grenzen des Denkmalschutzes, NJW 1983, 1998; Die Entwicklung des Denkmalschutzrechts, NVwZ 1984, 146; NVwZ 1988, 304; Stürer, Denkmalschutz auf Kosten der Gemeinden?, StuGR 1982, 365.

[2] Vgl. zur neueren Rechtsprechung zum Denkmalrecht BVerfG, DVBl. 1988, 839 (Schatzregal); BGHZ 99, 24 (Blücher-Museum); BauR 1988, 458 (Enteignungsrechtliche Vorwirkung aus Denkmalschutzmaßnahme); DVBl. 1988, 1215 (historische Bodenfunde); BVerwG, NVwZ 1984, 723 (Bahnhof in Denkmalliste); NVwZ 1984, 723 („Kanalpackhaus“); NVwZ 1986, 43 (Grundsteuererlaß); Beschluß v. 26. 3. 87 - 4 B 267/86 - (Bundesbahnanlage); Beschluß v. 10. 7. 87 - 4 B 146.87 - (Unterschützstellung und Eigentumsgarantie); Beschluß v. 28. 7. 87 - 4 B 156.87 - (Baugenehmigung und Denkmalschutz); OVG NW, NJW 1986, 1890 = (Fachwerk-Giebelbau); BauR 1986, 682 (Bauaufsicht und Denkmalschutz); Urt. v. 24. 11. 87 - 7 A 86/86 - (Teilunterschützstellung); DVBl. 1988, 1229 (Anspruch auf Denkmaleintragung); VG Köln, NVwZ 1984, 745 (Gehöftanlage); VG Münster, DVBl. 1984, 643 (Fabrikantenvilla); OVG Lüneburg, NVwZ 1983, 231 (Sprossenfenster); BauR 1984, 284 (Kanalpackhaus Eiderkanal); OVG Berlin, NVwZ 1986, 239 (Deutsches Arbeitsschutzmuseum); OVG Bremen, NVwZ 1983, 234 (Hermann-Allers-Straße); OVG Rh.-Pf., DVBl. 1985, 1189 (Ortsbefestigungsanlage); Bay.VGH, UPR 1984, 342 (Gemeindeklage Straßenplanung Denkmalschutz); NVwZ 1986, 464 (Feuchtgebiet als Naturdenkmal); UPR 1987, 232 (Bayerische Staatskanzlei); OVG Hamburg, DVBl. 1988, 1229 (Stadtteil); Hess.VGH, NVwZ 1984, 183 (Änderung eines Kulturdenkmals); NVwZ 1986, 237 (Altes Pfarrhaus); UPR 1987, 120 (Bahnstromleitung); VGH Bad.-Württ., Urt. v. 13. 5. 77 - I 543/76 - (Römerkastell); Urt. v. 10. 10. 77 - I 2022/77 - (königlicher Reitstall); NVwZ 1983, 100 (deklaratorische Unterschützstellung); DVBl. 1983, 466 (Sennfeld); NVwZ 1984, 191 (Werbetal); NVwZ 1986, 240 (Schwarzwaldhaus); DVBl. 1986, 364 (Schwedenschanze); BauR 1986, 196 (Gasthaus); Urt. v. 27. 7. 86 - 5 S 1045/86 - (Speer-Villa); DVBl. 1988, 1219 (Altes Pfarrhaus); DVBl. 1988, 1229 (Villa Breunigner); OVG Rh.-Pf., DVBl. 1988, 1229 (einstweilige Unterschützstellung); VG Koblenz, NVwZ 1986, 244 (Oberwesel).

schutz mangels hinreichender Konkretheit und Verbindlichkeit nach außen nicht. Kollisionen zwischen Bauleitplanung und Denkmalschutz können jedoch auftreten, wenn die Festsetzungen des Bebauungsplanes mit den Belangen des Denkmalschutzes nicht vereinbar sind. Setzt etwa die Verwirklichung der städtebaulichen Konzeption des Bebauungsplanes die Beseitigung eines Gebäudes voraus, das von der Fachbehörde als erhaltenswertes Denkmal angesehen wird, entstehen Wertungswidersprüche, die der Auflösung bedürfen. Besonders deutlich zeigen sich diese Konflikte, wenn die zuständige Denkmalbehörde als Trägerin öffentlicher Belange im Beteiligungsverfahren der Bauleitplanung ausdrücklich zugestimmt hat und erst im nachhinein durch die Unterschutzstellung eines Gebäudes unter Denkmalschutz und die Versagung der Abbrucherlaubnis die Verwirklichung des Bebauungsplans unmöglich machen möchte. Kann sich hier der Denkmalschutz gegenüber der Bauleitplanung durchsetzen oder muß er der gemeindlichen Planungshoheit den Vortritt lassen?

2. Landesdenkmalschutzgesetze

Die Belange des Denkmalschutzes können sich in doppelter Weise entfalten: Sie gehen einerseits als öffentliche Belange in die Aufstellung des Bebauungsplanes ein. Werden Gesichtspunkte des Denkmalschutzes von den Denkmalschutzbehörden oder Bürgern im Rahmen des Beteiligungsverfahrens nach § 3 BauGB geltend gemacht oder drängen sich solche Belange dem Planer auf, so sind sie als Bestandteil des Abwägungsmaterials bei der Aufstellung des Bebauungsplans angemessen zu berücksichtigen. Sie können nur überwunden werden, wenn andere Belange in der Abwägung Vorrang für sich beanspruchen können. Außerdem ermöglichen die Denkmalschutzgesetze der Länder durch die Begründung von Verfahrenspflichten die Sicherung denkmalrechtlicher Belange. Dies gilt übrigens nicht nur für Länder, in denen die Denkmäler mit konstitutiver Wirkung in eine Denkmalliste eingetragen werden (Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein), sondern auch für diejenigen Länder, bei denen die Wirkungen des Denkmalschutzes bereits kraft Gesetzes eintreten (Bayern, Niedersachsen und Saarland) [3]. Beide Systeme kennen das denkmalrechtliche

Genehmigungs- bzw. Erlaubnisverfahren, mit dem denkmalbeeinträchtigende Maßnahmen wie etwa der Abbruch eines Denkmals verhindert werden können. Eine Genehmigung bzw. Erlaubnis zu solchen Maßnahmen ist nur zu erteilen, wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt [4]. Sieht etwa der Bebauungsplan die Beseitigung eines Gebäudes vor, das im Anschluß an die Rechtsverbindlichkeit des Planes unter Denkmalschutz gestellt wird, so stellt sich die Frage, ob die Festsetzungen des Bebauungsplanes ein überwiegendes öffentliches Interesse dokumentieren, so daß die denkmalrechtliche Genehmigung bzw. Erlaubnis für den Abbruch des Gebäudes zu erteilen ist. Dies liegt besonders nahe, wenn der Bebauungsplan die Grundlage weiterer Verhandlungen, Erwartungen und Entwicklungsvorstellungen von Grundstückseigentümern und Grundstückserwerbern, Bauherren und Investoren gewesen ist, die sich auf die Realisierung des Bebauungsplanes eingestellt haben [5].

3. Denkmalschutz als Belang in der Bauleitplanung

Für das Verhältnis zwischen Denkmalschutz und Bauleitplanung dürften dabei folgende Grundsätze gelten: Die gemeindliche Bauleitplanung hat alle städtebaulich relevanten Belange einzustellen und zu einer ausgewogenen Entscheidung zu verarbeiten. Zu den danach zu berücksichtigenden Belangen gehört auch der Denkmalschutz (§ 1 V Nr. 5 BauGB). Er bildet einen wesentlichen Gegenstand der Abwägung und ist mit dem ihm im Einzelfall zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen. Städtebauliche Planung genügt nur dann den Grund-

[3] Erbgut/Paßlick/Püchel, Denkmalschutzgesetze der Länder, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 97, Münster 1984, S. 20; DVBl. 1984, 603.

[4] Vgl. zur Erlaubniserteilung OVG Lüneburg, NVwZ 1983, 231 (Sprossenfenster); OVG NW, NJW 1986, 1890 (Fachwerk-Giebelbau); VG Münster, DVBl. 1984, 643 (Fabrikantenvilla); VG Köln, DVBl. 1985, 180 = NVwZ 1984, 745 (Gehöftanlage).

[5] Vgl. zur kommunalen Planungshoheit als Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie BVerfGE 56, 298 (Memmingen); NVwZ 1987, 124 (§ 21 Abs. 2 BBauG); BVerwGE 34, 301; BVerwGE 40, 323 (interkommunale Abwägung); BVerwGE 52, 237 (Plochingen Dreieck); BVerwGE 51, 6 (Autobahndreieck Darmstadt-Süd); Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 7 (Spenge); NuR 1984, 308 (Gemeindliches Einvernehmen); BauR 1986, 425 (Textilfachschule); DÖV 1986, 744 (Flurbereinigung); DVBl. 1988, 532 (Stuttgart); DVBl. 1988, 961 (Kiesgrube Ochsengrund); UPR 1988, 440 (Hubschrauberlandeplatz); UPR 1988, 394 (§ 17 IV FStrG). Stüer, Zum autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung, DVBl. 1974, 314.

sätzen des Abwägungsgebotes in § 1 VI BauGB, wenn – nach Lage der Dinge – auch die Belange des Denkmalschutzes in ihrem Gewicht ausreichend gewürdigt worden sind. Die Bauleitplanung hat dabei nach den Grundsätzen des Optimierungs- und Schonungsgebotes möglichst darauf hinzuwirken, daß Denkmäler in ihrem Bestand erhalten werden und durch eine geeignete städtebauliche Planung einen ihnen zukommenden Rahmen erhalten.

Bauleitplanung und Denkmalschutz haben unterschiedliche Funktionen, zugleich aber im Bereich des „städtebaulichen Denkmalschutzes“ [6] Gemeinsamkeiten. Denkmalschutz ist in erster Linie auf die Erhaltung der Denkmäler in ihrer historischen Prägung gerichtet, während städtebauliche Planung an den Interessen der Stadtstruktur und dem städtebaulichen Erscheinungsbild orientiert ist. Im Bereich des „städtebaulichen Denkmalschutzes“ reichen sich Denkmalschutz und Bauleitplanung die Hand. Die Träger dieser beiden Aufgaben haben die vorgenannten Kompetenzabgrenzungen zu wahren und müssen Übergriffe in den Kompetenzbereich des anderen vermeiden. Für die Bauleitplanung folgt daraus, daß der Belang des Denkmalschutzes mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen ist.

Das BVerfG hat im Boxberg-Urteil [7] hervorgehoben, daß die Bauleitplanung nur für den Bereich des Städtebaus die für eine Enteignung überwindende Kraft durch Abwägung hat. Für andere außerhalb des Städtebaus liegende Zielsetzungen kann der Bebauungsplan als Grundlage für eine Enteignung nicht in Anspruch genommen werden. Daraus folgt einerseits, daß die planende Gemeinde sich zur Rechtfertigung ihrer Planungsentscheidung auf die städtebaulichen Aspekte begrenzen muß. Zugleich wird aber auch deutlich, daß die Bauleitplanung in dieser städtebaulichen Legitimation auch die Kraft hat, andere außerhalb dieser speziellen Zielrichtung liegende Belange zu überwinden. Dies muß auch für den Belang des Denkmalschutzes Geltung haben [8].

Ein solcher Bebauungsplan enthält für die betroffenen Grundstückseigentümer und Bürger verbindliches Satzungsrecht, das auf Beachtung und Durchsetzung angelegt ist. Die in einem ordnungsgemäßen Aufstellungsverfahren

zustandgekommene Bauleitplanung hat nach allgemeinen Grundsätzen die überwindende Kraft auch für entgegenstehendes Eigentum und bildet die Grundlage für Enteignungen, wenn diese aus Gründen des Gemeinwohls zur Durchsetzung des Bebauungsplanes erforderlich sind [9]. Diese entgegenstehende Belange überwindende Kraft muß dem rechtsverbindlichen Bebauungsplan auch dann zukommen, wenn einzelne sektorale Fachbelange und isolierte Fachinteressen betroffen sind. Hier bietet der Bebauungsplan vielmehr das erforderliche städtebauliche Handlungskonzept und Rüstzeug, die unterschiedlichen Belange und Interessen in die Abwägung einzustellen und zu einer ausgewogenen, rechtsverbindlichen Bebauungsplanung zu verarbeiten.

4. Harmonisierung von Denkmalschutz und Bauleitplanung

Die Lösung des zwischen Denkmalschutz und allgemeiner Bauleitplanung denkbaren Interessenkonfliktes muß daher in den Anforderungen rechtsstaatlicher Abwägung einerseits und in der dem Bebauungsplan dann zukommenden

[6] BVerfG, DVBl. 1986, 465; BVerwG, BauR 1987, 676.

[7] NJW 1987, 1251.

[8] Vgl. zur eigentums- und entschädigungsrechtlichen Beurteilung nach dem „Naßauskiesungsbeschluß“ des BVerfG, BVerfGE 58, 300; DVBl. 1986, 94 (Fischereirechte); UPR 1987, 343 (Flughafen München II); BGHZ 87, 66 („Tulla'sche Rheinkorrektur“); NJW 1984, 1172; NVwZ 1984, 819 (Anwald); BauR 1984, 501 (Sandabbau); NJW 1986, 991 (Rheinfähre); NJW 1985, 3025 (B 61); UPR 1986, 261 (Entschädigung Lavaabbau); NJW 1986, 2423 (Fluglärm); NJW 1986, 1980 (A 98 Memmingen-Lindau); NVwZ 1987, 628 (Sturmflutschäden); NJW 1987, 1256 (Gesteinsabbruch); BGHZ 99, 24 (Blücher-Museum); NJW 1987, 1875 (Kleingarten); BauR 1987, 429 (Planfeststellung); BauR 1988, 458 (Unterschutzstellung als Vorwirkung der Enteignung); DVBl. 1988, 1215 (Bodendenkmal); BVerwG, BauR 1983, 246 (Wehrfähigkeit des Eigentums bei Abwägungsfehlern); UPR 1984, 377 („Küstenkanal“); NJW 1984, 73 (Wehrfähigkeit des Eigentums bei Abwägungsfehlern); NVwZ 1984, 723 („Kanalkanal“); NVwZ 1985, 739 (Boxberg); BauR 1986, 302 (Bestandsschutz und Erweiterung); NVwZ 1986, 471 (Energieversorgungsleitung); DVBl. 1986, 1001 (Eigentum und öffentliche Belange in der Abwägung); NVwZ 1987, 50 (Bahngrundstück); DVBl. 1987, 901 (Bürgerhaus); Beschluß v. 10. 7. 87 – 4 B 146.87 – (Eigentumsgarantie); OVG NW, NJW 1986, 1890 (Fachwerk-Giebelbau); VG Münster, DVBl. 1984, 643 (Fabrikantenvilla); OVG Lüneburg, NJW 1984, 2909 (Kanalkanal); OVG Rh.-Pf., DVBl. 1984, 286 (Unterschutzstellung); Hess.VGH, DÖV 1987, 497 (Naturschutzverbände); VGH Bad.-Württ., NJW 1987, 1440 (national wertvolles Kulturgut).

[9] Vgl. zur Gestaltungskraft der Abwägung BVerfG, DVBl. 1987, 895 (Flughafen München II); BVerwGE 32, 31 = BRS 22, Nr. 42; BVerwGE 34, 301; BVerwGE 40, 258 = BRS 25, Nr. 12; BVerwGE 51, 15 (Alternativplanungen); BVerwGE 45, 309 = BauR 1974, 311 = BRS 28, Nr. 4; BauR 1978, 449 = BRS 33, Nr. 11 (Abwägungsergebnis); BVerwGE 59, 87 = BauR 1980, 36 (Normenkontrolle/Abwägungsgebot); NJW 1984, 73 (Wehrfähigkeit des Eigentums bei Abwägungsfehlern); BVerwGE 48, 56 (B 42); BVerwGE 52, 237 (Plochingen Dreieck); NVwZ 1984, 235 (Kraftwerk Reuter-West); DVBl. 1985, 900 (§ 17 IV FStRG „B 16“); DVBl. 1985, 1141 (Rhein-Main-Donau-Kanal); NVwZ 1986, 834 (BAB A 56); NVwZ 1987, 344 (Flughafen München II); Stürer, Bauleitplanung im Konflikt, StuGR 1989, 8.

überwindenden Kraft gesehen werden: Beruht der Plan auf einer rechtsstaatlich nicht angreifbaren Abwägung und hat er damit Rechtsverbindlichkeit erlangt, so geht er in der Kollision singulären Fachinteressen vor. Zugleich enthält der Bebauungsplan in dem Vor- und Zurückstellen der Belange eine Rangordnung, an der die weiteren Vollzugsmaßnahmen zur Umsetzung der Festsetzung des Bebauungsplanes nicht vorbeigehen dürfen. Dieser rechtsgestaltenden Aufgabe der Bauleitplanung muß sich der singuläre Belang des Denkmalschutzes im Kollisionsfalle unterordnen. Andernfalls würde zudem in die verfassungsrechtliche kommunale Selbstverwaltung eingegriffen. Es kann nicht richtig sein, daß einerseits der Bebauungsplan rechtsverbindlich ist und ihm die rechtsstaatlich gebotene Abwägung attestiert wird, andererseits aber der isolierte Belang des Denkmalschutzes in der Kollision der Belange den Festsetzungen vorgeht. Hier muß die Kollisionslösung im Hinblick auf die überwindende Kraft des Bebauungsplans und aus dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt der kommunalen Planungshoheit zugunsten des Bebauungsplanes und zu Lasten eines isolierten Fachbelangs ausfallen. Andernfalls wäre die erforderliche Harmonisierung zwischen der horizontal ausgleichenden Bauleitplanung und der sektoral angelegten fachlichen Sicht des jeweiligen Trägers öffentlicher Belange nicht zu leisten.

Bestehen Konflikte zwischen Denkmalschutz und Bauleitplanung, so muß auf eine Harmonisierung hingewirkt werden: Es kann nicht angehen, daß einerseits der Bebauungsplan den Grundsätzen des Abwägungsgebotes genügt, andererseits jedoch die Belange des Denkmalschutzes der Verwirklichung des Bebauungsplans entgegenstehen. Hier muß der ordnungsgemäß abgewogene und rechtsverbindliche Bebauungsplan grundsätzlich den Vorrang vor den Belangen des Denkmalschutzes haben. Bei der Beurteilung der Frage, ob öffentliche Interessen für die Erteilung der denkmalrechtlichen Genehmigung zum Abbruch eines Gebäudes sprechen, muß der rechtsverbindliche Bebauungsplan in seinem Gewicht in die gebotene Abwägung unterschiedlicher Interessen eingehen. Er muß sich daher gegenüber den Denkmalbelangen durchsetzen.

Gegenteiliges kann auch der Rechtsprechung des BVerwG nicht entnommen werden, wonach

im Baugenehmigungsverfahren die bauordnungsrechtliche und denkmalrechtliche Beurteilung eigenständig neben die planungsrechtliche Genehmigungsfrage tritt [10]. Das BVerwG räumt dabei zwar dem Denkmalschutz einen eigenständigen Wirkungsbereich ein, erklärt jedoch nicht, daß der Denkmalschutz gegenüber der Bauleitplanung einen Vorrang hat oder ihm Sperrfunktionen gegenüber den planungsrechtlichen Genehmigungsmöglichkeiten zukommen. Vielmehr ist auf Harmonisierung beider Rechtsgebiete hinzuwirken. Der Denkmalschutz darf daher keine absolute Sperrwirkung entfalten, die eine Verwirklichung des Bebauungsplanes verhindern kann. Ein solches im Ergebnis bestehendes faktisches Übergewicht der isolierten Fachinteressen des Denkmalschutzes gegenüber der umfassend abgewogenen Bauleitplanung wird der Bedeutung der Bauleitplanung aber auch ihrem Verhältnis zum Denkmalschutz nicht gerecht.

5. Mitwirkungslasten der Denkmalbehörden

Hat die für die Wahrnehmung der Denkmalschutzbelange zuständige Fachbehörde im Beteiligungsverfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans gegen den Abriß eines Gebäudes keine Einwendungen erhoben, so ist die planende Gemeinde grundsätzlich frei darin, die Belange des Denkmalschutzes mit einem entsprechend geringeren Gewicht zu veranschlagen. Das BVerwG hat wiederholt dargelegt, daß die Aufstellung eines Bebauungsplans in einem förmlichen Verfahren erfolgt und die daran Beteiligten nicht nur Mitwirkungsrechte, sondern auch Mitwirkungslasten haben [11]. Die Betroffenen haben danach ihre Belange im Rahmen der Offenlegung vorzutragen und auf eine entsprechende Berücksichtigung ihrer Belange hinzuwirken. Diese Mitwirkungslasten bestehen nicht nur für den Bürger, der im Rahmen der Bürgerbeteiligung nach § 3 BauGB seine privaten Belange geltend zu machen hat, sondern auch für die beteiligten Träger öffentlicher Belange, die ihre fachlichen Gesichtspunkte ebenso geltend zu machen haben. Unterläßt es

[10] BVerwG, Beschluß v. 26. 3. 87 - 4 B 267.86 - (Bundesbahnanlage); Beschluß v. 28. 7. 87 - 4 B 156.87 - (Baugenehmigung und Denkmalschutz).

[11] BVerwGE 56, 110 (Frankfurter Flughafen); BVerwGE 59, 87 = BauR 1980, 36 (Normenkontrolle/Abwägungsgebot); NVwZ 1987, 215 (Präklusion im Immissionsschutzrecht); BVerfGE 61, 82 (Saßbach/Wyhl).

ein im Planverfahren Beteiligter, die von ihm zu wahren Belange geltend zu machen, so brauchen sie vom Planer nur dann berücksichtigt zu werden, wenn sie offensichtlich sind, sich dem Planer also geradezu aufdrängen. Weniger deutlich hervortretende Betroffenheiten braucht die planende Gemeinde dann nicht in die Abwägung einzustellen. Aus diesem Grundsatz folgt zugleich, daß auch fachliche Stellungnahmen der betroffenen Fachbehörden grundsätzlich mit dem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden können, wie es sich aus diesen Stellungnahmen ergibt. Werden aus der Sicht des betroffenen Fachinteresses keine Bedenken geltend gemacht, so kann die planende Gemeinde – abgesehen von offensichtlichen Fehleinschätzungen – davon ausgehen, daß auch tatsächlich keine Fachbelange negativ betroffen sind. Wird ein Bebauungsplan auf dieser Grundlage aufgestellt, so sind seine Festsetzungen auch für die Fachbehörden verbindlich. Sie können sich nicht sozusagen einseitig über die Ausweisungen der Bauleitplanung hinwegsetzen, nur weil sie es sich möglicherweise in der Zwischenzeit anders überlegt haben.

Letztlich muß der Rat in der Abwägung der unterschiedlichen Belange selbst entscheiden, welches städtebauliches Gesicht eine Gemeinde haben soll. Diese Entscheidung kann dem Rat weder eine Fachbehörde abnehmen noch ist eine solche Behörde als Träger öffentlicher Belange in der Lage, sich außerhalb dieser rechtsverbindlichen Entscheidung zu stellen. Der nach Abwägung aller betroffenen Interessen und unter Zustimmung der beteiligten Fachverwaltung aufgestellte Bebauungsplan muß vielmehr auch gegenüber der Fachbehörde Verbindlichkeit entwickeln, wenn sich die Aufstellung des Bebauungsplanes nicht insoweit als obsolet erweisen soll.

6. Umlegungsplan

Die für die Bauleitplanung sprechenden Belange können zusätzliches Gewicht erhalten, wenn auf der Grundlage des Bebauungsplanes eine Umlegung [12] erfolgt ist und damit bereits durch bodenordnende Maßnahmen eine Konzeption verwirklicht worden ist, die der Beachtung auch durch die Denkmalbehörden bedarf (§ 72 Abs. 2 BauGB). Der Umlegungsplan ist auf Verwirklichung der städtebaulichen Konzeption des Bebauungsplans gerichtet. Wird die denkmalrechtliche Abbrucherlaubnis versagt

und läßt sich infolgedessen die Planungskonzeption der Gemeinde nicht verwirklichen, verliert der nach dem Gesetz als Planverwirklichungsinstrument vorgesehene Umlegungsplan seine entgegenstehende Belange überwindende Kraft. Der Umlegungsplan kann daher die für die Verwirklichung der Bauleitplanung sprechenden Belange insbesondere dann verstärken, wenn sich die Beteiligten auf der Grundlage des Bebauungsplanes und des Umlegungsplanes auf die Realisierung der städtebaulichen Konzeption der Gemeinde eingestellt haben. An diesen Fakten kann auch der Denkmalschutz nicht vorbeigehen.

7. Enteignungsentschädigung und gemeindliche Finanzhoheit

Wird der Bebauungsplan nicht vollzogen, können sich daraus Entschädigungsverpflichtungen [13] der Gemeinde ergeben, die ebenfalls bei der denkmalrechtlichen Entscheidung von Bedeutung sind. Ist die Gemeinde – wie in Nordrhein-Westfalen – zugleich untere Denkmalbehörde, kann durch denkmalrechtliche Entschädigungsansprüche die gemeindliche Finanzkraft [14] in einem erheblichen Maße belastet werden.

Auch solche gemeindlichen Entschädigungsverpflichtungen sind als öffentliche Interessen bei der denkmalrechtlichen Entscheidung über den Abbruchantrag zu berücksichtigen [15], weil in den denkmalrechtlichen Bestimmungen nicht eine Einschränkung auf bestimmte öffentliche Interessen vorgenommen worden ist. Alle Belange können daher grundsätzlich bei entsprechendem Gewicht die Denkmalbelange überwinden. Auch die finanziellen Auswirkungen der Verweigerung einer Abbruchgenehmigung müssen deshalb dazugehören. Anderen-

[12] Vgl. zur Umlegung BGH, NJW 1983, 1661 (Dolinen).

[13] Vgl. zu Entschädigungsansprüchen aus Enteignung BGHZ 60, 145 (Wasserschutzgebiet); DVBl. 1978, 110; BauR 1983, 457 (Bebauungsplan); BGHZ 87, 66; NJW 1986, 991 (Rheinfähre); NJW 1984, 2215 (Standortübungsplatz); NVwZ 1983, 500 (Wohnblöcke); NJW 1984, 1880 (Nordostseekanal); BauR 1984, 501 (Dünengebiet); NJW 1984, 1878 (Pächter/Kiesabbau); NJW 1985, 387 (U-Bahndienstbarkeit); DVBl. 1984, 624 (Kläranlage); NJW 1986, 2423 (Fluglärm); NVwZ 1987, 628 (Sturmflutschäden); NJW 1986, 1980 (A 98 Memmingen-Lindau); BauR 1986, 557 (B 455 Straßenlärmentschädigung); NJW 1987, 2068 (Denkmalschutz Entschädigung); NJW 1987, 1875 (Kleingarten); DÖV 1987, 740 (Planfeststellung und Enteignung).

[14] Vgl. zu Denkmalschutz und kommunaler Finanzkraft OVG Rh.-Pf., DVBl. 1985, 1189 (Ortsbefestigungsanlage); OVG NW, NJW 1986, 1890 (Denkmalschutz für Fachwerk-Giebelbau).

[15] Anders bisher OVG Münster, DÖV 1985, 184.

falls ergäbe sich ein prinzipieller Ausschluß von bestimmten Belangen, der im Gesetz nicht vorgesehen ist. Auch aus der Sicht der kommunalen Finanzhoheit wäre ein anderes Ergebnis nicht hinnehmbar. Die Gemeinde wäre danach als untere Denkmalbehörde zur Verweigerung der Abbrucherlaubnis verpflichtet, unabhängig davon, ob und in welcher Höhe die Gemeinde aufgrund dieser Ablehnung denkmalrechtlichen Entschädigungsforderungen des Eigentümers ausgesetzt wäre. Die Auslegung des Denkmalrechts muß vielmehr aus der Sicht der kommunalen Selbstverwaltung unzumutbare finanzielle Belastungen als öffentliche Belange berücksichtigen und bei einem Überwiegen dieser Gesichtspunkte darin zugleich öffentliche Interessen sehen, die eine denkmalrechtliche Erlaubniserteilung rechtfertigen. Anderenfalls würde die Gemeinde in ihrer Finanzhoheit unzulässig beeinträchtigt.

Das Spannungsverhältnis zwischen Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung des Denkmalschutzes kann also nur so gelöst werden, daß entweder die finanziellen Auswirkungen des Denkmalschutzes einschließlich der entschädigungs- und schadensersatzrechtliche Kon-

sequenzen zugleich zu den öffentlichen Interessen rechnen und bei einem Überwiegen dieser Gesichtspunkte die beantragte Erlaubnis auch gegen den Denkmalschutz erteilt wird oder das Land aus dem Gesichtspunkt der Finanzverantwortung für die gemeindlichen Haushalte eine Garantieerklärung für die Übernahme der finanziellen Folgekosten abgibt. Eine gemeindliche Aufgabenverantwortung ohne Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel darf es nicht geben. Ein Denkmalschutz an der Bauleitplanung und den finanziellen Folgewirkungen vorbei und damit in doppelter Hinsicht zu Lasten der Gemeinden würde nicht nur gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung [16], sondern auch gegen die Interessen der Bürger verstoßen, die sich auf die Realisierung eines ordnungsgemäß abgewogenen und rechtsverbindlichen Bebauungsplans eingestellt haben. Die Umsetzung des Bebauungsplans darf in solchen Fällen am Denkmalschutz nicht scheitern.

[16] Vgl. dazu Stürer, Denkmalschutz auf Kosten der Gemeinden? StuGR 1982, S. 365.

Techn. Beigeordneter a. D. Dr. Ing. Herbert Grabe, Meerbusch

Strukturprinzipien planungsrechtlicher Normen

Zu Grundfragen der bauplanungsrechtlichen Inhalts- und Schrankenbestimmung der eigentumsrechtlichen Baufreiheit.

1. Grundnormen – Infrastrukturnormen – Negativnormen – Ergänzungsnormen

– Planungsrechtliche **Grundnormen** sind die Festsetzungen eines Bebauungsplanes, die als Mindestfestsetzungen zur Rechtsqualität des § 30 BauGB führen **oder** die rechtlich relevanten Vergleichsmaßstäbe (Vergleichsnormen), aus denen sich die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile i. S. des § 34 BauGB ergibt.

– Planungsrechtliche **Infrastrukturnormen** sind die Festsetzungen eines Bebauungsplanes, die aus Gründen des Wohles der Allgemeinheit zur Sicherung der technischen und sozialen Infrastruktur (städtebauliche Infrastruktur) erforderlich sind.

– Planungsrechtliche **Negativnormen** sind die Bebauungsplanfestsetzungen, die von vornherein auf die Verhinderung baulicher Nutzungen ausgerichtet sind.

– Planungsrechtliche **Ergänzungsnormen** sind alle sonstigen, nach § 9 BauGB und nach der BauNVO zulässigen (über die Grundnormen hinausgehenden) Festsetzungen zur Beschränkung der privatnützigen baulichen Eigentumsverwendung.

Planungsrechtliche **Grundnormen** im Sinne von Festsetzungen sind hiernach

– die Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung i. S. von § 1 BauNVO,