Der Denkmalpflegeplan – Instrument für eine vorausschauende Denkmalpflege

Überarbeitetes Manuskript zum Vortrag vom 25.4.2015 Bergischer Geschichtsverein Rhein-Berg e.V., Villa Zanders, Bergisch Gladbach

Der Denkmalpflegeplan, so wie er im Denkmalschutzgesetz von Nordrhein-Westfalen im § 25 verankert ist, ist ein gemeindlicher Fachplan zur Entwicklung und Steuerung der kommunalen Denkmalpflege und behandelt das gesamte Gemeindegebiet. Nicht zu verwechseln ist dieses Instrument mit dem Denkmalpflegeplan, wie er zum Beispiel in Berlin existiert. Dort ist unter diesem Begriff eine private Planung zu verstehen, die für die Vorbereitung und Durchführung von Instandsetzungsmaßnahmen an meist größeren, aus mehreren Bauteilen bestehenden Baudenkmälern erstellt wird.

Der Denkmalpflegeplan als Planungsinstrument für ein ganzes Gemeindegebiet ist erstmalig in das Denkmalschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen aufgenommen worden, das als jüngstes der Denkmalschutzgesetze der westdeutschen Bundesländer 1980 in Kraft getreten ist. Durch die Ansiedlung der Unteren Denkmalbehörden bei den Gemeinden und nicht an höherer Stelle, beispielsweise bei der Kreisverwaltung, überträgt das DSchG die Verantwortung für die Baudenkmäler den Gemeinden. Konsequent dieser Selbstverantwortung folgend, obliegt auch der Denkmalpflegeplan der Gemeindeverwaltung und dem Rat.

Übernommen wurde dieses Instrument nach der Wiedervereinigung in die Denkmalschutzgesetze der Länder Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt, zum Teil in etwas abgewandelter Form.

Der Denkmalpflegeplan – Grundlage für die Planung

Die Planung, auf kommunaler Ebene also die Aufstellung und Änderung von Bebauungsplänen und Flächennutzungsplänen, ist durch die gesetzlichen Regelungen verpflichtet, die Kulturgüter, worunter die Denkmäler aufgrund ihres gesetzlichen Schutzes besonders hervorgehoben sind, zu berücksichtigen, und zwar sowohl bei der Darstellung des Plangebiets wie auch im Abwägungsvorgang. Fast immer werden diese Belange im Planaufstellungsverfahren als schriftliche Stellungnahmen zur Siedlungs- und Ortsgeschichte eingebracht, die auf einzelne Baudenkmäler im Plangebiet sowie ggf. in dessen unmittelbarer Nähe bezogen sind. Eine Fachplanung, wie sie beispielsweise zum Verkehrsaufkommen, zum Bedarf an Schulen oder Kindergärten, zum Immissionsaufkommen oder zum Lärmschutz existiert, gibt es für die Kulturgüter meist nicht und es ist im Planaufstellungsverfahren auch nicht möglich, unter Wahrung der vorgegebenen Fristen eine derartig umfassende, über das Plangebiet hinausgehende Fachplanung zu erstellen.

Diesem Defizit begegnet die Aufstellung eines Denkmalpflegeplans für das gesamte Gemeindegebiet. Als Fachbeitrag für die Kulturgüter beinhaltet er alle Informationen, die bei der Berücksichtigung der denkmalpflegerischen Belange bei der Planung von Bedeutung sind.

Aufbau und Inhalt eines Denkmalpflegeplans gemäß § 25 DSchG

§ 25 Denkmalpflegeplan

(1) Die Gemeinden sollen Denkmalpflegepläne aufstellen und fortschreiben.

Der Wortlaut des Denkmalschutzgesetzes überträgt mit einer Soll-Bestimmung den Auftrag zur Aufstellung eines Denkmalpflegeplans den Gemeinden. Dieser Auftrag ist also nicht allein von der Unteren Denkmalbehörde auszuführen, deren Fachwissen und Sachverstand grundlegend ist und die zur Beratung in Denkmalangelegenheiten verpflichtet ist. Unabdingbar ist außerdem die maßgebliche Beteiligung des Planungsamts, denn der Denkmalpflegeplan ist eine Grundlagenermittlung für die Bauleitplanung und damit Werkzeug für tägliches planerisches Handeln. Schließlich soll mithilfe des Denkmalpflegeplans eine vorausschauende Denkmalpflege im Kontext der Stadtentwicklungsplanung betrieben werden.

Weder das DSchG noch die GO regelt, wie die Aufstellung eines Denkmalpflegeplans erfolgen soll. Nicht nur angesichts der dafür erforderlichen finanziellen Mittel wird die Gemeindeverwaltung in der Regel vom Rat bzw. vom zuständigen Ausschuss damit beauftragt. Folgerichtig ist dann, dass das Resultat der Arbeit durch eine Ratsbeschluss bestätigt wird und festgelegt wird, dass die Ziele und Maßnahmen des Denkmalpflegeplans bei allen gemeindlichen Planungen, also von der Bauleitplanung bis zur Ebene des FNP, und bei allen Vorhaben in die Entscheidungsfindung miteinbezogen werden müssen. Diese verwaltungsinterne Selbstbindung ist grundlegend dafür, dass der Denkmalpflegeplan auch wirklich berücksichtigt wird und Konsequenzen nach sich ziehen kann.

Eine Beteiligung der Öffentlichkeit ist bei der Aufstellung des Plans nicht verpflichtend. Frühzeitig Informationsveranstaltungen durchzuführen, die Gemeindemitglieder in die Aufstellung mit einzubinden und ihre Anregungen in die Überlegungen aufzunehmen, steigert das Bewusstsein und Verständnis für die historischen, kulturellen Zeugnisse der Gemeinde und stärkt damit die Akzeptanz des Denkmalpflegeplans und seiner Ziele.

Die Darstellung erfolgt in einem Textteil und einem Planteil. Dabei soll der Text den Denkmalpflegeplan erläutern und begründen, die Ziele und Erfordernisse der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes darstellen. Die zeichnerische Kartierung stellt ebenfalls möglichst alle Inhalte des Denkmalpflegeplans dar. Wichtig sind die Darstellung des gesamten Gebiets als Überblick, die Darstellung von unterschiedlich großen Teilbereichen in angepasstem Maßstab sowie die praktische Lesbarkeit des Plans mit eindeutigen Zeichen und Farben.

Der zweite Satz des § 25 DSchG erläutert die Inhalte des Denkmalpflegeplans und gibt als Gliederung drei Bestandteile vor.

- (2) Der Denkmalpflegeplan gibt die Ziele und Erfordernisse des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie die Darstellungen und Festsetzungen in der Bauleitplanung nachrichtlich wieder. Er enthält
 - 1. die Bestandsaufnahme und Analyse des Gebietes der Gemeinde unter siedlungsgeschichtlichen Gesichtspunkten

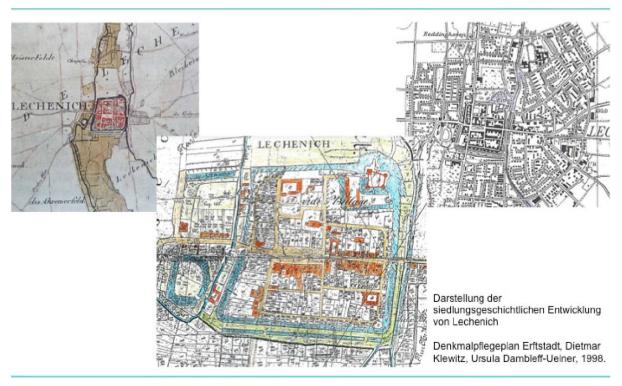
Um die siedlungsgeschichtliche Entwicklung des Gemeindegebiets zu erfassen, ist dessen Lage und Zusammenhang mit der umgebenden Landschaft, also eine Schilderung des Naturraumes, der die Entwicklung der Gemeinde beeinflusst hat, notwendig Außerdem erfolgt eine Einordnung in die Geschichte der Region und eine Darstellung der siedlungsgeschichtlichen Entwicklung unter Berücksichtigung wesentlicher Ereignisse, beispielsweise die ersten Spuren der Besiedelung, die herrschaftlichen Zugehörigkeiten und die Entstehung von Burgen oder Schlössern, die Gründung von Klöstern, wesentliche Zerstörungen durch kriegerische Auseinandersetzungen oder Brände usw. Des Weiteren werden die historischen Straßen- und Wegeverbindungen sowie die Entwicklung von Verkehr, Handel, Gewerbe und Industrie dargestellt.

Erforderlich ist dafür, einschlägige Literatur zu konsultieren, Archivmaterial zu recherchieren, historische Karten zu analysieren, historische Ansichten und andere Abbildungen auszuwerten. Sinnvoll und hilfreich ist die Kontaktaufnahme mit Stadtmuseen, ehrenamtlichen Denkmalpflegebeauftragten, Heimat- und Geschichtsvereinen und allen anderen sachkundigen Personen, die sich mit der regionalen Geschichte und ihren baulichen Zeugnissen beschäftigen.

Der ausführliche Textteil – je nach Struktur und Größe der Gemeinde auch gesondert nach einzelnen Ortslagen – wird durch historische Karten und Abbildungen belegt und die Entwicklung beispielsweise durch farbig angelegte Flächen auf Plänen dargestellt. Der Denkmalpflegeplan für die Stadt Erftstadt zeigt für den Ortsteil Lechenich nebeneinander die Tranchotkarte von 1806/07, eine Darstellung der Entwicklung des Orts bis 1911 sowie die zum Zeitpunkt der Erstellung des Denkmalpflegeplans aktuelle Karte von 1994.







LVR - Amt für Denkmalpflege im Rheinland





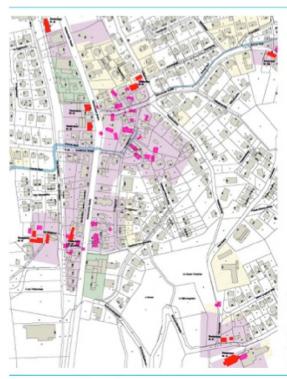
bis 1820 – rot kariert 1820-1895 – violett kariert 1895-1957 – grün kariert

bereits 1820 vorhandene Wege – orangefarben markiert

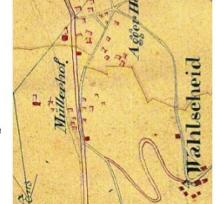
Bauentwicklung Schwarzrheindorf Denkmalpflegeplan Bonn-Beuel, Fakultät Architektur der FH Köln, Lehrgebiet Denkmalpflege, Jürgen Eberhardt u.a., 2000.

LVR - Amt für Denkmalpflege im Rheinland









Siedlungsgeschichtliche Bestandsaufnahme

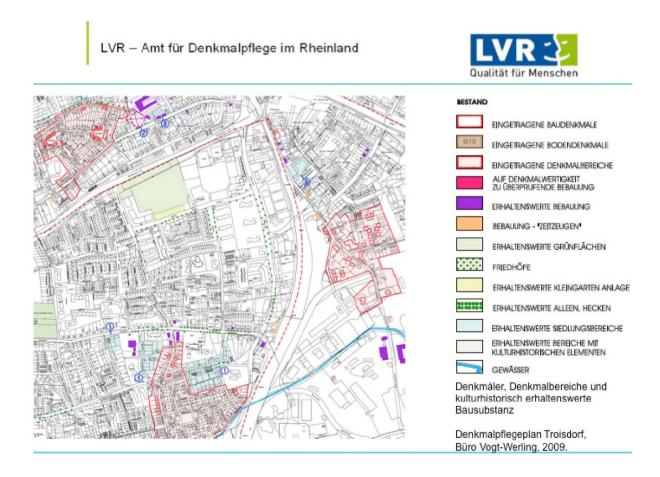
Denkmalpflegeplan Lohmar, Büro Vogt-Werling 2015 (Vorentwurf).

Zweiter Bestandteil eines Denkmalpflegeplans ist die

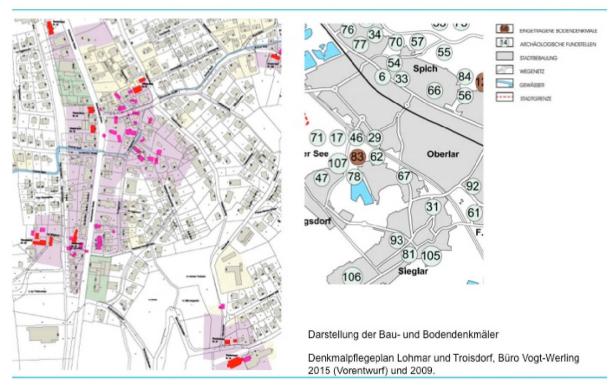
2. die Darstellung der Bau- und Bodendenkmäler, der Denkmalbereiche, der Grabungsschutzgebiete sowie – nachrichtlich – der erhaltenswerten Bausubstanz

Ebenfalls sowohl in Karten- wie in Textform sollen alle bereits gemäß DSchG geschützten Gebäude, Gebäudeteile, Bauten und Objekte sowie Flächen dargestellt werden. Baudenkmäler, Denkmalbereiche, Bodendenkmäler, genauso wie Grabungsschutzgebiete, archäologische Fundkataser und Verlustzonenkartierungen sind in den Plänen wiederum durch eindeutige Farben, Linien, Schraffuren oder Zeichen darzustellen und auch so die Siedlungsentwicklung und wie diese sich im heutigen Ortsbild nachvollziehen lässt erkennbar zu machen.

Im Textteil werden die Denkmäler, Denkmalbereiche und Bodendenkmäler beschrieben und begründet. Eine tabellarische Auflistung enthält abgesehen von der genauen Lagebezeichnung die Eckdaten der Datierung, eine Kurzbeschreibung sowie eine Kurzbegründung des Denkmalwerts, außerdem eine fotografische Dokumentation der wesentlichen, prägenden Charakteristika.







Abgesehen von den Baudenkmälern ist die aus kulturhistorischen Gründen erhaltenswerte Bausubstanz darzustellen. Darunter sind Objekte zu verstehen, die durch ihr Erscheinungsbild ortsbildprägende Bedeutung haben, die durch ihre Anordnung, ihre Lage und ihr Volumen einen historisch geprägten Ortsbereich bilden und die historisch gewachsene Strukturen ablesbar zeigen, ohne dabei jedoch die Kriterien eines Baudenkmals oder eines Denkmalbereichs zu erfüllen. Diese Darstellung ergänzt die Inventare der Denkmalfachämter, aber sie entfaltet weder einen gesetzlichen Schutz noch sind daraus gesetzliche Anforderungen an die Erhaltung, Gestaltung oder Pflege ableitbar. Für Regelungen zum Umgang mit kulturhistorisch erhaltenswerten Gebäuden, Ortskernen oder Siedlungsbereichen bieten sich andere Instrumentarien an, die der Gemeinde zur Verfügung stehen, darunter vor allem die Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB oder die Gestaltungssatzung nach § 86 BauO NRW.

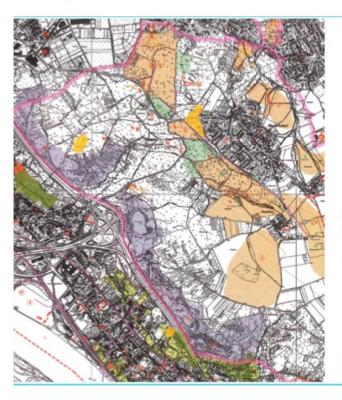
Durch die Darstellung der kulturhistorisch erhaltenswerten Bausubstanz im Denkmalpflegeplan werden beispielsweise auch Kulturlandschaftsbereiche erkennbar, deren Erhaltung zur historischen Identität eines Ortes beiträgt. Beispielhaft sei verwiesen auf die Kulturlandschaft im Ennert nordöstlich von Bonn-Oberkassel.

Relikte des Braunkohletagebaus und der weiterverarbeitenden Alaunindustrie sind hier anhand des Braunkohlevorkommens (braun schraffiert), des noch erhaltenen Bahndamms der ehemaligen Feldbahn (violette Linie) sowie der erhaltenen Gebäude und Gebäudeteile der Alaunhütte (grün kartiert) erhalten. Weitere kulturgeschichtliche Hinterlassenschaften, wie Ziegeleien mit den zugehörigen Tongruben, Basaltsteinbrüche (grün schraffiert) oder der Weinanbau (hellgrün), außerdem Wegekreuze, Hügelgräber usw.

vermitteln ein lebhaftes Bild der Siedlungsgeschichte in diesem Bereich. Zum Baudenkmal (rot kartiert) oder Bodendenkmal (gelbe Flächen) erklärt und damit unter gesetzlichem Schutz sind nur wenige dieser Relikte, dennoch wird hier eine dichte Kulturlandschaft erkennbar.

LVR - Amt für Denkmalpflege im Rheinland



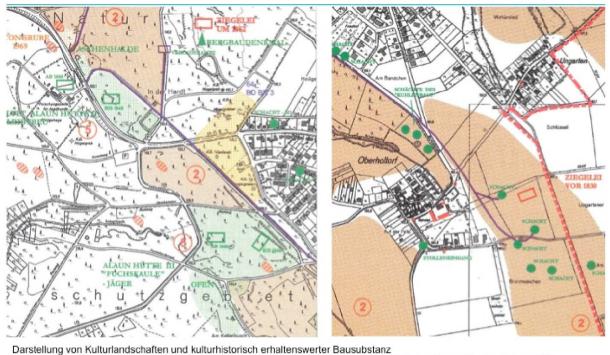




Denkmalpflegeplan Bonn-Beuel, Fakultät Architektur FH Köln, Lehrgebiet Denkmalpflege, J. Eberhardt u.a., 2000.







Der dritte und letzte Bestandteil des Denkmalpflegeplans stellt sein Kernstück dar.

Denkmalpflegeplan Bonn-Beuel, Fakultät Architektur der FH Köln, Lehrgebiet Denkmalpflege, Jürgen Eberhardt u.a., 2000.

3. ein Planungs- und Handlungskonzept zur Festlegung der Ziele und Maßnahmen, mit denen der Schutz, die Pflege und die Nutzung von Denkmälern im Rahmen der Stadtentwicklung verwirklicht werden sollen.

Auch dieser Teil besteht wieder aus einem Textteil und einem Planteil und gliedert sich in eine Analyse und einen Maßnahmenteil. Die Analyse soll zuerst Defizite und Mängel in der Stadtgestalt erarbeiten. Darunter zu verstehen sind störende Bebauung in Freiräumen oder Sichträumen, fehlende Bebauung in Baulücken oder Verunstaltungen durch bauliche Details. Dies können beispielsweise Neubauten sein, deren Kubatur und Gestaltung keine Rücksicht auf die gewachsene, historische Umgebung nehmen und daher unangenehm auffallen, außerdem beispielsweise unpassende Verkleidungen von Fachwerkhäusern zum Schutz vor der Witterung, Fenster in absurder Aufteilung und mit innenliegenden Sprossen, überproportionierte Anbauten oder auch die Ungleichbehandlung von Doppelhäusern oder Siedlungen.





LVR – Amt für Denkmalpflege im Rheinland





























In der Analyse werden aber auch die Potenziale der Gemeinde erarbeitet. Gibt es besonders bemerkenswerte Architektur oder Objekte, die bislang nicht im Fokus der Denkmalpflege waren? Gibt es ungestörte Ortskerne oder Siedlungen, historische Wegeverbindungen, Prozessionswege oder Hohlwege, deren Existenz in Vergessenheit geraten ist? Oder besitzt das Gemeindegebiet regionale Besonderheiten, beispielsweise zahlreiche Mühlen, eine Vielzahl an Herrensitzen oder eine große Dichte bestimmter industrielle Hinterlassenschaften usw.

Unabdingbar ist schließlich die Ermittlung des Gefährdungspotenzials der Kulturgüter. Das bestehende Planungsrecht, also der Flächennutzungsplan und die aktuellen Bebauungspläne, außerdem auch Bereiche, die keinen Bebauungsplan haben und demnach gemäß den §§ 34 oder 35 BauGB beurteilt werden, sind auf ihre Kompatibilität mit den denkmalpflegerischen Zielstellungen zu überprüfen. Sind die erkannten Baudenkmäler und die Bodendenkmäler im Plangebiet dargestellt und ist in die Abwägung der öffentliche Belang der Denkmalpflege mit eingeflossen? Welche Bebauungspläne müssen dringend überarbeitet werden, wo besteht aus denkmalpflegerischer Sicht ein Planungserfordernis? Ebenso sind sämtliche bestehenden Gestaltungs- und Erhaltungssatzungen auf die Berücksichtigung der denkmalpflegerischen Zielstellung zu untersuchen.

Der anschließende Maßnahmenteil erbringt konkrete Empfehlungen für die Umsetzung von Maßnahmen, die dem besseren Schutz und der Pflege der Baudenkmäler dienen. Die Resultate der Überprüfung des Planungsrechts führen zu expliziten Empfehlungen zur Änderung, Aufhebung oder Neuaufstellung von Bebauungsplänen oder zur Änderung des Flächennutzungsplans. Es werden Bereiche festgelegt, für die der Erlass einer Denkmalbereichssatzung einer Gestaltungs- oder Erhaltungssatzung empfohlen wird oder deren Entwicklung durch eine Fibel gesteuert werden soll. Denkbar ist durchaus auch, dass ein

Denkmalpflegeplan bereits die Darstellung wesentlicher Aspekte, die eine solche Fibel enthalten soll, beinhaltet. Ebenso werden Objekte vorgeschlagen, deren Denkmalwert einer Prüfung unterzogen werden soll oder die gegebenenfalls kulturhistorisch erhaltenswert sein könnten. Des Weiteren beinhaltet er die Definition und Begründung von Eckpunkten des Wirkungsraums für Baudenkmäler und daraus abgeleitet den notwendigen Umfang und die Intensität ihres Umgebungsschutzes. Eine Bewertung des baulichen Zustands der Denkmäler und damit eine Einordnung der Dringlichkeit für die Durchführung von Instandsetzungs- oder Restaurierungsmaßnahmen ermöglicht den zuständigen Verwaltungsmitarbeitern zielorientiert Beratung, Unterstützung und Hilfestellung anbieten zu können, respektive Erhaltungsmaßnahmen anordnen zu können. Dasselbe gilt, wenn konkrete Maßnahmen für Einzelobjekte vorgeschlagen oder ausgearbeitet werden. Insbesondere Baudenkmäler, deren Nutzung und damit deren Erhaltung für Privatpersonen aus besonderen Gründen schwierig ist, könnten durch die Übernahme durch die Gemeinde langfristig gesichert werden. Die Erstellung eines Maßnahmenkatalogs zum Umgang mit städtischen Baudenkmälern wie Wegekreuzen oder Friedhöfen gibt ebenfalls recht konkrete Handlungsaufträge für die städtischen Mitarbeiter.

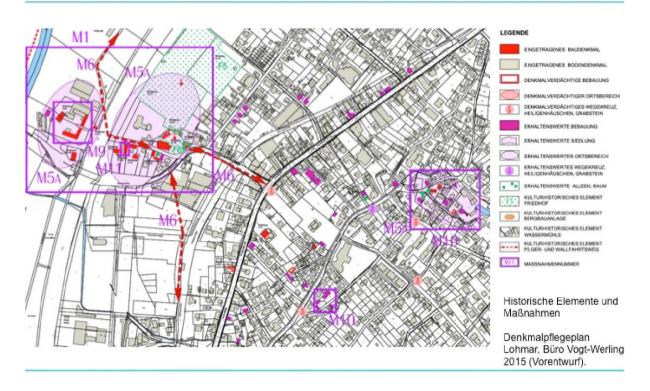
Diese Analyse und die Maßnahmen sind oft als Text dargestellt. Praktisch ist aber auch deren Darstellung in Tabellenform sowie deren Verortung in Karten, ggf. auch in Detailkarten in größerem Maßstab.

LVR - Amt für Denkmalpflege im Rheinland



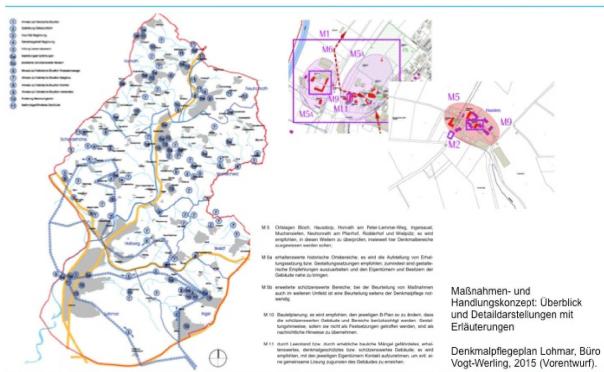






LVR - Amt für Denkmalpflege im Rheinland





Dies sind die Mindeststandards eines Denkmalpflegeplans. Der Inhalt und Schwerpunkt eines Denkmalpflegeplans kann aber darüberhinaus individuell auf die Anforderungen der jeweiligen Gemeinde angepasst werden. Denkbar ist beispielsweise auch, im Denkmalpflegeplan die innerbehördliche Struktur und Zusammenarbeit zwischen Planungsamt, Bauamt und UDB zu analysieren, die Zusammenarbeit mit den Ausschüssen, den ehrenamtlichen Denkmalpflegern, den Heimat- und Geschichtsvereinen zu strukturieren, Konzepte für den Tag des offenen Denkmals anzuvisieren oder Publikationsreihen, Broschüren, Führungen usw. zu planen.

Ein Denkmalpflegeplan, der die drei im Denkmalschutzgesetz aufgeführten Schwerpunkte enthält, bietet alle Informationen, die in Bezug auf die Berücksichtigung der Kulturgüter bei der Stadtplanung notwendig sind und verhindert, dass die kulturellen Belange nur defizitär berücksichtigt werden können. Er definiert den denkmalpflegerischen Belang durch die Darstellung der historischen Zusammenhänge im gesamten Gemeindegebiet sowie durch die Benennung der vorhandenen, historischen raumbedeutsamen Elemente. Vorteilhaft ist, dass es sich um eine Vorarbeit handelt, die unabhängig von einer konkreten, anstehenden Planung und damit also unvoreingenommen entsteht. Dadurch ist es für die Stadtplanung möglich, plangebietsübergreifend zu denken und - sollte es im Zusammenhang mit dem Wirkungsraum eines Baudenkmals und seines Umgebungsschutzes wichtig sein, auch plangebietsübergreifend historische Zusammenhänge darzustellen. Nicht zuletzt wird mit einem Denkmalpflegeplan erreicht, dass schon die planerischen Vorentwürfe von Beginn an unter der Berücksichtigung der Kulturgüter und Denkmäler erstellt werden können und die ersten Vorüberlegungen nicht erst in einem zweiten Schritt den denkmalpflegerischen Zielstellungen angepasst werden müssen. Im besten Fall sind sogar politische Willenserklärungen bereits im Vorfeld fixiert, sodass bei unterschiedlichen Nutzungsansprüchen, die aufeinander treffen, kein unausgewogener Entscheidungsdruck entsteht. Mit einem Denkmalpflegeplan verfügt eine Gemeinde über eine Fachplanung, die rein den historisch kulturellen Zeugnissen verpflichtet ist und durch ihre umfängliche, übersichtliche Darstellung in Plan und Text gleichrangig und gleichgewichtig neben anderen Fachplanungen stehen und bestehen kann.

Weiterführende Literatur

Davydov, Dimitrij; Hönes, Ernst-Rainer; Otten, Thomas; Ringbeck, Birgitta: Denkmal-schutzgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Wiesbaden ³2012.

Eidloth, Volkmar; Ongyerth, Gerhard; Walgern, Heinrich: Handbuch Städtebauliche Denkmalpflege, Petersberg 2013 (= Berichte zu Forschung und Praxis der Denkmalpflege in Deutschland 17).

Janßen-Schnabel, Elke: Erhaltenswerte Bausubstanz in der Städtebaulichen Denkmalpflege auf der Grundlage des Denkmalschutzgesetzes von Nordrhein-Westfalen, in: Denkmalpflege im Rheinland, Heft 1, 2014, S. 26-32.

Overhoff, Peter: UVP und Bauleitplanung in der Praxis: Der Denkmalpflegeplan der Stadt Erftstadt als Beitrag zur Stadtplanung, in: LVR, Rheinischer Verein für Denkmalpflege und Landschaftsschutz (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit UVP-Gesellschaft: Kulturelles Erbe – Umweltvorsorge und Planung. 12. Fachtagung, 18./19. April 2002, Köln-Deutz, Tagungsbericht (= Beiträge zur Landesentwicklung Bd. 57), S. 140-148.

Klewitz, Dietmar: Der Denkmalpflegeplan nach § 25 DSchG NW und seine Bedeutung als Fachbeitrag zur Stadtentwicklungsplanung, in: Politik und Denkmalpflege in Deutschland, Jahrestagung der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland, 67. Tag für Denkmalpflege, Bundesstadt Bonn, Beethovenhalle, 7.-10. Juni 1999, Köln 2000 (= Arbeitsheft der rheinischen Denkmalpflege 53), S. 95-100.

Schöndeling, Norbert: Kulturlandschaft im Denkmalpflegeplan. Der denkmalpflegerische Fachbeitrag zur Stadtentwicklungsplanung, in: Achim Hubel, Birgit Franz (Hrsg.): Historische Kulturlandschaft und Denkmalpflege. Definition, Abgrenzung, Bewertung, Elemente, Umgang, (= Veröffentlichung des Arbeitskreises Theorie und Lehre der Denkmalpflege e.V., Bd. 19, Jahrestagung in Bamberg, 1.-3. Oktober 2009), S. 178-182.

Walgern, Heinrich: Der Denkmalpflegeplan nach § 25 DSchG Nordrhein-Westfalen, in: Im Mittelpunkt: Die Denkmalpflege. Jörg Schulze zum Abschied, Köln 2001, S. 38-44.

Abb. S. 9 und 10: Architekturbüro Vogt-Werling, Bergisch-Gladbach.