Erhaltungssatzung, Gestaltungssatzung, Denkmalbereichssatzung

Untersuchung zur Anwendung ausgewählter Satzungen in der Planungs- und Baupraxis im Land Brandenburg

Endbericht

Im Auftrag des
Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung
des Landes Brandenburg

Auftragnehmer:

Plan und Recht GmbH
Oderberger Straße 40
10435 Berlin

Verfasser:
Prof. Dr. jur. Gerd Schmidt-Eichstaedt
Prof. Dr.-Ing. Bernhard Weyrauch
B. Sc. Malte Arndt

Stand: 14. Dezember 2016

Inhaltsverzeichnis

Einleitung **6**
Erster Hauptteil: Die rechtlichen Grundlagen **7**
1. Erhaltungssatzungen 7
1.1 Genehmigungspflicht 8
1.2 Erhaltungsziele 9
1.3 Aufstellungsverfahren 10
1.4 Antragszurückstellung und Versagungsgründe, Zuständigkeiten 12
1.5 Reichweite des Schutzzweckes von Erhaltungssatzungen 14
2. Gestaltungssatzungen 16
2.1 Regelungsgegenstand, Bestimmtheits- und Gleichheitsgebot 16
2.2 Inhalt 18
2.3 Aufstellungsverfahren 20
3. Denkmalbereichssatzungen 21
3.1 Denkmalschutz – Begriffe 22
3.2 Denkmalbereiche 28
3.3 Aufstellungsverfahren 30
Zweiter Hauptteil: Erfahrungen aus der Praxis **33**
1. Methodisches Vorgehen 33
2. Erhaltungssatzungen 36
2.1 Allgemeines 36
2.2 Rahmenbedingungen 36
2.3 Aufstellungsverfahren 36
2.4 Anwendungspraxis 38
2.5 Schlussfolgerungen 40
3. Gestaltungssatzungen 41
3.1 Allgemeines 41
3.2 Rahmenbedingungen 41
3.3 Aufstellungsverfahren 41
3.4 Anwendungspraxis 43
3.5 Schlussfolgerungen 46
4. Denkmalbereichssatzung 49

4.1 Allgemeines 49
4.2 Rahmenbedingungen 49
4.3 Aufstellungsverfahren 50
4.4 Anwendungspraxis 51
4.5 Schlussfolgerungen 53
Dritter Hauptteil: Handlungsempfehlungen 55
1. Allgemeine Empfehlungen 55
2. Zu den Erhaltungssatzungen 56
3. Zu den Gestaltungssatzungen 57
4. Zu den Denkmalbereichssatzungen 58
5. Zusammenfassung der Empfehlungen 58
5.1 Empfehlungen an den Bundesgesetzgeber und die Landesgesetzgeber 58
5.2 Empfehlungen an die Kommunen 59
Anhang 61
1. Fotodokumentation 61
2. Quellen 80
2.1 Gesetzeskommentare 80
2.2 Monographien 80
2.3 Sammelbände 80
2.4 Zeitschriften 80
2.5 Internetquellen 80
2.6 Rechtsprechung 81
2.7 Gesetze und Verordnungen 82
3. Beurteilung von untersuchten Satzungsregelungen 83
4. Interviewleitfäden 88

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	an anderem Orte
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
Art.	Artikel
B.	Beschluss
BAR	Barnim
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung
BbgDSchG	Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
Bek.	Bekanntmachung
BekanntmV	Bekanntmachungsverordnung des Landes Brandenburg
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	Beziehungsweise
CB	Cottbus
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	Ebenda
EnEV	Energieeinsparverordnung
EzD	Entscheidungen zum Denkmalrecht
f.	Folgende
ff.	Fortfolgende
gem.	Gemäß
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg
ggf.	Gegebenenfalls
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Hrsg.	Herausgeber
HVL	Havelland
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.S.d.	im Sinne des

i.V.m.	in Verbindung mit
JurionRS	Jurion Rechtsprechung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg
MOL	Märkisch-Oderland
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - Rechtsprechungsreport
o.g.	oben genannten
OHV	Oberhavel
OVG	Oberverwaltungsgericht
PM	Potsdam-Mittelmark
PR	Prignitz
Rn.	Randnummer
S.	Satz
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
U.	Urteil
u.a.	unter anderem
UM	Uckermark
v.	Vom
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	Vergleiche
z.B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Planungsrecht

Einleitung

Neben Bebauungsplänen bieten auch andere Satzungen nach dem Bauplanungs-, Bauordnungs- und dem Denkmalrecht den brandenburgischen Städten und Gemeinden attraktive Steuerungsmöglichkeiten für die städtebauliche Entwicklung. Zu den Instrumentarien gehören die Erhaltungssatzung nach § 172 des Baugesetzbuches (BauGB[1]), die Gestaltungssatzung gem. § 87 der Brandenburgischen Bauordnung (BbgBO[2]) sowie die Denkmalbereichssatzung nach § 4 des Gesetzes über den Schutz und die Pflege der Denkmale im Land Brandenburg (BbgDSchG[3]). Längst nicht jede Brandenburgische Gemeinde macht von den Steuerungsmöglichkeiten dieser Satzungen Gebrauch. Die Gründe hierfür sind wohl vielfältiger Natur. Nach der Logik der Gesetzgebung und Rechtsprechung wäre vor allem ein Mangel an Erforderlichkeit ein naheliegender Grund. Teilweise setzt die Haushaltsplanung kommunaler Gebietskörperschaften den planerischen Ausgestaltungsmöglichkeiten enge Grenzen. Diesem Problem wird aber mit Fördermitteln des Landes entgegengewirkt. Bei Denkmalbereichssatzungen übernimmt in Brandenburg zudem das Landesamt für Denkmalschutz und Archäologisches Landesmuseum gar die fachliche und planerische Federführung. Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, dass zumindest einigen Gemeinden das Wissen um Möglichkeiten, Reichweite und auch Grenzen dieser hilfreichen Planungsinstrumente fehlt. Dies zeigt sich in der planerischen Anwendungspraxis einiger Gemeinden, bei denen sich Fehlanwendungen konstatieren lassen.

Kluger Einsatz der Satzungsinstrumentarien vorausgesetzt, können bemerkenswerte Ergebnisse erzielt werden. Ein gutes Beispiel dafür ist die Stadt Altlandsberg nordöstlich von Berlin. Durch gezielte städtebauliche Steuerung mit Hilfe von Gestaltungs- und Erhaltungssatzungen in Verbindung mit städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen hat die Stadt über die letzten 20 Jahre an städtebaulicher Attraktivität deutlich gewonnen und somit erfolgreiche Stadtentwicklungsplanung betrieben. Die Früchte dieser Arbeit, verbunden mit hohem und personalintensivem Einsatz, erntet die Stadt heute. Die Zufriedenheit der Bewohnerinnen und Bewohner mit der Stadtentwicklung und die Identifikation mit ihrer Stadt scheint überdurchschnittlich hoch. Mit wachsender Ortsbildqualität sind zugleich die Ansprüche der Bewohnerschaft gegenüber zukünftigen städtebaulichen Aufgaben gestiegen. Ein weiteres Indiz für den Erfolg der Planung ist die Einwohnerentwicklung: Trotz eher ungünstiger Lage mit fehlender Bahnanbindung haben die Zuzüge spürbar zugenommen – im Verhältnis stärker als die verkehrstechnisch besser angebundenen Orte der Umgebung wie z.B. Neuenhagen bei Berlin oder Petershagen/Eggersdorf. Dies war in den zurückliegenden Jahren anders. Es hat sich herumgesprochen: Altlandsberg ist schön.

Das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung hat sich zum Ziel gesetzt, Städten und Gemeinden die oben genannten drei Satzungstypen näher zu bringen. In diesem Zusammenhang wurde eine Expertise zur Praxisanwendung dieser drei Satzungstypen beauftragt. Im Rahmen dieser Expertise wurden 15 Satzungen in 13 Brandenburgischen Gemeinden qualitativ untersucht. Folgende Fragen standen im Mittelpunkt der Expertise:

[1] Baugesetzbuch (BauGB) i.d.F. der Bek. vom 23. September 2004 (BGBl. I, 2414), das zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I, 1722) geändert worden ist.
[2] Brandenburgische Bauordnung (BbgBO) vom 19. Mai 2016 (GVBl. I/16, Nr. 14).
[3] Gesetz über den Schutz und die Pflege im Land Brandenburg (Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz – BbgDSchG) vom 24. Mai 2004 (GVBl. I/04, Nr. 9, 215).

- Welchen Stellenwert haben die o.g. Satzungen für die kommunale Entwicklung, insbesondere hinsichtlich Städtebau, Stadtgestaltung, Erhaltung der baulichen Qualität und des Kulturerbes? Inwieweit tragen Sie zur Qualitätssicherung bei der städtebaulichen Entwicklung von Gemeinden und Städten bei?
- Welche Rolle spielen die o.g. Satzungen im Verwaltungsalltag, wie werden sie von den Akteuren der öffentlichen Verwaltung, insbesondere gegenüber Bauherren, eingesetzt?
- Worin bestehen Ziel- und Anwendungskonflikte im Umgang mit den Satzungen und erwächst daraus ggf. ein Bedarf an einer „Nachjustierung“?
- Welche wünschenswerten städtebaulichen Ziele lassen sich über die Satzungen nicht regeln (Grenzen der Satzungen)? Inwieweit kann die Kombination der Satzungstypen in Quartieren sinnvoll sein? Unter welchen Voraussetzungen ist die Kombination sogar innerhalb einer Satzung möglich?
- Wie wirkungsvoll sind die Satzungen im Verwaltungsvollzug und in welchem Umfang werden die Vorgaben der Satzungen bei der Vorhabenrealisierung missachtet?
- Welche Handlungsempfehlungen lassen sich in Bezug auf die Satzungen für die Verwaltungspraxis ableiten?

Zu den Ergebnissen der Untersuchung gehört, dass die Gründe einer gut funktionierenden Satzung vielfältiger Natur sind und nicht in erster Linie von einer rechtlich einwandfreien Anwendung des Instrumentariums abhängen.

Der nachfolgende Bericht gliedert sich in drei Hauptteile: Im ersten Hauptteil werden die rechtlichen Grundlagen für die drei Satzungstypen herausgearbeitet und in ihren Wirkungsweisen geschildert. Im zweiten Hauptteil werden die Ergebnisse der Untersuchung über die Anwendung dieser Satzungen im Land Brandenburg dargestellt. Im dritten Teil werden auf Basis der rechtlichen Grundlagen und der Untersuchung über die Anwendung Handlungsempfehlungen für den Bundes- und Landesgesetzgeber sowie die Kommunen gegeben.

Erster Hauptteil: Die rechtlichen Grundlagen

In einem ersten Schritt sind die Satzungstypen hinsichtlich ihrer rechtlichen Anforderungen zu untersuchen. Dazu wurden Gesetzeskommentare, wissenschaftliche Literatur und die Rechtsprechung zu jedem Instrument ausgewertet. Soweit es möglich war, lag der Fokus auf Quellen mit direktem Bezug zum Land Brandenburg. Einige Regelungen, z.B. über örtliche Bauvorschriften oder Denkmaleigenschaften, finden auch in anderen Teilen der Bundesrepublik in vergleichbarer Weise Anwendung, sodass insoweit auch die oberverwaltungsgerichtliche Judikatur anderer Bundesländer zu Grunde gelegt werden konnte.

1. Erhaltungssatzungen

Die Gemeinden werden über § 172 BauGB dazu ermächtigt, für ihren gesamten Ort oder Ortsteile Erhaltungssatzungen zu erlassen. Die mit einer Erhaltungssatzung zulässigerweise zu verfolgenden Ziele sind abschließend in § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3 BauGB geregelt. Sinn und Zweck der Satzung ist es, die Gebiete in Hinsicht auf das in der Satzung formulierte Ziel zu erhalten. Dazu hat der Gesetzgeber den Gemeinden zugestanden, die Zulässigkeit eines Rückbaus (Abbruchs), der Änderung oder der Nutzungsänderung baulicher Anlagen

kraft Satzung von der Zustimmung des zuständigen Gemeindeorgans abhängig zu machen. Für Satzungen nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB, um die es im Folgenden ausschließlich gehen soll, erstreckt sich dieser Genehmigungsvorbehalt gemäß § 172 Abs. 1 S. 2 BauGB auch auf die Errichtung baulicher Anlagen.

Ziel der Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB ist die Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt. Was alles unter die städtebauliche Eigenart fällt, ist in § 172 Abs. 3 BauGB normiert: Demnach sollen durch die Erhaltungssatzung das Ortsbild, die Stadtgestalt und das Landschaftsbild geschützt sowie städtebaulich bedeutsame Anlagen erhalten werden. Bereits aus diesem kurzen Umriss des Satzungszwecks wird deutlich, dass stets auf ein Gebiet bzw. den städtebaulichen Zusammenhang abzustellen ist. Der Schutz einzelner Gebäude ohne städtebaulichen Bezug ist daher nicht Regelungsgegenstand der Erhaltungssatzung, dieser obliegt vielmehr dem Denkmalschutz der einzelnen Länder.[4] Einzig und allein der sogenannte städtebauliche Denkmalschutz liegt in der Regelungskompetenz des Bundes, da dieser dem Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG[5] angehört.[6] Die zu erhaltenden baulichen Anlagen sind in ihrer Beziehung zur Stadtstruktur und in ihrer stadträumlichen Funktion zu beurteilen. Durch die ausdrückliche Inbezugnahme des Absatzes 3 wird die geschichtliche oder künstlerische Bedeutung der von dem Erhaltungsgebot betroffenen baulichen Anlage - allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen - hervorgehoben.

Aus § 172 Abs. 3 Satz 1 BauGB lassen sich zwei Alternativen ableiten. Gemeinsam ist ihnen der Schutz städtebaulicher Belange. Während nach der ersten Alternative die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägen muss, verlangt die zweite Alternative lediglich einen "Beitrag" der baulichen Anlage zur städtebaulichen Gestalt des Gebiets. Es geht also nicht um die Erhaltung der baulichen Anlagen um ihrer selbst willen. Bauliche Anlagen mit geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung erfüllen die Voraussetzungen zur Aufstellung einer Erhaltungssatzung dann nicht, wenn sie nicht zugleich das Stadtbild prägen oder zumindest (allein oder mit anderen Anlagen zusammen) einen wichtigen Beitrag zur Stadtgestaltung leisten.[7]

1.1 Genehmigungspflicht

Wie bereits einleitend dargestellt, sind im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung der Rückbau, die Änderung, Nutzungsänderung sowie die Errichtung baulicher Anlagen genehmigungspflichtig – sie sind nur mit Zustimmung der Gemeinde zulässig. Anders als bei dem in § 29 Abs. 1 BauGB normierten Vorhabenbegriff wird daher auch ausdrücklich der Rückbau baulicher Anlagen erfasst[8], was auf Grund des angestrebten Erhaltungszweckes der städtebaulichen Gestalt sinnvoll ist. Weiterhin ist zu beachten, dass der Genehmigungsvorbehalt auf Bundesrecht beruht und damit als selbstständiger Genehmigungstatbestand ne-

[4] Krautzberger in Krautzberger/Martin (Hrsg.): Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil F, Rn. 109.
[5] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz – GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl., 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23.12.2014 (BGBl. I, 2438).
[6] Hönes: Handbuch städtebaulicher Denkmalschutz, 25.
[7] Vgl. BVerwG, B. v. 25.06.2013 – 4 BN 6.13 –, JurionRS 2013, 40045.
[8] Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, § 172, Rn. 2.

ben dem Landesrecht steht.[9] Dadurch werden auch die nach § 61 BbgBauO genehmigungsfreien Vorhaben genehmigungspflichtig im Sinne des § 172 BauGB.

Während die Begrifflichkeiten der Errichtung oder des Rückbaus baulicher Anlagen sowie ihrer Nutzungsänderung selbsterklärend sind, bedarf es einer genaueren Betrachtung, was unter Änderungen der baulichen Anlage zu verstehen ist. So kann von dem Begriff z.B. die Modernisierung oder Instandsetzung baulicher Anlagen erfasst werden, wenn in ihrem Zuge die bauliche Anlage geändert wird. Die Instandhaltung gilt hingegen nicht als Änderung der baulichen Anlage.[10] Die Änderung hat bodenrechtliche Qualität und ist nach Bundesrecht bestimmbar. Dies gilt regelmäßig bei Änderungen von städtebaulicher Bedeutung. Insoweit sind gestalterische Änderungen nur in den Fällen genehmigungspflichtig i.S.d. § 172 BauGB, wenn sie sich städtebaulich auswirken. Als Grundregel kann gelten: Über den Begriff der Änderung baulicher Anlagen nach § 172 BauGB werden nur Maßnahmen erfasst, die sich auf Anlagen (oder ihre Teile) beziehen, zu denen Festsetzungen im Bebauungsplan getroffen werden können.[11]

1.2 Erhaltungsziele

Die Erhaltungssatzung soll der Erhaltung der städtebaulichen Qualität eines Gebiets dienen. Im Umkehrschluss heißt das, dass Störungen bzw. Beeinträchtigungen der städtebaulichen Eigenart eines Gebiets vermieden werden sollen. Was alles unter der städtebaulichen Eigenart zu subsummieren ist, ergibt sich aus § 172 Abs. 3 BauGB: das Ortsbild, die Stadtgestalt, das Landschaftsbild sowie bauliche Anlagen, die von städtebaulicher und hier insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung sind. Die einzelnen Merkmale sollen nachfolgend vertieft werden:

Ortsbild

Das Ortsbild umschreibt die bauliche Ansicht eines Orts bzw. eines Ortsteils. Dabei ist die Betrachtung von innen wie von außen vorzunehmen, weshalb zwangsläufig auch die Ortssilhouette sowie das Straßenbild zu berücksichtigen sind.[12] Das Straßenbild wiederum umfasst ausdrücklich nicht nur die Gliederung und Gestaltung des Straßenraums, sondern auch und besonders die Straßenführung an sich im Zusammenspiel mit den angrenzenden Grundstücken und den sich darauf befindlichen baulichen Anlagen. Insgesamt ist daher unter dem Ortsbild das Erscheinungsbild eines Orts(-teils) zu verstehen, das sich überwiegend aus den baulichen Anlagen bestimmt.[13] Es wird auf optische Eindrücke, mithin mehr auf die baulich-ästhetische Qualität einzelner baulicher Anlagen oder eines Ensembles abgestellt.[14] Wird eine Genehmigung versagt, wird im Regelfall die Erhaltung eines Bauwerks wegen seines optischen Eigenwerts bezweckt.[15]

[9] Ebd., Rn. 4.
[10] Ebd., Rn. 6.
[11] Ebd., Rn. 7.
[12] Ebd., Rn. 18.
[13] Krautzberger, a.a.O., Teil F, Rn. 42.
[14] Vgl. Lemmel in Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, 33. Ergänzungslieferung, Stand: Mai 2016, § 172, Rn. 28.
[15] BVerwG, U. v. 4.12.2014 – 4 CN 7.13, ZfBR 2015, 372.

Stadtgestalt

Unter der Stadtgestalt werden der Grundriss und die räumliche Struktur von Quartieren, aber ebenso die Formen der Bodennutzung verstanden. Während das Ortsbild vorwiegend auf die Wirkung baulicher Anlagen abstellt, bestimmt sich die Stadtgestalt gerade nicht allein über die baulichen Anlagen, sondern über ihr Zusammenspiel mit den Freiräumen.[16] Sie bildet die Gesamtheit aller die städtebauliche Gestaltung bestimmenden Elemente. Im Regime der Erhaltungsziele bildet sie gegenüber dem Orts- und Landschaftsbild einen Auffangtatbestand[17] in dem Sinne, dass sich bauliche Anlagen auch dann als prägend für die Stadtgestalt erweisen können, wenn sie selbst das Orts- oder Landschaftsbild nicht unmittelbar prägen. Dazu kann z.B. eine Blockrandbebauung gehören, die insgesamt (aber nicht jedes Gebäude für sich) die Stadtgestalt prägt. In diesem Fall sind nicht zwingend eine geschichtliche oder künstlerische Funktion nachzuweisen.[18]

Landschaftsbild

Das Landschaftsbild ermöglicht eine Ausweitung von Erhaltungssatzungen in Bereiche, die nach § 35 BauGB zu beurteilen und somit dem Außenbereich zuzuordnen wären.[19] Der optische Eindruck bestimmt sich weitgehend aus einer freien Landschaft, die mit einzelnen Besiedlungen durchsetzt sein kann.[20] Daher wird das Landschaftsbild als Erhaltungsziel vor allem im ländlichen Raum in Frage kommen.

1.3 Aufstellungsverfahren

Der Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung leitet sich unmittelbar aus den Erhaltungszielen für ein Gebiet unmittelbar ab. Von ihnen hängt die Abgrenzung des Geltungsbereichs ab, für das die Erhaltungssatzung gelten soll. Der Satzung (bzw., sofern gefasst, dem Aufstellungsbeschluss) muss das Gebiet, für das sie gelten soll, eindeutig bestimmbar zu entnehmen sein. Dafür kommen sowohl eine textliche Umschreibung, die Auflistung von Flurstücksnummern[21] als auch eine kartographische Darstellung, i.d.R. als Anlage zur Satzung, in Betracht. Welche Teile des Gemeindegebiets erfasst werden, bestimmt sich nach dem konkreten Einzelfall. Auch eine Erfassung von Teilgebieten ist zulässig und – vor allem bei größeren Gemeinden und Städten - üblich, wenngleich das Gebiet nicht beliebig klein sein kann[22]. Das ergibt sich schon aus dem Ziel der Erhaltungssatzung, dass auf die städtebauliche Eigenart abgestellt wird, die sich regelmäßig aus einem größeren, zusammenhängenden Gebiet ergeben wird. Nach dem OVG Hamburg ist es allerdings auch zulässig, innerhalb eines Gebietes mehrere Erhaltungsbereiche festzusetzen, die lediglich einzelne, in einem räumlichen Zusammenhang stehende, durch andere Grundstücke voneinander getrennte Grundstücke bzw. Grundstücksgruppen parzellenscharf betreffen.[23]

---

[16] Ebd., Rn. 43; Mitschang, a.a.O., § 172, Rn. 18.
[17] Krautzberger, a.a.O., Teil F, Rn. 43.
[18] BVerwG, U. v. 4.12.2014, a.a.O.
[19] Mitschang, a.a.O., § 172, Rn. 18.
[20] Ebd.
[21] Mitschang, a.a.O., § 172, Rn. 27.
[22] OVG Hamburg, U. v. 13.6.2012 – 2 E 2/08.N, juris.
[23] Ebd.

Die Erhaltungssatzung kann als eigenständige Satzung erlassen oder in einen Bebauungsplan eingebunden werden. Die Kopplung an einen Bebauungsplan kommt insbesondere dann in Betracht, wenn die Erhaltungsziele mit planungsrechtlichen Sicherungen verbunden werden sollen.[24] Bei der Wahl des Instruments – eigenständige Satzung oder Bebauungsplan – hat die Gemeinde freie Hand. Welcher Satzungstyp gewählt wird, ist stets anzugeben[25] – dies gilt sowohl für die Form der Satzung als auch für den Satzungstyp nach § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB. Im Sinne des Zitiergebots muss die Gemeinde präzise kenntlich machen, auf welchen gesetzlichen Erhaltungsgrund sich der Erlass der Satzung stützt.[26]

Sofern sich die Gemeinde für die Aufnahme der Erhaltungssatzung in einen Bebauungsplan entscheidet, kommt das reguläre Verfahren der Bauleitplanung nach den §§ 2 bis 4c BauGB unter Berücksichtigung der materiellen Anforderungen in den §§ 1, 1a und 8 BauGB zur Anwendung. Wird die Erhaltungssatzung hingegen als eigenständige Satzung aufgestellt, gibt es keine bestimmten Verfahrensvorschriften. Auch ohne gesetzliche Verpflichtung, Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange oder die Öffentlichkeit, mindestens aber die Betroffenen, in das Aufstellungsverfahren für eine Erhaltungssatzung einzuschalten, wird die Gemeinde dies wohl zumindest in konfliktträchtigen Fällen selbst dann von sich aus tun, wenn zu befürchten ist, dass betroffene Eigentümer schnell noch vor Rechtsverbindlichkeit der Satzung Veränderungen vornehmen, die unter das Erhaltungsgebot fallen könnten. In diesen Fällen können einschlägige Anträge von der zuständigen Genehmigungsbehörde für ein Jahr zurückgestellt werden. Dazu ist allerdings gemäß § 172 Abs. 2 BauGB ein vorheriger Aufstellungsbeschluss für die Satzung und dessen ortsübliche Bekanntmachung erforderlich. Außerdem muss überhaupt ein Genehmigungsantrag gestellt werden – bei Vorhaben, die nach Bauordnungsrecht genehmigungsfrei sind, bei der Gemeinde. Die Erfahrung lehrt, dass dies nicht immer geschieht. Die Öffentlichkeitsbeteiligung empfiehlt sich am Ende aber auch deswegen, weil die Gemeinde über eher kleinteilige Veränderungen und Umbauten, die nicht unter die präventive Baugenehmigungspflicht fallen, am schnellsten durch die Bewohner der Gebäude selbst unterrichtet werden kann und sollte.[27]

Aus § 172 Abs. 2 BauGB – wonach die Zurückstellung von Vorhaben nach § 15 Abs. 1 BauGB möglich ist, wenn für die Erhaltungsatzung ein Aufstellungsbeschluss gefasst und ortsüblich bekannt gemacht worden ist - folgt im Umkehrschluss, dass der Aufstellungsbeschluss nicht obligatorischer, sondern optionaler Bestandteil des Verfahrens ist.

Nach dem Bundesverwaltungsgericht[28] bedarf die Erhaltungssatzung anders als beim Bebauungsplan keiner Begründung (es sei denn, die Satzung ist integraler Bestandteil eines Bebauungsplans). Das ist insoweit schlüssig, als bereits in der Satzung selbst anzugeben ist, auf welche Gesichtspunkte etwaige Erhaltungsgebote gestützt werden sollen.[29] Eine Begründung kann dennoch sinnvoll sein, um die Überlegungen zum Erlass der Satzung zusammenzufassen und genau zu beschreiben, welche besondere Eigenart im jeweiligen Gebiet vorliegt und welche Bestandteile baulicher Anlagen diese Eigenart besonders prägen. Erläuterungen im Rahmen einer Begründung machen die Satzung nachvollziehbar und sensibilisieren betroffene Eigentümer dafür, worauf im Zuge künftiger Bauanfragen zu achten ist.

[24] Mitschang, a.a.O., § 172, Rn. 21.
[25] Ebd., Rn. 22.
[26] VGH Hessen, U. v. 28.4.1986 – 3 N 1578/84, DVBl 1986, 693.
[27] Schmidt-Eichstaedt/ Weyrauch/ Zemke: Städtebaurecht, 487.
[28] BVerwG, U. v. 3.7.1987 – 4 C 26.85 –, ZfBR 1988, 40 .
[29] Schmidt-Eichstaedt/ Weyrauch/ Zemke, a.a.O., 487.

Die Satzung an sich trifft noch keine rechtsverbindlichen Nutzungsregelungen[30] in dem Sinne, dass sie unmittelbaren Handlungsbedarf bei den Eigentümern im Geltungsbereich der Satzung auslösen. Die Satzung wirkt sich auf die Privatpersonen erst in dem Moment aus, in dem Genehmigungsanträge gestellt werden und damit die mögliche Anwendung der Versagungsgründe nach § 172 Abs. 3 BauGB geprüft wird.[31] Daher erstreckt sich auch die gerichtliche Kontrolle von Erhaltungssatzungen regelmäßig darauf, ob der Satzung zulässige Erhaltungsgründe i.S.d. § 172 Abs.1 zu Grunde liegen. Fragen des Einzelfalls, z.B. die mögliche unzumutbare Härte für den einzelnen Eigentümer, stellen sich erst auf der Genehmigungsebene und sind im Aufstellungsprozess nicht abwägend zu berücksichtigen.[32]

Gemäß § 172 Abs.1 S. 3 BauGB ist die Satzung ortsüblich bekannt zu machen. Die Bekanntmachung muss eine Anstoß- und Warnfunktion erfüllen[33] , indem sie die Eigentümer darauf hinweist, dass sie vom Geltungsbereich der Satzung erfasst werden.

1.4 Antragszurückstellung und Versagungsgründe, Zuständigkeiten

Hat die Gemeinde einen Aufstellungsbeschluss zur Erhaltungssatzung gefasst und bekannt gemacht, ist gemäß § 172 Abs. 2 BauGB der „§ 15 Abs. 1 auf die Durchführung eines Vorhabens entsprechend anzuwenden“. Dies bedeutet zweierlei:

- Bei baugenehmigungspflichtigen Vorhaben hat die Baugenehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben im Einzelfall für einen Zeitraum bis zu zwölf Monaten auszusetzen, wenn zu befürchten ist, dass die Durchführung der Erhaltungssatzung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde.
- Wird kein Baugenehmigungsverfahren durchgeführt, wird auf Antrag der Gemeinde an Stelle der Aussetzung der Entscheidung über die Zulässigkeit eine vorläufige Untersagung innerhalb einer durch Landesrecht festgesetzten Frist ausgesprochen. Die vorläufige Untersagung steht der Zurückstellung nach Satz 1 gleich.

Ist die Erhaltungssatzung in Kraft getreten, können die in § 172 Abs. 3 BauGB festgelegten Versagungsgründe unmittelbar angewandt werden. Gemäß § 173 Abs. 1 BauGB wird die Genehmigung „durch die Gemeinde erteilt“; in entsprechender Anwendung des § 22 Absatz 5 Satz 2 bis 5 BauGB ist über die Genehmigung innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags zu entscheiden. Kann die Prüfung des Antrags in dieser Zeit nicht abgeschlossen werden, ist die Frist vor ihrem Ablauf in einem dem Antragsteller mitzuteilenden Zwischenbescheid um den Zeitraum zu verlängern, der notwendig ist, um die Prüfung abschließen zu können; höchstens jedoch um drei Monate. Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist versagt wird. Darüber hat die Gemeinde auf Antrag eines Beteiligten ein Zeugnis auszustellen.

[30] Mitschang, a.a.O., § 172, Rn. 29.
[31] Ebd.
[32] Ebd., Rn. 31.
[33] Ebd., Rn. 33.

Ist eine baurechtliche Genehmigung oder an ihrer Stelle eine baurechtliche Zustimmung erforderlich, wird die Genehmigung durch die Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde erteilt; im Baugenehmigungs- oder Zustimmungsverfahren wird über die in § 172 Abs. 3 bis 5 bezeichneten Belange entschieden.

Bei jedem Vorhaben, das unter § 172 Abs. 1 S. 1 und 2 BauGB fällt, ist zu prüfen, ob die Erhaltungsziele beeinträchtigt oder gestört werden. Sofern keine Versagungsgründe vorliegen, hat der Antragsteller einen Rechtsanspruch auf Genehmigung. Die Gemeinde hat insoweit kein Ermessen. Wenn Versagungsgründe vorliegen, steht der Gemeinde eine Ermessenentscheidung darüber zu, ob sie von der Versagungsmöglichkeit Gebrauch machen möchte oder nicht. Dieses Ermessen folgt aus dem Gesetzeswortlaut, wonach die Gemeinde die Genehmigung nur versagen darf, (aber nicht muss), wenn Versagungsgründe vorliegen. In der Literatur war und ist umstritten, ob es ein solches Ermessen geben sollte[34]. Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch mit Urteilen vom 18.6.1997[35] und vom 30.6.2004[36] mit guten Gründen entschieden, dass es sich nicht um eine gebundene, sondern um eine Ermessensentscheidung handelt. Demnach dürfe in atypischen Fällen trotz des Vorliegens von Versagungsgründen die Genehmigung erteilt werden, sodass es sich im Ergebnis um eine Ermessensentscheidung handelt. Regelmäßig ist die Genehmigung aber zu versagen, wenn die Versagungsgründe vorliegen. Wenn der Gemeinde in atypischen Fällen kein Ermessen zukäme, könnte ihr bei Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB ein Übernahmeanspruch aufgedrängt werden, wenn der Eigentümer zur Erhaltung des Gebäudes nicht in der Lage ist. Damit würde die ganze Satzung entwertet, weil die Gemeinden dann von vornherein Geld für Übernahmeansprüche bereitstellen müssten. Viele Gemeindevertretungen würden dieses Risiko ablehnen und keine Erhaltungsatzung beschließen. Als Mittelweg bietet sich in geeigneten Fällen an, den Erhaltungszweck über Auflagen in der Genehmigung zu sichern.[37]

Immer wenn für das entsprechende Vorhaben eine bauordnungsrechtliche Genehmigung oder eine bauordnungsrechtliche Zustimmung erforderlich ist, liegt die Zuständigkeit für die Erteilung der Genehmigung bei der Baugenehmigungsbehörde. In Bezug auf die Erhaltungsgesichtspunkte darf sie allerdings nur im Einvernehmen mit der Gemeinde handeln. Wenn das Vorhaben bauordnungsrechtlich genehmigungs- und zustimmungsfrei ist, liegt das Genehmigungsverfahren gemäß § 173 Abs. 1 BauGB allein bei der zuständigen Gemeinde.[38]

Die Versagung der Genehmigung muss sich auf die in § 172 Abs. 3 BauGB festgelegten Gründe zur Beurteilung der Konformität eines Vorhabens mit der Erhaltungssatzung berufen können. Die dort normierten Versagungsgründe regeln abschließend den Schutz städtebaulicher Belange.[39] Demnach darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn die bauliche Anlage eine prägende Wirkung für das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild hat. Die Entscheidung, ob dieser Tatbestand zutrifft, obliegt der Gemeinde[40], ist aber richter-

[34] Nachweise bei Köhler/Fieseler in Schrödter (Hrsg): BauGB, Kommentar, 8. Auflage, 2015, § 172 Rn. 60.
[35] BVerwG, U. v. 18.6.1997 – 4 C 2.97, BauR 1997, 992.
[36] BVerwG, U. v. 30.6.2004 – 4 C 1/03, ZfBR 2004, 801.
[37] Vgl. Köhler/Fieseler, a.a.O., Rn. 38.
[38] Schmidt-Eichstaedt/ Weyrauch/ Zemke, a.a.O., 488.
[39] BVerwG, B. v. 25.6.2013, a.a.O.
[40] Mitschang, a.a.O., § 172, Rn. 40.

lich überprüfbar. Allein die Lage einer baulichen Anlage innerhalb eines Erhaltungsgebiets ist kein ausreichendes Bewertungskriterium.[41]

Aus der Judikatur lassen sich diverse Anforderungen ableiten, die eine bauliche Anlage erfüllen muss, um als erhaltungswürdig zu gelten: Für eine etwaige Prägung des Ortsbildes kommt es ausschließlich auf die optischen Wirkungen einer Anlage an[42], auch unter Berücksichtigung der sie umgebenden Bebauung.[43] Die bauliche Anlage muss zudem ihren räumlichen Wirkungsbereich gestalterisch nicht nur unwesentlich positiv beeinflussen.[44] Die Erhaltung einer Anlage allein aus Gründen des Denkmalschutzes wird nicht von den Schutzzielen einer Erhaltungssatzung erfasst. Das Schutzobjekt der Satzung ist stets die prägende Funktion des Gebäudes im städtebaulichen Zusammenhang.[45]

Für das Ortsbild sind alle denkbaren Standorte von Relevanz, unbeschadet dessen, ob sie öffentlich zugänglich sind oder nicht. Auf die Sichtbarkeit aus dem Straßenraum allein kommt es insoweit nicht an.[46] Zwar ist bei fehlender Sichtbarkeit aus dem Straßenraum keine prägende Wirkung mehr für das Umfeld anzunehmen, aber aufgrund ihrer Gestaltungsmerkmale können solche Anlagen dennoch an einem größeren Ensemble teilnehmen und Vorbildwirkung erzeugen, was wiederum ihre Erhaltungswürdigkeit begründet.[47]

Prinzipiell lassen sich die Versagungsgründe des § 172 Abs. 3 BauGB in zwei Fälle unterteilen[48]: Der 1. Fall sieht eine Erhaltung der baulichen Anlagen vor, wenn sie das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägen. Somit bezieht sich dieser Fall auf die spezielle städtebauliche Prägung des Gebiets. Schutzgegenstand wird die städtebauliche Gestaltung in Bezug auf das Gebiet. Der 2. Fall hat die Erhaltung von sonstiger städtebaulicher, insbesondere künstlerischer oder geschichtlicher Bedeutung zum Gegenstand.[49] Es kommt daher nicht unbedingt auf eine prägende Wirkung an, wenngleich städtebauliche Belange auch hier im Fokus stehen. Die historische Bedeutung eines Einzelbauwerks (z.B. als Geburtshaus einer berühmten Persönlichkeit) reicht dafür - anders als im Denkmalrecht - nicht aus. Die bauliche Anlage muss allein oder mit anderen Anlagen zusammen derart zur städtebaulichen Gestalt beitragen, dass sich daraus eine städtebauliche Eigenart ableiten lässt. Denkbar ist z.B. die Zugehörigkeit einer baulichen Anlage zu einem Straßenzug, der insgesamt eine geschichtliche und/oder künstlerische Epoche verkörpert.

1.5 Reichweite des Schutzzweckes von Erhaltungssatzungen

Eine Kernfrage besteht darin, wie weit die Erhaltungssatzung mit ihrem Schutzzweck reichen darf. Wie dargestellt, ist die Satzung auf die Kriterien des § 172 Abs. 3 BauGB beschränkt, also auf das Maß, in dem eine einzelne bauliche Anlage oder eine Anlage im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen

[41] BVerwG, B. v. 30.10.2008 – 4 B 56.08, BauR 2009, 474.
[42] OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 31.7.2008 – 1 A 10361/08, BauR 2009, 81.
[43] OVG Hamburg, U. v. 13.6.2012, a.a.O.
[44] OVG Hamburg, U. v. 12.12.2007 – 2 Bf 10/02, ZfBR 2008, 363.
[45] BVerwG, U. v. 3.7.1987, a.a.O.; B. v. 30.10.2008, a.a.O.; OVG Hamburg, U. v. 13.6.2012, a.a.O.
[46] Mitschang, a.a.O., § 172, Rn. 41.
[47] Ebd. und Krautzberger, a.a.O., Teil F, Rn. 109.
[48] Krautzberger, a.a.O., Teil F, Rn. 109.
[49] Auch für den restlichen Absatz ebd., Rn. 111.

- das Ortsbild prägt,
- die Stadtgestalt prägt,
- das Landschaftsbild prägt oder
- im Übrigen von städtebaulicher Bedeutung ist, wobei insbesondere die geschichtliche oder künstlerische Bedeutung ausschlaggebend sein kann.

Ohne Zweifel kann eine einheitliche Materialität, eine einheitliche Fassadengestaltung und noch spezieller die Gliederung von Fenstern oder eine besonders betonte Mittelachse baulicher Anlagen ortsbildprägend oder von besonderem künstlerischen Wert sein. Doch darf eine Erhaltungssatzung solche Elemente vor jeder Veränderung schützen? Im Schrifttum und in der Rechtsprechung werden teils unterschiedliche Grenzen für die Reichweite von städtebaulichen Erhaltungssatzungen gezogen. Nach *Mitschang* kann die Änderung des Materials der Dachhaut, ein Fassadenanstrich in anderer Farbgebung oder die Unterteilung der Fenster in der Regel nicht auf Grundlage des § 172 Abs. 3 versagt werden – diese ästhetischen Aspekte fallen vielmehr in den Regelungsbereich von Gestaltungssatzungen.[50] Auf der anderen Seite wird man konstatieren können, dass sich die künstlerische Bedeutung baulicher Anlagen häufig aus besonderen Merkmalen der äußeren Gestalt eines Gebäudes ergibt (Fassadengliederung, die Fensterkonfiguration oder die Materialwahl können dabei eine maßgebliche Rolle spielen) und dass es im besonderen Maße solche Merkmale sein können, die entscheidend das Ortsbild oder die Stadtgestalt prägen. Sobald die Gestaltung der baulichen Anlagen eine städtebauliche Dimension entfaltet, kann sie im Einzelfall durch Erhaltungssatzungen unter Schutz gestellt werden.[51]

Das OVG Nordrhein-Westfalen hat in einem Fall zwar entschieden, dass mit einer Erhaltungssatzung lediglich städtebauliche Ziele, aber nicht solche des Denkmalschutzes verfolgt werden dürfen. Es hat aber zugleich zum Ausdruck gebracht, dass Elemente der Einheitlichkeit in der Stadtgestaltung einschließlich einer betonten Mittelachse von Gebäuden Schutzgegenstand einer Erhaltungssatzung sein können. Die Versagung von Umbauten an den Fenstern war nach dem Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen nur deshalb unzulässig, weil der Schutzzweck der zu behandelnden Erhaltungssatzung ausdrücklich das hohe Maß an Individualität bei der Fassadengestaltung betraf. Mit anderen Worten: Wäre nach der Satzung die Einheitlichkeit der Fassadengestaltung ein Schutzziel gewesen, wären bei einer erheblichen Änderung der Fenstergestaltung die Erhaltungsgründe in einer Weise beeinträchtigt gewesen, dass eine Versagung gerechtfertigt gewesen wäre.[52]

Somit lässt sich festhalten, dass der Schutzzweck von Erhaltungssatzungen nur in der Regel, aber nicht kategorisch auf solche Merkmale beschränkt ist, die sich in einem Bebauungsplan nach der abschließenden Liste des § 9 Abs. 1 BauGB festsetzen lassen. Die städtebauliche Eigenart eines Gebietes kann in einem Maße von Gestaltmerkmalen wie bestimmten Baustoffen oder Materialien und bestimmten Fassaden- und Dachformen geprägt sein, dass sie im Einzelfall vom Schutzzweck einer Erhaltungssatzung erfasst werden dür-

[50] Mitschang, a.a.O., Rn. 41.
[51] Vgl. Bank in Brügelmann (Hrsg.): Baugesetzbuch, 99. Ergänzungslieferung, Stand: Juli 2016, § 172, Rn. 71 ff.
[52] OVG Nordrhein-Westfalen, B.v. 10.04.2007 – 10 A 305/05 –, BauR 2007, 1552.

fen.[53] Sofern es um ästhetische oder gestalterische Fragen geht, sollte dennoch geprüft werden, ob nicht auch eine Gestaltungssatzung das sachgerechte Instrument ist.

2. Gestaltungssatzungen

Über § 87 BbgBO können Gemeinden für ihr Hoheitsgebiet oder Teile davon örtliche Bauvorschriften erlassen. Die möglichen Anwendungsfälle sind in § 87 BbgBO geregelt. Über örtliche Bauvorschriften können z.B. Gestaltungsvorgaben für bauliche Anlagen und Werbeanlagen (Abs. 1), von § 6 BbgBO abweichende Regelungen zu Abstandsflächen (Abs. 2), die Größe, Art und Ausstattung von Kinderspielplätzen (Abs. 3), Vorgaben über die Anzahl notwendiger Stellplätze und Fahrrad-Abstellplätze (Abs. 4 und 5) oder Art, Gestaltung und Ausführung von Erschließungsanlagen (Abs. 6) erlassen werden. Die sog. Gestaltungssatzung hat den Schutz oder die Pflege des Ortsbildes im Fokus und widmet sich dem äußeren Erscheinungsbild von baulichen Anlagen (Abs. 1 Nr. 1) sowie von Werbeanlagen (Abs. 1 Nr. 2 bis 4). Die Ziele der Satzungen differieren je nach dem aufgeführten Zweck des jeweiligen Satzungstyps. Allen gemein ist, dass die örtlichen Bauvorschriften Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums sind.[54] Sie unterliegen somit den damit verbundenen rechtstaatlichen Geboten. Auch wenn die Satzungen das gleiche Aufstellungsverfahren durchlaufen müssen, gibt es auf der inhaltlichen Ebene – angefangen mit dem Regelungsgegenstand – große Unterschiede. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die Gestaltungssatzung nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 BbgBO, denn nur sie ist Untersuchungsgegenstand im Rahmen des Gutachtens.

2.1 Regelungsgegenstand, Bestimmtheits- und Gleichheitsgebot

Mit dem Erlass einer Gestaltungssatzung und darin verankerten Vorgaben für die Gestaltung baulicher Anlagen oder des Landschafts-, Orts- oder Straßenbildes verfolgt die Gemeinde ein bedeutsames öffentliches Interesse, das i.d.R. Einschränkungen privater Eigentümerbefugnisse zur Folge hat.[55] Eine Gestaltungssatzung kann entweder aus aktiv-gestalterischen Gründen zwecks zukünftiger Gestaltung erlassen werden oder zum Erhalt bzw. Schutz einer bestehenden, bedeutsamen Gestaltung (vgl. § 87 Abs. 1 S. 2 BbgBO). Der erste Fall kommt insbesondere im Zusammenhang mit der Neuplanung von Gebieten (häufig Wohngebieten) vor, für die ein Bebauungsplan aufgestellt wird. In diesem Fall werden die Gestaltungsregelungen als örtliche Bauvorschriften direkt in den Festsetzungskatalog des Bebauungsplans aufgenommen. Im zweiten Fall geht es um die Bewahrung eines schutzwürdigen Ortsbildes; dieses muss aber nicht von geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung sein; es genügt eine ästhetische Qualität von städtebaulicher Bedeutung. Auch der Schutz von Bau- oder Naturdenkmälern kann Inhalt einer solchen Satzung sein.

Je größer das Interesse an einer gezielten Gestaltung ist bzw. je höher die Schutzwürdigkeit eines Straßen-, Orts- oder Landschaftsbildes einzustufen ist, desto konkreter muss das Maß der Gestaltungsvorgaben sein. Regelmäßig ist eine Homogenität aufgrund historischer, künstlerischer oder sonstiger Eigenart erforderlich, die die Beschränkung des Eigentums

[53] Vgl. dazu auch Köhler/Fieseler, a.a.O., Rn. 27.
[54] BVerwG, U. v. 16.3.1995 – 4 C 3/94, NVwZ 1995, 899.
[55] Otto, a.a.O., Rn. 2173.

rechtfertigt.[56] In seltenen Fällen kann auch die Bewahrung gestalterischer Vielfalt den Erlass einer Gestaltungssatzung rechtfertigen.[57] Zur gesetzeskonformen Anwendung ist die Herausstellung der besonderen Eigenart des Gebiets, das von der Satzung erfasst wird, unerlässlich. Will die Gemeinde eine einheitliche Gestaltung allein um der Einheitlichkeit bzw. Uniformität willen erlassen, reicht das als Grundlage zur Anwendung des Instruments nicht aus.[58] Die Inhalte der Gestaltungssatzung vermitteln auch keinen Nachbarschutz, sondern dienen ausschließlich dem öffentlichen Interesse.[59]

Indem der Gesetzgeber nach § 87 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BbgBO „bauliche Anlagen“ sowie „andere Anlagen und Einrichtungen“ als Gegenstand einer Gestaltungssatzung benennt, stellt er klar, dass sich „Grundstücke“ im Übrigen nicht über Gestaltungssatzungen regeln lassen. Wenn auch „Grundstücke“ z.B. hinsichtlich ihrer Form oder Größe einer Festsetzung hätten zugänglich sein sollen, hätten sie ausdrücklich aufgelistet werden müssen. Denn gem. § 1 Abs. 1 BbgBO gehören Grundstücke neben baulichen Anlagen sowie anderen Anlagen und Einrichtungen ausdrücklich zum Regelungsgegenstand der Brandenburgischen Bauordnung.[60] Aufgrund der Inhalts- und Schrankenbestimmungen für das Eigentum muss die Satzung inhaltlich bestimmt sein. Das Gleichheitsgebot ist zu beachten.[61] Besondere Anforderungen an die Gestaltung baulicher und sonstiger Anlagen dürfen nur gestellt werden, wenn die Gemeinde gebietsspezifische Absichten verfolgt. Diese sind in einem Gestaltungskonzept darzulegen.[62] Das Gestaltungskonzept muss aber nicht in der Satzung selbst bzw. seiner Begründung formuliert sein. Die Gemeinde kann insoweit auf anderweitig beschlossene Gestaltungsplanungen zurückgreifen, sofern das sachgerecht erscheint und die Gestaltungsregelungen auf den konkreten Fall übertragbar sind.[63] Der Gemeinde kommt bei der Abwägung der Belange ein nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbarer Ermessensspielraum für die Bestimmung der von ihr verfolgten gestalterischen Absichten und der von ihr angelegten Wertmaßstäbe zu.[64]

Der Bestimmtheitsgrundsatz bezieht sich sowohl auf den Regelungsgehalt der Satzung als auch auf den Geltungsbereich selbst. Üblich und geeignet ist die zeichnerische Festlegung des Geltungsbereichs in einer Karte, die neben dem Grenzverlauf selbstverständlich wesentliche Merkmale des Satzungsgebietes und seiner Umgebung, insbesondere die Straßennamen, in der Regel auch die baulichen Anlagen selbst sowie die Grundstücksgrenzen, enthalten muss. Ebenso eindeutig kann eine verbale Beschreibung des Grenzverlaufs sein. Diese Möglichkeit kommt dann in Frage, wenn der Grenzverlauf nicht zu vielen „Windungen“ folgt und eindeutig anhand von Straßennamen beschrieben werden kann. Der Geltungsbereich selbst ist Bestandteil der Satzung.

Nach einer Ansicht ist es auch zulässig, den räumlichen Geltungsbereich lediglich über die Begrifflichkeit „innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile“ zu definieren.[65] Aus der

[56] Ebd.
[57] OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 10.4.2007 – 10 A 305/05, BauR 2007, 1552.
[58] VGH Baden-Württemberg, B. v. 26.8.1982 – 5 S 858/82, juris.
[59] OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 8.1.2007 – 10 S 9.06, juris.
[60] Vgl. auch Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.), a.a.O., 10.
[61] Otto, a.a.O., Rn. 2179.
[62] OVG Nordrhein-Westfalen, B. v. 24.7.2000 – 7a D 179/98.NE, BauR 2001, 62 (64).
[63] OVG Niedersachsen, U. v. 18.9.2014 – 1 KN 123/12, BauR 2015, 452 (458).
[64] Otto, a.a.O., Rn. 2176.
[65] Otto, a.a.O., Rn. 2177.

Rechtsprechung[66] ist der im Zusammenhang bebaute Ortsteil ein eigenständiger, abgrenzbarer Rechtsbegriff. Empfehlenswert ist dieses Vorgehen in den meisten Fällen jedoch nicht; denn in der Regel wird nur auf einen Teil eines Gemeindegebietes Bezug genommen. Außerdem können sich bei Bezugnahme auf den unbeplanten Innenbereich Änderungen im Laufe einer Ortsentwicklung ergeben (z.B. in Folge der Überplanung und anschließenden Bebauung eines Gebietes durch Bebauungsplan). Eine Gestaltungssatzung darf jedoch keinen dynamischen, sich autonom verändernden Geltungsbereich haben. Das Anknüpfen an den Geltungsbereich eines oder mehrerer Bebauungspläne ist jedoch zulässig[67], denn damit wird immer nur an den im Zeitpunkt der Satzung bestehenden Geltungsbereich angeknüpft. Dieser Geltungsbereich ist eindeutig feststellbar, weil jede nachfolgende Änderung klar datiert ist.

Die eigentliche „Kunst“ besteht jedoch in der Ausformulierung von Gestaltungsvorschriften, die bestimmt und widerspruchsfrei sind.[68] Es dürfen in ihrer Anwendung keine Zweifel hinsichtlich der Auslegung aufkommen, z.B. bei der Bestimmung von zu verwendenden Farbtönen.[69] Die Regelungen der Satzung müssen so formuliert sein, dass ein Vorhaben eindeutig auf seine Zulässigkeit hin überprüfbar ist.[70] Daneben ist auch das Gleichheitsgebot zu beachten. Eine Ungleichbehandlung von Eigentümern muss zwingend und auf den Regelungsgehalt der Satzung bezogen begründet werden. Eine Ausnahme öffentlicher Gebäude aus dem Geltungsbereich ist daher unzulässig, wenn dafür keine gestalterischen Gründe bestehen.[71]

2.2 Inhalt

Wie bereits dargestellt, bezieht sich der Inhalt der Gestaltungssatzung auf die in § 87 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BbgBO bezeichneten Anlagen. Regelungen können zu allen Anlagen bzw. deren Teilen getroffen werden. Das gilt unter der Prämisse, dass es sich um **gestalterische** Vorgaben handeln muss. Der Landesgesetzgeber hat mit der Ermächtigung der Gemeinde zum Erlass örtlicher Bauvorschriften über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen der Gemeinde als örtlichem Satzungsgeber die Befugnis eingeräumt, allein aus gestalterischen Gründen Inhalt und Schranken des Grundeigentums zu bestimmen. Das Bauordnungsrecht darf, soweit dies im Rahmen einer Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zulässig ist, auch zur Wahrung ästhetischer Belange nutzbar gemacht werden, was neben der Abwehr von Verunstaltungen auch eine positive Gestaltungspflege mit einschließt.[72]

Zweifelsfrei können in Gestaltungssatzungen die Gebäudeform, die Fassadengestaltung, Form und Gliederung von Fenstern, die Zulässigkeit eines Drempels oder Kniestocks, die Dachformen, das Dachmaterial, die Dachfarbe und Neigung des Daches, Dachaufbauten

[66] BVerwG, B. v. 7.6.2016 – 4 B 47.14, juris; U. v. 30.6.2015 – 4 C 5.14, DÖV 2015, 933.
[67] Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.), a.a.O., 10.
[68] VGH Baden-Württemberg, U. v. 11.10.2006 – 3 S 337/06, BauR 2007, 358.
[69] Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.), a.a.O., 12f. mit Beispielen.
[70] Otto, a.a.O., Rn. 2178.
[71] OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 26.3.2003 – 7 A 1002/01, BauR 2004, 73.
[72] So ausdrücklich das OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 26.3.2003, a.a.O.

und Einfriedungen, auch die Erdgeschoßfußbodenhöhe geregelt werden.[73] Oft werden in Gestaltungssatzungen auch Regelungen zu First-, Sockel- und Traufhöhen aufgenommen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dürfen jedoch auf Landesrecht gestützte örtliche Bauvorschriften keine bodenrechtlichen Regelungen „im Gewande von Baugestaltungsvorschriften“[74] sein. Vorschriften, die „den Grund und Boden unmittelbar zur rechtlichen Ordnung“ haben, dürfen nicht in Gestaltungssatzungen aufgenommen werden. Aus diesem Grund hat das BVerwG die Festsetzung: *„Stellplätze im Vorgartenbereich (Grundstücksfläche zwischen der Straßenbegrenzungslinie und der Linie, die durch die straßenseitigen Gebäudefronten gebildet wird) von nicht gewerblich genutzten Grundstücken sind unzulässig“* als nicht rechtmäßig verworfen.[75] Dabei hat das BVerwG nicht in Zweifel gestellt, dass die Gemeinde mit dieser Festsetzung in erster Linie gestalterische Motive verfolgt habe. Darauf komme es jedoch nicht an. Der Hinweis der Gemeinde, sie habe nur „mittelbar“ bodenrechtliche Regelungen getroffen, unmittelbar aber gestalterische Ziele verfolgt, verkenne die zu wahrende Rangfolge. Wenn eine Gemeinde bodenrechtliche Regelungen treffen wolle, habe sie sich des hierfür zur Verfügung stehenden bodenrechtlichen Instrumentariums – also des BauGB i.V.m. der BauNVO[76] – zu bedienen. Sie müsse dazu einen Bebauungsplan aufstellen.

Aus dieser Rechtsprechung kann nur der Schluss gezogen werden, dass die Gemeinde in allen Fällen, in denen sie auch nur in die Nähe bodenrechtlicher Festsetzungen gerät (Beispiel: Stellung der Gebäude auf dem Grundstück, Regelung überbaubarer Flächen), die Rechtsform des Bebauungsplans wählen sollte. Auf der Rechtsgrundlage des § 9 Abs. 4 BauGB i.V.m. § 81 Abs. 9 BbgBO kann die Form eines Bebauungsplans auch dann gewählt werden, wenn nur gestalterische Absichten verfolgt werden. Denn das BVerwG hat ausdrücklich anerkannt, dass das Städtebaurecht mit seinen Vorschriften über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche „einen Beitrag zur Gestaltung des Ortsbildes“ leiste.[77] Diese Ermächtigung können und sollten sich die Gemeinden in allen Zweifelsfällen darüber, ob das BauGB oder die BbgBO die richtige Rechtsgrundlage für ihre gestalterischen Absichten enthält, zu Nutze machen.

Es ist aber darauf zu achten, dass die mit der Satzung und ihren Regelungen verfolgten Ziele auch tatsächlich umsetzbar bzw. erreichbar sind. Aus der Rechtsprechung ist z.B. der Fall bekannt, in dem eine Satzung, die u.a. dem Schutz einer harmonischen Dachlandschaft dienen sollte, funktionslos geworden ist, weil die angestrebte Harmonie durch zahlreiche gegenläufige Genehmigungen zwischenzeitlich verloren gegangen ist.[78] Insoweit sollte die Tiefe von Gestaltungsregelungen gerade in Bestandsgebieten einer besonderen Prüfung unterzogen werden – in Neubaugebieten müssen weitreichende Gestaltungsfestsetzungen vor allem vor dem Hintergrund des Gebots der planerischen Zurückhaltung hinterfragt werden.

[73] Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.), a.a.O., 10 ff.
[74] BVerwG, B. v. 10.07.1997 - 4 NB 15/97, BauR 1997, 999.
[75] BVerwG, B. v. 31.05.2005 – 4 B 14.05 -, juris.
[76] Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO) i.d.F. der Bek. vom 23. Januar 1990 (BGBl. I, 132), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl I, 1548).
[77] BVerwG, B. v. 10.07.1997, a.a.O.
[78] VG Schwerin, U. v. 22.4.2010 – 2 A 38/08, openJur 2012, 55245.

2.3 Aufstellungsverfahren

Die Verfahrensvorschriften in § 87 BbgBO beschränken sich lediglich auf einige Spezialvorschriften, sodass sie sich im Übrigen aus der Kommunalverfassung[79] und der Bekanntmachungsverordnung[80] i.V.m. den gemeindlichen Satzungen ergeben. Einschlägig für das Verfahren sind daher insbesondere die §§ 3 und 28 Abs. 2 Nr. 9 BbgKVerf, die allgemeine Regeln für Satzungen enthalten und die Zuständigkeit der Gemeindevertretung für den Erlass der Satzung regeln.[81] Eine besondere Verfahrensvorschrift ergibt sich aus § 87 Abs. 8 S. 3 BbgBO, wonach den betroffenen Bürgern und Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. Die Frist beläuft sich auf einen Monat. Daraus ergibt sich, dass der Satzungsentwurf öffentlich auszulegen ist sowie Ort und Dauer der Auslegung ortsüblich bekannt zu machen sind.[82] Eine Einholung von Stellungnahmen von Behörden und Trägern öffentlicher Belange schreibt die Vorschrift zwar nicht vor, sie ist aber zweckmäßig.[83] Es empfiehlt sich demzufolge, sich am Beteiligungsverfahren zur Bauleitplanung zu orientieren, wobei eine frühzeitige Beteiligung zu einem noch nicht ausgereiften Vorentwurf entfallen kann.

Eine Begründung, die den ausgelegten Unterlagen beigefügt werden muss, wird vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich gefordert. Aufgrund der Schrankenwirkung auf das Eigentum fordert die Rechtsprechung jedoch, dass eine ordnungsgemäße Abwägung aller Belange erkennbar und nachvollziehbar dokumentiert werden muss.[84] Die eingeforderte Dokumentation lässt sich in einer Begründung der Satzung nachweisen, sodass durch die Judikatur eine dahingehende Pflicht zur Erstellung einer Begründung entwickelt wurde.[85] Diesem Ziel der Rechtsprechung wird jedoch nur dadurch Rechnung getragen, dass innerhalb der Begründung auch auf die sich aufgrund der Stellungnahmen ergebenen Widersprüche eingegangen wird. Eine reine Erklärung und Beschreibung der Satzungsinhalte genügt demzufolge nicht. Wer eine schlanke, rein erklärende Begründung bevorzugt, kann auch auf die in der Bauleitplanung eingeübte Abwägungstabelle zurückgreifen, die zum Bestandteil der Verfahrensakten gemacht wird. Damit wird der angestrebte Zweck mindestens ebenso gut erfüllt. Als Maßstab für eine ordnungsgemäße Abwägung lässt sich die für die Bauleitplanung entwickelte Vorschrift des § 1 Abs. 7 BauGB heranziehen. Danach sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Aufgrund der Inhalts- und Schrankenbestimmungen einer Gestaltungssatzung sind die jeweiligen Interessen in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.[86] Die Gestaltungssatzung unterliegt aber nicht unmittelbar dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB.

[79] Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I/07, Nr. 19, 286), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14, Nr. 32).
[80] Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Vorschriften in den Gemeinden, Ämtern und Landkreisen (Bekanntmachungsverordnung - BekanntmV) vom 1. Dezember 2000 (GVBl. II/00, Nr. 24, 435), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 20. April 2006 (GVBl. I/06, Nr. 4, 46, 48).
[81] Otto, a.a.O., Rn. 2166.
[82] Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.), a.a.O., 17.
[83] Ebd.
[84] OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 25.4.1991 – 11 A 1708/88, BauR 1992, 58 (59).
[85] Otto, a.a.O., Rn. 2167.
[86] Ebd., Rn. 2171.

Nach dem Satzungsbeschluss durch das in § 28 Abs. 2 Nr. 9 BbgKVerf bestimmte Gremium ist die Satzung auszufertigen[87] und bekannt zu machen. Zur ordnungsgemäßen Ausfertigung gehören Datum und Unterschrift des nach § 3 Abs. 3 BbgKVerf Bevollmächtigten.[88] Die nachfolgende Bekanntmachung hat sich an den Bestimmungen der Bekanntmachungsverordnung zu orientieren. Diese bestimmt in § 1 Abs. 1 BekanntmV, dass Satzungen grundsätzlich in ihrem vollen Wortlaut im Amtsblatt bekannt zu machen sind. Allerdings ist gem. § 2 Abs. 1 BekanntmV eine Ersatzbekanntmachung erlaubt, wenn Pläne, Karten oder Zeichnungen Bestandteile der Satzung sind. Gestaltungssatzungen dürfen demzufolge durch Ersatzbekanntmachung bekannt gegeben werden und dadurch in Kraft treten. Bei der Ersatzbekanntmachung muss die Satzung zu jedermanns Einsicht während der öffentlichen Sprechzeiten ausgelegt werden. Außerdem gehört mittlerweile die Veröffentlichung der Satzung im Internet zum Standard.

Die Bekanntmachung muss aufgrund einer durch den zuständigen Bürgermeister erlassenen Bekanntmachungsanordnung erfolgen[89]. Ein Anzeigeverfahren der Satzungen gemäß § 81 Abs. 8 S. 4 BbgBO a.F. ist nach der novellierten Bauordnung nicht mehr erforderlich.

3. Denkmalbereichssatzungen

Auch wenn es zahlreiche Berührungspunkte mit bundesrechtlichen Vorschriften gibt – genannt seien die EnEV[90] und besonders das BauGB – ist das Denkmalschutzrecht dem ausschließlichen Recht der Länder zugeordnet. Daher sind die einzelnen Länder für die jeweiligen Schutzvorschriften verantwortlich, was sich in stark voneinander abweichenden Landesdenkmalgesetzen widerspiegelt. Eine weitgehend einheitliche Gesetzgebung, wie sie z.B. im Bauordnungsrecht zu beobachten ist, ist dem Denkmalschutzrecht fremd.[91] So divergieren neben dem Verfahren, dass zur Unterschutzstellung eines Denkmals führt – per Rechtsverordnung oder ipso jure – auch viele andere Details der einzelnen Denkmalschutzgesetze. Das gilt nicht zuletzt für Denkmalbereiche bzw. Ensembles, die in der Regel eine Gruppe baulicher Anlagen unter Denkmalschutz stellen. In Brandenburg stehen Denkmalbereiche gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 BbgDSchG unter Denkmalschutz. Die Denkmalbereiche sollen gemäß § 4 BbgDSchG über sog. Denkmalbereichssatzungen von den Gemeinden definiert werden. Dies wirft wiederum einige Fragen auf:

- Wie ist der Denkmalbegriff bzw. Denkmalbereichsbegriff zu definieren?
- Welche Anforderungen sind an die baulichen und sonstigen Anlagen zu stellen, die von einer Denkmalbereichssatzung erfasst werden sollen?
- Welche Verfahrenserfordernisse gibt es?

Diese Fragen sollen nachfolgend erörtert und beantwortet werden, um eine verlässliche Grundlage zur Bewertung des Instruments zu erlangen.

[87] OVG Brandenburg, U. v. 19.8.1999 – 2 D 17/98, juris.
[88] Otto, a.a.O., Rn. 2168.
[89] OVG Berlin-Brandenburg, U. v. 15.2.2007 – 2 A 15.05, juris, Rn. 29 ff.
[90] Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV) vom 24. Juli 2007 (BGBl. I, 1519), zuletzt geändert durch Art. 3 der Verordnung vom 24. Oktober 2015 (BGBl. I, 1789).
[91] Martin in Martin/Krautzberger (Hrsg.): Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil A, Rn. 14f.

3.1 Denkmalschutz – Begriffe

Eine Annäherung an den Begriff Denkmalschutz ermöglich das Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege: „Zum Denkmalschutz gehören alle auf die Erhaltung von Denkmälern abgestellten hoheitlichen Maßnahmen der öffentlichen Hand, also Gebote und Verbote, aber auch Genehmigungen, Erlaubnisse und Sanktionen. Nicht zu verwechseln mit dem Denkmalschutz sind der sog. Stadtbildschutz und die Bemühungen um die Baukultur – mögen beide auch in einigen Motiven und Tendenzen mit Grundgedanken des Denkmalschutzes harmonieren.“[92] Während Denkmalschutz demnach als hoheitliche Maßnahme der zuständigen Behörden zu verstehen ist, erfasst der Begriff der Denkmalpflege eher den Umgang privater Eigentümer mit einem Denkmal. Eine Denkmalbereichssatzung ist demzufolge ein Instrument des Denkmalschutzes. Sie gehört als Ortsgesetz zu den Rechtsakten, die der Denkmalschutz explizit ermöglicht.[93] Weitere Rechtsakte wären z.B. auf Grund eines Denkmalschutzgesetzes erlassene Verwaltungsakte. Davon abzugrenzen sind andere Rechtsakte wie z.B. Gestaltungs- oder Erhaltungssatzungen, die zwar auch den Zielen und Zwecken des Denkmalschutzes dienen können, aber keiner denkmalschutzrechtlichen Regelung entspringen.

Während der Denkmalschutz (dies ergibt sich aus der Begrifflichkeit selbst) unmittelbar dem Schutz von Denkmalen dient, bleibt offen, ab wann vom Vorhandensein eines Denkmals auszugehen ist. In der Regel können Denkmäler nur „körperliche Gegenstände“ nach § 2 Abs. 1 BbgDSchG i.V.m. § 90 BGB[94] sein. Das bedeutet, dass immaterielle Dinge, wie z.B. das Urheberrecht eines Autors oder die baukünstlerische Leistung eines planenden Architekten, nicht unter Denkmalschutz gestellt werden können (im Falle des Architekten wohl aber die Fassade).[95] Für das BbgDSchG normiert § 2 Abs. 2 Nr. 1, dass Denkmale u.a. bauliche Anlagen oder lediglich Teile davon sein können. Daher stellt sich beim Denkmalschutz prinzipiell die Frage, ob nur einzelne Bauteile eines Gebäudes oder aber das gesamte Gebäude unter Denkmalschutz gestellt werden sollen – zudem gibt es den Denkmalensembleschutz, bei dem mehrere bauliche Anlagen insgesamt unter Schutz gestellt werden.

Bei der Aufklärung der Frage, ob ein Objekt überhaupt ein Denkmal ist und insoweit unter Schutz zu stellen ist, muss zwischen der *Denkmalfähigkeit* und der *Denkmalwürdigkeit* unterschieden werden.[96] Für die Denkmal*fähigkeit* von „Sachen, Mehrheiten von Sachen oder Teilen von Sachen“ können als Kriterien geschichtliche, wissenschaftliche, technische, künstlerische, städtebauliche oder volkskundliche Gründe sprechen. Diese Kriterien ergeben sich für das Land Brandenburg abschließend aus § 2 Abs. 1 BbgDSchG[97]. Liegt neben der Denkmalfähigkeit eines Untersuchungsgegenstands zugleich ein öffentliches Erhaltungsinteresse an dem Gegenstand – also Denkmal*würdigkeit* - vor, handelt es sich bei der „Sache“ de facto um ein Denkmal. Es liegt auf der Hand, dass diese Kriterien auch nach regionalen Gesichtspunkten zu bewerten sind, weshalb die Denkmalfachbehörden der Länder für die

[92] Ebd., Rn. 3.
[93] Ebd., Rn. 4.
[94] Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) i.d.F. der Bek. vom 2. Januar 2002 (BGBl. I, 42, 2909; 2003 I, 738), das zuletzt durch Art. 3 des Gesetzes vom 24. Mai 2016 (BGBl. I, 1190) geändert worden ist.
[95] Viebrock in Martin/Krautzberger (Hrsg.), a.a.O., Teil C, Rn. 1.
[96] Martin/Mieth/Graf/Sautter: Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz, § 2, Nr. 2.3.
[97] § 2 Abs. 1 BbgDSchG: „Denkmale sind Sachen, Mehrheiten von Sachen oder Teile von Sachen, an deren Erhaltung wegen ihrer geschichtlichen, wissenschaftlichen, technischen, künstlerischen, städtebaulichen oder volkskundlichen Bedeutung ein öffentliches Interesse besteht.“

jeweiligen Kulturregionen fachkundig zu entscheiden haben, was ein Denkmal ist und was nicht.[98] Wichtig ist, dass die Kriterien im gesamten Land einheitlich angewendet werden.[99]

Nachfolgend wird auf die Kriterien des § 2 Abs. 1 BbgDSchG einzeln eingegangen. Dabei beschränken sich die Ausführungen auf die Aspekte, die bei der Qualifizierung eines Denkmalbereichs eine Rolle spielen können. Ausstattungsgegenstände im Inneren baulicher Anlagen werden daher von der folgenden Betrachtung ausgeblendet.

Künstlerische Gründe

Bei den künstlerischen Gründen kann es sich um eine besondere künstlerische Qualität des Untersuchungsgegenstands handeln[100], um die Bedeutung innerhalb verschiedener Kunstepochen[101] oder um die Stellung im Oeuvre eines bedeutenden Künstlers[102]. Das *OVG Thüringen*[103] führt dazu aus, dass künstlerische Gründe einer Denkmaleigenschaft das ästhetische Empfinden in einem besonderen Maße ansprechen oder den Eindruck vermitteln, dass etwas nicht Alltägliches bzw. eine Anlage mit Symbolgehalt geschaffen worden ist. Neben diesen Beispielen aus der Rechtsprechung kann aber auch eine künstlerische Denkmalqualität bescheinigt werden, wenn es sich z.B. um ein Gebäude mit Seltenheitswert als Vertreter einer Stilepoche handelt, deren Vergleichsbauten zum größten Teil schon untergegangen sind.[104] Auch bei Gebäuden der jüngeren Zeit als besonders charakteristische oder selten gewordene Vertreter eines bestimmten Architekturstils, einer Architekturströmung oder sonstigen Bewegung können künstlerische Gründe für die Denkmalfähigkeit und -würdigkeit sprechen.[105]

[98] Ebd.
[99] Ebd.
[100] BVerwG, U. v. 24.6.1960 – VII C 205.59, BVerwGE 11, 32; OVG Sachsen, U. v. 12.6.1997 – 1 S 344/95, SächsVBl 1998, 12; VGH Baden-Württemberg, U. v. 10.5.1988, DVBl. 1988, 1219; Bayerischer VGH, U. v. 12.6.1978, BayVBl 1979, 18.
[101] VGH Baden-Württemberg, U. v. 14.10.1975 – I 865/74; OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 23.8.1995, EzD 2.1.2 Nr. 8.
[102] VGH Baden-Württemberg, U. v. 14.10.1975, a.a.O..
[103] OVG Thüringen, U. v. 30.10.2003 – 1 KO 433/00, LKV 2004, 421.
[104] Viebrock, a.a.O., Teil C, Rn. 7.
[105] Im Ergebnis wohl auch Martin/Mieth/Graf/Sautter, § 2, Nr 4.1.3.

Abbildung 1: Gründerzeitbebauung in Cottbus als künstlerischer Grund der Denkmaleigenschaft.

Bereits die Qualität der Fassadengliederung, der Bauornamentik und der Innenausstattung kann die Denkmalqualität begründen.[106] Gerade bei der Beurteilung künstlerischer Qualitäten kommt es aber auch auf die Neutralität des Jurors an, indem seine Wertungen z.B. nicht auf der Ablehnung einer bestimmten Kunstepoche oder einzelner Vertreter beruhen dürfen.[107]

Geschichtliche Gründe (und volkskundliche Bedeutung)

Die wohl wichtigste Denkmaleigenschaft, die für ein Denkmal auch konstitutiv ist, sind die geschichtlichen Gründe. Sie strahlen auch in alle anderen Eigenschaften aus, da gerade hier das Wesen eines Denkmals und der Grund für die Unterschutzstellung im Gegensatz zu anderen Instrumenten zu sehen ist.[108] Gegenstände der Gegenwart können in der Regel keinen Denkmalwert haben.[109] Eine explizite Regelung im BbgDSchG gibt es nicht, da (im Gegensatz zu anderen Denkmalschutzgesetzen) nicht ausdrücklich auf das Alter abgestellt wird.[110] Auch wenn für die Bewertung der Denkmalfähigkeit ein gewisser zeitlicher Abstand zur sachgerechten Beurteilung vorliegen muss, ist es nicht notwendig, dass die Epoche, der das potenzielle Denkmal zuzuordnen ist, bereits abgeschlossen ist. Beispielhafte geschichtliche Gründe, die eine Denkmaleigenschaft begründen können, sind:[111] Siedlungs- und Religionsgeschichte, Zeugnis einer Geschichtsepoche, Stätten eines wichtigen politischen/historischen Ereignisses[112] oder einer bedeutenden Persönlichkeit (z.B. Geburtshäuser), Rechtsgeschichte, Sozialgeschichte, Territorial- und Kriegsgeschichte, Wirtschafts- und

[106] Ebd.
[107] Ebd., Rn. 8.
[108] Z.b. Krautzberger in Martin/Krautzberger (Hrsg.), a.a.O., Teil F, Rn. 38 für das Verhältnis von Denkmalbereichs- und Erhaltungssatzung.
[109] Viebrock, a.a.O., Teil C, Rn. 22.
[110] Martin/Mieth/Graf/Sautter, a.a.O., § 2, Nr. 4.1.3.
[111] Für das Folgende Viebrock, a.a.O., Teil C, Rn. 10.
[112] VGH Baden-Württemberg, U. v. 10.5.1988, a.a.O.

Verkehrsgeschichte, Gartenbaukunst und Jagd, Volkskunde und Heimatgeschichte sowie der volkstümliche Erinnerungswert.

Abbildung 2: Einheitlich geplante und realisierte Arbeitersiedlung in Hennigsdorf als Zeugnis der früheren Stadtentwicklung und volkskundlichen Bedeutung

Daher ist unter geschichtlichen Gründen im weiteren Sinne auch die volkskundliche Bedeutung nach § 2 Abs. 1 BbgDSchG zu subsummieren. Volkskundliche Bedeutung ist baulichen Anlagen beizumessen, die für die Orts- und Heimatgeschichte bzw. Soziologie eine zentrale Bedeutung einnehmen.[113] Sie können z.B. von der Entwicklung der Lebensverhältnisse in einer Siedlung zeugen. Entscheidend ist, dass bei einer volkskundlichen Bedeutung aufgrund sozialgeschichtlicher Gründe diese Entwicklung äußerlich an der baulichen Anlage ablesbar ist.[114]

Wissenschaftliche Gründe

Die wissenschaftlichen Gründe zur Begründung einer Denkmalqualität sind vor allem beim Bodendenkmalschutz von Bedeutung. Sie spielen keine Rolle bei Denkmalbereichssatzungen. Daher soll hier nicht im Detail auf diesen Aspekt eingegangen werden. Denkbar wäre allerdings, dass zu dokumentarischen Zwecken z.B. ein Stadtgrundriss unter Denkmalschutz gestellt werden soll, wenn er den Ausdruck einer bestimmten Weltanschauung oder eines bestimmten Wissensstands darstellt.[115]

Städtebauliche Gründe

Bei der Aufstellung von Denkmalbereichssatzungen spielen regelmäßig städtebauliche Gründe eine tragende Rolle. Zumindest für den Denkmalschutz baulicher Anlagen sind städ-

[113] Martin/Mieth/Graf/Sautter, a.a.O., § 2, Nr. 4.6.
[114] OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 20.4.1998 - 7 A 6059/96, juris.
[115] Viebrock, a.a.O., Teil C, Rn. 14.

tebauliche Eigenschaften ein klassisches Kriterium, das zur Begründung der Unterschutzstellung herangezogen wird.[116] Dabei sind die Grenzen insbesondere zu geschichtlichen und künstlerischen Denkmaleigenschaften fließend, wobei sich bei genauerer Betrachtung eine Differenzierung ergibt. Als städtebaulicher Grund kann z.B. die Bedeutung eines exponierten Einzelbauwerks für das Orts- oder Landschaftsbild gelten.[117] Ebenso kommt der Symbolwert, der stellvertretend für den Gesamtort zu sehen ist, in Betracht.[118] Auch ein wichtiger raumbildender oder milieuprägender Bestandteil eines Straßenzugs, Platzes oder des Ortsbilds kann eine städtebauliche Denkmaleigenschaft begründen. Gleiches gilt für eine bauliche Anlage, die eine maßstabsbildende Funktion in unmittelbarer Sichtbeziehung zu einem bedeutenden Kulturdenkmal besitzt. Schließlich kann auch ein wesentlicher baulicher Rest als Zeugnis historischer Städtekonzeption einen städtebaulichen Denkmalwert begründen.

Allerdings darf nicht unter dem Deckmantel des Denkmalschutzes eine bloße Ortsbild- oder Stadtbildpflege betrieben werden.[119] Das käme einem unzulässigen Etikettenschwindel gleich. Für solche Zwecke stehen der Gemeinde andere Instrumentarien, z.B. die Erhaltungs- oder die Gestaltungssatzung, zur Verfügung. Beim Denkmalschutz aus städtebaulichen Gründen geht es hingegen um den Dokumentwert historischer Straßenverläufe, von Weganlagen oder Orts- bzw. Parzellengrundrissen.[120] Ebenso sind stadträumliche Beziehungen und Standorte historischer Baukörper als städtebauliche Denkmalgründe zu qualifizieren. Die historische Stadtbaukunst oder Stadtanlage können im Besonderen über historische Bausubstanz veranschaulicht werden und stellen daher einen Grund zur Unterschutzstellung dar.

Klassischer Anwendungsfall für den Ensembleschutz in Form einer Denkmalbereichssatzung (oder ggf. bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen einer Erhaltungssatzung) ist der Schutz des Baukörpers als Teil einer städtebaulichen Struktur im Ganzen. Der Milieu- und Erhaltungsschutz dürfen dabei nicht als städtebauliche Gründe angeführt werden. Für diese Zwecke gibt es mit Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen andere städtebauliche Instrumentarien im Baurecht. Demgegenüber haben städtebauliche Gründe des Denkmalschutzes die ihm eigenen, deutlichen geschichtlichen Bezüge.[121]

Eine städtebauliche Bedeutung liegt aber vor, wenn ein Gebäude die Gliederung sowie das Erscheinungsbild eines gesamten Stadt- oder Ortsteils, einer Straße, eines Platzes oder einer ländlichen Siedlungsstruktur mitprägt.[122] Das *OVG Sachsen*[123] verweist aber darauf, dass hierbei gleichwohl die historische Komponente nicht außer Acht gelassen werden darf. Städtebauliche Gründe seien demnach nur gegeben, wenn das Gebäude zu einer stadt(entwicklungs)geschichtlichen Unverwechselbarkeit führt und diese auf eine einheitliche Planung zurückzuführen oder im Laufe der Zeit aus anderen Gründen zustande gekommen sei. Weiterhin ist die städtebauliche Denkmaleigenschaft zu bejahen, wenn einer baulichen Anlage als historischer Bestandteil einer konkreten städtebaulichen Situation eine stadtbild-

[116] Ebd., Rn. 15.
[117] OVG Berlin, U. v. 25.7.1997 – 2 B 3.94, juris.
[118] Viebrock, a.a.O., Teil C, Rn. 15 auch für das Folgende.
[119] Ebd., Rn. 16; OVG Sachsen, U. v. 12.6.1997, a.a.O.
[120] Ebd. auch für das Folgende.
[121] Ebd., Rn. 17.
[122] OVG Berlin, U. v. 7.4.1993 - OVG 2 B 36.90, juris; U. v. 2.8.1994, LKV 1995, 226; a.A.: OVG Sachsen, U. v. 12.6.1997, a.a.O.
[123] OVG Sachsen, U. v. 12.6.1997, a.a.O.

prägende Bedeutung zukommt, sie die Prägung ihrer Eigenart nicht mehr wie bisher entfalten würde und das als Verlust wahrgenommen würde.[124] Daraus wie aus anderen Urteilen[125] lässt sich entnehmen, dass für das Vorliegen einer städtebaulichen Bedeutung im Sinne des Denkmalschutzes eine stadtbildprägende Außenwirkung bzw. eine optische Dominanz vorliegen muss.[126] Im Umkehrschluss bedeutet das, dass die städtebauliche Bedeutung eines Denkmals regelmäßig zu negieren ist, wenn bei einem fraglichen Gebäude die Wahrnehmbarkeit der wesentlichen Strukturen von außen weitgehend ausgeschlossen wird.[127]

Technische Gründe

Denkmale, deren Unterschutzstellung auf technische Gründe zurückzuführen ist, sollen handwerkliches und technisches Wirken bezeugen. Darunter sind z.B. Industriearchitekturen (Zechen, Kokereien etc.), besondere Dachkonstruktionen oder auch ein barockes Wasserversorgungssystem zu verstehen.[128]

Feststellung des öffentlichen Erhaltungsinteresses

Wie einleitend dargestellt, muss neben der Denkmalfähigkeit auch eine Denkmalwürdigkeit bestehen. Schließlich sollen nicht geradezu wahllos Sachen bzw. Gebäude unter Denkmalschutz gestellt werden, ohne dass daran ein gesteigertes öffentliches Interesse bestünde. Die Denkmalwürdigkeit ist in diesem Sinne ein Korrektiv zur Denkmalfähigkeit.[129] Aufgrund der das nach Art. 14 GG geschützte Eigentum einschränkenden Funktion bedarf es einer besonderen Rechtfertigung, weshalb ein Objekt unter Denkmalschutz gestellt werden soll. Einen wichtigen Anhaltspunkt dafür kann der Seltenheitswert liefern, der daher in der Prüfung auch einen primären Rang einnimmt.[130] Wie dargestellt, hat der Denkmalschutz aber nicht nur die Erhaltung letzter Exemplare zum Inhalt.[131] Auch der dokumentarische und exemplarische Wert eines Objekts sowie das Alter, das Maß der Originalität und die Integrität können bei entsprechendem Gewicht wesentliche Schutzgründe darstellen.[132] Unter Berücksichtigung dieser die Denkmalwürdigkeit nahe legenden Merkmale ist eine abwägende Entscheidung darüber zu treffen, ob das Objekt tatsächlich denkmalwürdig ist oder nicht.[133]

Die Abwägungsentscheidung erfolgt nicht gegenüber denkmalschutzfremden Belangen und Interessen, etwa dem Eigentumsinteresse oder dem Wunsch eines Bauherrn zur Umsetzung eines Neubauprojektes.[134] Die Abwägung ist also kein Einfallstor für andere öffentliche Belange.[135] Sie bezieht sich lediglich auf die denkmalrelevanten Schutzgründe, so dass sich im Ergebnis der Abwägung das öffentliche Erhaltungsinteresse bewerten und eine Entscheidung für oder gegen eine Unterschutzstellung begründen lässt. Die Bewertung hat dabei

[124] OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 14.8.1991 – 7 A 1048/89, NVwZ-RR 1992, 531.
[125] OVG Hamburg, U. v. 1.2.1988 – Bf II 69/85, juris; VG Hamburg, U. v. 12.5.2014 – 7 K 278/12, juris.
[126] Viebrock, a.a.O., Teil C, Rn. 18; OVG Sachsen, U. v. 12.6.1997, a.a.O.
[127] OVG Berlin, U. v. 11.7.1997 – OVG 2 B 15/93, juris.
[128] Viebrock, a.a.O., Teil C, Rn. 20.
[129] VGH Baden-Württemberg, U. v. 10.5.1988, a.a.O.
[130] Viebrock, a.a.O., Teil C, Rn. 25
[131] OVG Sachsen, U. v. 12.6.1997, a.a.O.; VGH Baden-Württemberg, U. v. 23.7.1990, DVBl. 1990, 1113.
[132] Ebd.
[133] VGH Baden-Württemberg, U. v. 10.5.1988, a.a.O.
[134] Viebrock, a.a.O., Teil C., Rn. 31.
[135] Ebd.

durch sachkundige Personen zu erfolgen und sich nach dem Verständnis sachkundiger bzw. interessierter Personen, nicht aber der breiten Bevölkerung zu richten.[136]

3.2 Denkmalbereiche

Während sich die vorherigen Ausführungen auf alle Arten von Denkmälern allgemein beziehen, bedarf es im Folgenden einer genaueren Betrachtung, was Ensembles bzw. Denkmalbereiche ausmacht und wie sie abzugrenzen sind. Eine Legaldefinition für Denkmalbereiche liefert § 2 Abs. 2 Nr. 2 BbgDSchG: Demnach sind Denkmalbereiche „Mehrheiten baulicher oder technischer Anlagen einschließlich der mit ihnen verbundenen Frei- und Wasserflächen, die in ihrer Gesamterscheinung, Struktur, Funktion oder in anderer Weise aufeinander bezogen sind, unabhängig davon, ob die einzelnen Anlagen für sich die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllen. Denkmalbereiche sind insbesondere Zeugnisse der Siedlungs- und Produktionsgeschichte, des Städtebaus und der Garten- und Landschaftsgestaltung“.

Somit folgt auch das BbgDSchG der gängigen Definition, wonach Denkmalbereiche in dem hier interessierenden Sinne eine Sachgesamtheit von Baudenkmälern darstellen.[137] Nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 BbgDSchG kommt es nicht darauf an, ob die baulichen oder technischen Anlagen selbst bereits Denkmale sind.[138] Im Gegenteil, auch ohne Vorhandensein eines einzigen Denkmals kann ein Denkmalbereich i.S.d. BbgDSchG vorliegen.[139] Selbstverständlich können aber Einzeldenkmäler Bestandteil eines zusammenhängenden Denkmalbereichs sein. Daher können sich im Denkmalbereich die Denkmaleigenschaften mehrfach überlagern: So kann sich z.B. ein Einzeldenkmal in einem Straßenensemble befinden, das sich wiederum in einem Stadtensemble befindet.[140] Die baulichen Anlagen innerhalb eines Denkmalbereichs werden aber über die Denkmalbereichsfestlegung selbst zum Denkmal. Es gibt in diesem Sinne keine rechtlichen Lücken oder Fremdkörper, sondern alle vom Denkmalbereich erfassten Anlagen sind ein (Gesamt-)Denkmal mit dem Schutzgegenstand des Denkmalbereichs.[141]

Als ungeschriebenes Tatbestandmerkmal von Denkmalbereichen gilt, dass sie eine Mehrheit von Anlagen, die in Folge einheitlicher Konzeption oder Planung oder sonstiger übergeordneter Komponenten in einem feststellbaren Funktionszusammenhang oder in einem gemeinsamen Grundprinzip stehen, in einer als Gruppe schutzfähigen und -würdigen Einheit zusammenführt.[142] Dabei kann es unerheblich sein, ob die Erstellung der in dem Denkmalbereich zusammengefassten Anlagen in einem einheitlichen Zeitraum erfolgt ist oder nicht.[143] Ein Denkmalbereich liegt vor, wenn es sich bei den von ihm erfassten Anlagen um eine historisch oder städtebaulich-gestalterisch gewachsene Einheit mit gesteigertem Zeugniswert für bestimmte geschichtliche Entwicklungen oder städtebaulichen Gegebenheiten an einem Ort handelt.[144] Die baulichen Anlagen müssen verbindende, einheitsstiftende Merkmale hin-

[136] Ebd., Rn. 33; für viele: BVerwG, U. v. 24.6.1960, a.a.O.
[137] Martin, a.a.O., Teil B, Rn. 44.
[138] Bayerischer VGH, B. v. 29.2.2016 – 9 ZB 15.1146, juris für die gleiche Regelung in Bayern.
[139] Ebd., Teil C, Rn. 49.
[140] Ebd., Teil B, Rn. 45.
[141] Ebd.
[142] VGH Baden-Württemberg, U. v. 23.4.1998, EzD 2.4 Nr. 3.
[143] OVG Niedersachsen, U. v. 3.5.2006 – 1 LB 16/05, BauR 2006, 1730.
[144] Martin, a.a.O., Teil C, Rn. 44.

sichtlich der Bauform oder bestimmter Gestaltungsmerkmale aufweisen und als historisch überlieferter Bestand in städtebaulicher Hinsicht Lebensformen vergangener Zeitabschnitte widerspiegeln.[145] Die einheitsstiftenden Merkmale müssen dabei einen herausragenden Aussagewert für die städtebauliche Entwicklung an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit aufweisen.[146]

Aus der Rechtsprechung lässt sich Folgendes ableiten: Ein Denkmalbereich nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 BbgDSchG besteht regelmäßig aus mehreren baulichen oder technischen Anlagen, die in einem übergeordneten Zusammenhang zueinander stehen bzw. aufeinander bezogen sind.[147] In diesem Zusammenhang erfüllen sie mindestens eine der vorher dargestellten Denkmaleigenschaften. Der Zusammenhang lässt sich zumeist am äußeren Erscheinungsbild ablesen[148]: Gebäudegruppen, die aufeinander bezogen sind, eine einheitliche Gestaltung, kennzeichnende Orts-, Platz- und Straßenbilder oder erkennbare Ortsgrundrisse.

Die Abgrenzung zwischen einem Einzeldenkmal und einem Denkmalbereich ist eine Angelegenheit des Einzelfalls. Wichtig ist, dass im Denkmalbereich eine „Kategorienadäquanz“[149] herrschen muss. Das bedeutet, dass alle baulichen und technischen Anlagen aus den gleichen Gründen (z.B. künstlerischen) im Denkmalbereich zusammengefasst sind. Besitzt eine Anlage des Denkmalbereichs darüber hinaus den Status als Einzeldenkmal, können sich hieraus weitergehende Anforderungen ergeben, die sich dann aber nur auf das Einzeldenkmal beziehen. Eine „Umlegung“ dieser Schutzansprüche über den auf das Einzeldenkmal bezogenen Umgebungsschutz hinaus auf alle Bestandteile des Denkmalbereichs ist in diesem Fall nicht möglich und auch nicht vom Gesetz gedeckt.

Der Schutzumfang, den ein Denkmalbereich genießt, entspricht dem eines Einzeldenkmals. Das BbgDSchG trifft insofern keine Differenzierungen. Daher gilt z.B. auch für Denkmalbereiche der Umgebungsschutz nach § 2 Abs. 3 BbgDSchG. Der Erlass einer Denkmalbereichssatzung kann daher weitreichende (räumliche wie materielle) Folgen haben. Insoweit ist die Frage der Denkmalverträglichkeit im städtebaulichen Zusammenhang bei Denkmalbereichen besonders zu prüfen. Da der Denkmalbereich den gleichen Schutz wie ein Einzeldenkmal erhält, gelten auch Erhaltungsgebote und Genehmigungspflichten für den Denkmalbereich als solchen. Die Eigentümer von in einem Denkmalbereich gelegenen Anlagen unterliegen demzufolge auch dann den mit dem Denkmalschutz verbundenen Pflichten, wenn ihre Anlage bei isolierter Betrachtung nicht die Voraussetzungen als Einzeldenkmal erfüllt.[150] Ein entsprechender Hinweis oder Verweis auf die anzuwendenden Normen des BbgDSchG in der Denkmalbereichssatzung ist daher zweckmäßig.

Das System der Denkmalbereichssatzung ähnelt insoweit jenem der Erhaltungssatzung, als es sich um ein zweistufiges Verfahren handelt[151]: Auf Ebene der Bestimmung des Denkmalbereichs findet keine Abwägung mit anderen Belangen außer jenen des Denkmalschutzes selbst statt. Die Zugehörigkeit zum Ensemble wird unabhängig vom wirtschaftlichen Zustand

[145] OVG Berlin, U. v. 25.7.1997, a.a.O.
[146] OVG Berlin, U. v. 11.7.1997, a.a.O.
[147] Martin, a.a.O., Teil C, Rn. 44.
[148] Ebd., auch für das Folgende.
[149] Ebd., Rn. 47.
[150] Bayerischer VGH, U. v. 3.1.2008 – 2 BV 07.760, juris.
[151] Leidinger: Ensembleschutz als Instrument des Denkmalrechts und sein Verhältnis zu anderen Instrumente der Stadterhaltung und –gestaltung, BauR 1994, 1 (4).

der Eigentümer, dem Zustand der Bausubstanz etc. festgestellt. Erst bei konkreten Anträgen seitens des Eigentümers oder Bescheiden seitens der Verwaltung beginnt die Einzelfallprüfung. Dann ist im Falle eines Rechtsstreits vom Gericht auch die Feststellung voll überprüfbar, ob die Anlage zum Denkmalbereich gehört oder nicht.[152]

Für Neubauten in Denkmalbereichen bzw. in ihrer Umgebung kommt es vor allem darauf an, dass sich die baulichen Anlagen sowohl in ihrem Umfang als auch ihrer Gestaltung dem überlieferten und geschützten Straßenbild anpassen.[153] Das kann durchaus in moderner Formensprache geschehen, da ein Neubau, wie bereits dargestellt, per se kein Denkmal sein kann und daher auch nicht auf die Verwendung historischer Bausubstanz verpflichtet ist. Aus Sicht der Gemeinde kann sich in solchen Bereichen eine Gestaltungssatzung anbieten, die eine verträgliche Gestaltung mit dem Denkmalbereich sicherstellt.[154] Empfehlenswert kann auch die Einsetzung eines Gestaltungsbeirates, weil dabei jedes Vorhaben als Einzelfall jenseits einer oft zu starren Gestaltungssatzung betrachtet werden kann.

3.3 Aufstellungsverfahren

Das Verfahren zur Aufstellung der Denkmalbereichssatzung im BbgDSchG ist nicht formalisiert. Der einschlägige § 4 Abs. 1 BbgDSchG regelt insoweit nur, dass die Gemeinde die Satzung im Benehmen mit der Denkmalfachbehörde zu erlassen hat. Die Denkmalfachbehörde ist nach § 17 Abs. 1 BbgDSchG das Brandenburgische Landesamt für Denkmalpflege und Archäologisches Landesmuseum, das die Gemeinde bei der Aufstellung der Satzung zu unterstützen hat. Das liegt auch nahe, da die Denkmalfachbehörde maßgeblich für die Bewertung der Denkmalfähigkeit und –würdigkeit zuständig ist.[155] Außerdem erfahren die Gemeinden, die ansonsten eben nicht direkt für den Denkmalschutz zuständig sind, kompetente Unterstützung durch die zuständige Fachbehörde. Bei dem Erlass von Denkmalbereichssatzungen handelt es sich aber um eine weisungsgebundene Pflichtaufgabe nach § 2 Abs. 3 BbgKVerf.[156] Die Gemeinde kann daher über die Art und Weise entscheiden, wie sie die Erfüllung der Aufgabe wahrnimmt, nicht aber, ob sie sie überhaupt erfüllen muss. Sofern die Tatbestandsvoraussetzungen des § 2 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 BbgDSchG vorliegen, ist die Gemeinde zum Erlass einer Satzung verpflichtet.[157] Diese Verpflichtung ist besonders zu betonen, da im Gegensatz zum „normalen“ ipso iure-System des BbgDSchG die Denkmalbereiche erst geschützt sind, wenn eine entsprechende Satzung bzw. Verordnung nach § 4 Abs. 2 BbgDSchG erlassen ist. § 4 BbgDSchG verdrängt insoweit als Spezialregelung § 3 Abs. 1 BbgDSchG.[158]

Neben der Kooperation zwischen der Gemeinde und dem Landesamt für Denkmalpflege ist eine weitergehende Öffentlichkeits- oder Bürgerbeteiligung nicht vorgeschrieben. Das Sat-

[152] Ebd.
[153] Martin, a.a.O., Teil C, Rn. 53.
[154] Vgl. zu dieser Thematik weiterhin Bayerischer Landesdenkmalrat (Hrsg.): Empfehlungen des Bayerischen Landesdenkmalrates für Baumaßnahmen innerhalb oder in der Nähe von Ensembles im Sinne des Denkmalschutzgesetztes sowie in der Nähe von Einzelbaudenkmälern vom 14. Februar 1977, http://recht.denkmalnetzbayern.de/wp-content/uploads/2016/02/5-2-2-1-Bayern-Empfehlungen-Ensemble-1977-8-S.pdf; Zugriff am 13.07.2016.
[155] S. o. Kapitel 3.1.
[156] Martin/Mieth/Graf/Sutter, § 4, Nr. 1.2.
[157] Ebd., Nr. 2.
[158] Ebd., Nr. 4.1.

zungsverfahren richtet sich nach der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg[159] und hier insbesondere nach § 3 Abs. 3 BbgKVerf. Demnach müssen Satzungen ortsüblich bekannt gemacht werden und vom Hauptverwaltungsbeamten (i.d.R. dem Bürgermeister) unterzeichnet werden. Zudem ist § 28 Abs. 2 Nr. 9 BbgKVerf zu beachten, wonach die Gemeindevertretung den Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Satzungen zu beschließen hat. Weitere Verfahrensvorschriften können sich ggf. aus den einzelnen Gemeindeordnungen ergeben (insbesondere auch dazu, wie die ortsübliche Bekanntmachung zu erfolgen hat).

Als Mindestinhalt der Satzung wird in § 4 Abs. 1 S. 2 BbgDSchG auf § 3 Abs. 3 S. 1 BbgDSchG verwiesen. Danach hat die Satzung die Bezeichnung des Denkmalbereichs und seinen Ort, eine Begrenzung des Denkmalbereichs in einer Karte mit geeignetem Maßstab, die Beschreibung des Denkmalbereichs und die Benennung des Schutzumfangs sowie die wesentlichen Gründe der Eintragung zu regeln. Die Denkmalbereichssatzung unterliegt als materielles Gesetz dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot.[160] Die in ihr enthaltenen Regelungen müssen hinreichend bestimmt sein. Sie müssen zudem mit den übrigen Normen des BbgDSchG harmonieren, auf die an geeigneten Stellen zu verweisen ist.

Eine Begründung der Satzung ist zwar nicht geboten, bietet sich aber in der Praxis an.[161] Soweit *Martin et al.* etwas anderes feststellen[162], bezieht sich das auf die nach § 4 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 3 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BbgDSchG geforderten wesentlichen Gründe der Eintragung. Diese sind in der Satzung zu beschreiben, allerdings nicht in aller Ausführlichkeit. Es sind eine Vielzahl weiterer Dokumente und Informationen denkbar, die sich als Inhalt einer Begründung anbieten, jedoch nicht als Satzungsbestandteil. Das gilt einerseits für das von *Martin et al.* an gleicher Stelle genannte Gutachten der Fachbehörde. Bestandteile der Begründung könnten aber auch eine fotographische Dokumentation der einzelnen Bestandteile des Denkmalbereichs und eine Überprüfung der Denkmalkriterien nach § 2 Abs. 1 BbgDSchG sein. Somit kann ggf. auch die Akzeptanz bei den Eigentümern, dass sie fortan den Rechten und Pflichten einer Denkmalbereichssatzung unterliegen, eher erreicht werden.[163]

Die direkte Normenkontrolle der Satzung ist in Brandenburg nicht vorgesehen.[164] Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei der Denkmalbereichssatzung aber über ein zweistufiges Instrument. Wird ein Verwaltungsakt auf Basis der Satzung erlassen, kann der Empfänger nach Widerspruch gegen diesen klagen und die Denkmalbereichssatzung inzident überprüfen lassen. Dabei ist es aber vom Einzelfall abhängig, ob lediglich die bauliche Anlage, die Gegenstand des Verfahrens ist, im Falle eines erfolgreichen Widerspruchs aus dem Geltungsbereich der Satzung genommen wird oder ob die Satzung insgesamt unwirksam wird.

In der Regel wird die Satzung angewandt, indem der jeweilige Eigentümer einen Genehmigungsantrag stellt. Da § 72 Abs. 1 BbgBO eine Konzentrationswirkung der Baugenehmigung entfaltet, muss auch die Vereinbarkeit mit allen öffentlich-rechtlichen Vorschriften – und somit auch dem Denkmalrecht und Denkmalbereichssatzungen – geprüft werden (s. a. § 20 BbgDSchG). Beeinträchtigt das beantragte Vorhaben nicht den Denkmalbereich bzw. seinen

[159] Leidinger, a.a.O., 5f.
[160] Martin/Mieth/Graf/Sutter, a.a.O., § 4, Nr. 2.3.
[161] Leidinger, a.a.O., 6.
[162] Martin/Mieth/Graf/Sutter, a.a.O., § 4, Nr. 2.
[163] Leidinger, a.a.O., 6.
[164] Ebd.

Schutzzweck, ist die Genehmigung zu erteilen.[165] Liegen Beeinträchtigungen vor, ist der Denkmalschutz in einem ersten Schritt über Auflagen in der Baugenehmigung sicherzustellen. Sofern das nicht möglich ist, ist die Genehmigung zu versagen. Dabei müssen aber auch Aspekte wie die wirtschaftliche Härte gegenüber dem Eigentümer beachtet werden[166], was zu Ausgleichszahlungen nach § 24 BbgDSchG führen kann.

[165] Ebd., 8.
[166] Ebd.

Zweiter Hauptteil: Erfahrungen aus der Praxis

Nach der Schilderung der rechtlichen Grundlagen der Erhaltungssatzung, der Gestaltungssatzung und der Denkmalbereichssatzung soll nun dargestellt werden, wie diese Satzungstypen in der Praxis der Städte und Gemeinden im Land Brandenburg angewendet werden.

1. Methodisches Vorgehen

Die Expertise bediente sich einer qualitativen Untersuchung. Wie dargestellt, wurden 15 Satzungen untersucht, in der Mehrzahl Gestaltungssatzungen (7x) – ihnen stehen jeweils vier untersuchte Denkmalbereichssatzungen und Erhaltungssatzungen gegenüber. In dieser Ungleichverteilung der untersuchten Fallbeispiele spiegelt sich zum einen die planerische Praxis im Land Brandenburg wider – nach einer schriftlichen Befragung aller Brandenburgischen Gebietskörperschaften durch das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) im Februar 2016 wurden in den Kommunen, die an der Befragung teilnahmen, 457 Gestaltungssatzungen, 114 Erhaltungssatzungen und 75 Denkmalbereichssatzungen aufgestellt. Neben dieser „gelebten“ Schwerpunktsetzung sprach aber vor allem die hohe Bandbreite unterschiedlicher Regelungsinhalte bei Gestaltungssatzungen dafür, auf eine größere Zahl von Beispielen zurückzugreifen. Eine so hohe Vielfalt und Variabilität lässt sich bei Erhaltungssatzungen und Denkmalbereichssatzungen bei weitem nicht feststellen.

Die Untersuchung der Fallbeispiele bestand aus bis zu jeweils zweistündigen Interviews mit den Planungsverantwortlichen und zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern aus den Stadtplanungs- und Bauämtern. Soweit im Zusammenhang mit den Satzungen auch Sanierungsbeauftragten eine Verantwortung zukommt, wurden auch diese nach Möglichkeit in die Gespräche eingebunden. Im Falle einer Denkmalbereichssatzung wurden in das Interview auch die Bauaufsichtsbehörde sowie die untere Denkmalschutzbehörde einbezogen. Den geführten Gesprächen lagen Interviewleitfäden zu Grunde. Auf Wunsch wurden diese den Akteuren zuvor zugesandt. Soweit möglich und zugänglich gemacht, wurden die Verfahrensakten gesichtet. Dabei stellte sich durchweg heraus, dass der im Aufstellungsverfahren zu betreibende Aufwand, insbesondere die Abwägung der Stellungnahmen von Öffentlichkeit und Behörden, gemessen an Bebauungsplanverfahren vergleichsweise gering ist und echte Streitfragen die Ausnahme sind. Unüberbrückbare Hindernisse traten überhaupt nicht auf. Außerdem wurden die Begründungstexte und erläuternden Broschüren zu den Satzungen geprüft. Neben den Interviews und der Sichtung der Unterlagen wurden Vor-Ort-Begehungen in den Satzungsgebieten durchgeführt. Um die Erfolgsquote von Satzungen zu bemessen, sind die Erkenntnisse aus den Interviews besser geeignet, da eine einmalige Begehung im Jahr 2016 keinen Vorher-Nachher-Vergleich erlaubt.

Soweit das bei 13 Gebietskörperschaften leistbar ist, wurde bei der Auswahl der Beispielkommunen ebenfalls auf eine hinreichende Bandbreite geachtet. Dazu wurden im Vorfeld vom MIL Strukturtypen erstellt, die aus drei Merkmalen gebildet wurden:

I. Gemeindegröße

A. Größere Städte mit Bauordnungs-/Bauaufsichtsamt (kreisfreie oder große kreisangehörige Städte)
B. Mittel- und Kleinstädte ohne Bauordnungs-/Bauaufsichtsamt
C. Kleine Gemeinde oder Amt

II. Anwendungstyp

A. Strukturtyp I (Stadt im Programm Städtebaulicher Denkmalschutz oder mit stetigem Förderschwerpunkt erhaltende Stadterneuerung in anderen Programmen, Satzungstypen oft kombiniert)
B. Strukturtyp II (Stadt mit Städtebauförderung, aber ohne klarem Schwerpunkt auf erhaltender Erneuerung, gleichgewichtig sind Entwicklungs- und Umbauaufgaben)
C. Strukturtyp III (Stadt oder Gemeinde ohne oder mit nur marginal bedeutsamer Städtebauförderung

III. Raumtyp

A. Raumtyp I (dynamischer wachsender Raum)
B. Raumtyp II (stagnierender, demographisch schrumpfender Raum)

Daraus lassen sich theoretisch 18 Strukturtypen-Kombinationen ableiten, von AAA bis CCB. Im Land Brandenburg kommen lediglich 14 Strukturtypen vor (es fehlen ABA / ACA / ACB / CBA). Städte des Strukturtyps AAA bzw. AAB nahmen an der schriftlichen Befragung nicht teil. Diese erfasste demnach 12 unterschiedliche Strukturtypen. Aus diesem Angebot sollten geeignete Interviewpartner ausgewählt werden.

Bei der Auswahl der Fallbeispiele konnte sichergestellt werden, dass sich jeder Satzungstyp mindestens einmal den drei Gemeindegrößen zuordnen lässt. Zugleich sollte bei der Wahl der Fälle darauf geachtet werden, dass die jeweils zu untersuchenden Satzungen möglichst nicht älter als zehn Jahre sind. Im Ergebnis der Rückantworten im Rahmen der angesprochenen Februar-Befragung und mit dem Ziel einer Gemeinde-Vielfalt den Strukturtypus betreffend wurden 15 Gemeinden für eine Befragung ausgewählt. Davon wurde bei zwei Gemeinden auf eine gezielte Untersuchung ihrer Satzung verzichtet, nachdem sich auf Nachfrage herausstellte, dass die Satzungen jeweils älter als 20 Jahre sind.

Folgende Satzungen wurden hingegen untersucht:

Nr.	Stadt / Gemeinde	Kreis	Erhaltungssatzung	Gestaltungssatzung	Denkmalbereichssatzung	Strukturtyp	Datum Untersuchung
1.	Stadt Altlandsberg	MOL		X		CAA	13.10.16
2.	Gem. Boitzenburger Land	UM			X	CCB	06.10.16
3.	Stadt Cottbus	CB			X	ABB	07.10.16
4.	Gemeinde Dallgow-Döberitz	HVL		X		BCA	28.09.16
5.	Stadt Eberswalde	BAR	X	X		ABB	05.10.16
6.	Stadt Hennigsdorf	OHV			X	BBA	15.09.16
7.	Stadt Ketzin/Havel	HVL		X	X	CBB	04.10.16
8.	Amt Märkische Schweiz	MOL	X			CCB	29.09.16

Nr.	Stadt / Gemeinde	Kreis	Erhaltungssatzung	Gestaltungssatzung	Denkmalbereichssatzung	Strukturtyp	Datum Untersuchung
9.	Gemeinde Nuthetal	PM	X			CCA	26.09.16
10.	Stadt Rathenow	HVL		X		BBB	30.09.16
11.	Stadt Schwedt / Oder	UM		X		ABB	05.10.16
12.	Stadt Werder / Havel	PM		X		BAA	26.09.16
13.	Stadt Wittenberge	PR	X			BAB	26.10.16

Tabelle 1: Übersicht über die untersuchten Satzungen

Die ausgewählten 13 Gemeinden/Städte gaben in der schriftlichen Befragung des MIL vom Februar 2016 überwiegend an, dass ihre Satzungen erst seit 2010 aufgestellt wurden und insoweit wie gewünscht neueren Datums sind. In Einzelfällen ergab sich bei den Interviews, dass einige Satzungen auch älter waren bzw. dass jüngst erst Änderungsverfahren eingeleitet wurden, deren Abschluss noch bevorsteht. Vom Grundsatz möglichst junger Satzungen musste aber auch wegen des Anspruchs einer ausreichenden Bandbreite bei den Strukturtypen abgewichen werden. Denn einige Strukturtypen, z.B. CAA, sind im Land Brandenburg nur ein- oder zweimal vertreten, so dass auch aus diesem Grund Beispiele untersucht wurden, die teils deutlich älter als zehn Jahre sind.

Mit den 15 untersuchten Fallbeispielen wurden immerhin neun von zwölf zur Auswahl stehende Strukturtypen erfasst werden. So ergibt sich ein guter Querschnitt durch die Strukturtypen.

Neben den Interviews und der vertieften Auseinandersetzung mit insgesamt 15 Fallbeispielen wurden im Rahmen einer Internetrecherche weitere Satzungen Brandenburgischer Gebietskörperschaften betrachtet. Diese Recherche im Vorfeld der Interviews hatte unter anderem den Zweck, typische Muster, ggf. auch Fehler zu erkennen und auf gute Beispiele zu stoßen. Teilweise ließen sich aus dieser Internetrecherche Fragen für den Interviewleitfaden ableiten.

Die Interviews in den Bau- und Stadtplanungsämtern sowie die Begehungen der Satzungsgebiete fanden im Zeitraum vom 15. September bis einschließlich 26. Oktober 2016 statt. Nachfolgend werden die Ergebnisse der Interviews zusammengefasst – beginnend mit den Erhaltungssatzungen.

2. Erhaltungssatzungen

2.1 Allgemeines

Im Rahmen der Praxisstudien wurden die Erhaltungssatzungen von vier Städten und Gemeinden untersucht. Der Zeitraum, zu denen die untersuchten Satzungen in Kraft getreten sind, erstreckt sich von 1994 bis 2014. Für die Bearbeitung der Satzungen wurde in nahezu allen Fällen ein externes Büro beauftragt, teilweise handelte es sich dabei um den Sanierungsbeauftragten der Stadt bzw. Gemeinde.

2.2 Rahmenbedingungen

Die Motive für die Aufstellung einer Erhaltungssatzung sind unterschiedlicher Natur: Teils entstand der Wunsch aus der Gemeindevertretung selbst, teils war das Angebot von Fördermitteln das entscheidende Argument. Ebenso sollte in zwei Gebietskörperschaften mit der Erhaltungssatzung die Verstetigung von Sanierungszielen erreicht werden, nachdem die Fördermaßnahme in absehbarer Zeit ausläuft. Mindestens der Genehmigungsvorbehalt sollte in die Zeit nach dem Auslaufen der Sanierungssatzung „hinübergerettet“ werden. Auch vorbereitende Untersuchungen zur möglichen Durchführung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme haben in einer Gemeinde dazu geführt, dass die nicht berücksichtigten Gebiete über eine Erhaltungssatzung gesichert wurden. In einem anderen Fall hat die Gemeinde für ein Gebiet eine Erhaltungs- und Sanierungssatzung beschlossen. Auch Wohnungsunternehmen regten die Aufstellung einer Erhaltungssatzung an, um im Anschluss von steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten Gebrauch machen zu können. Nur in einem Fall veranlassten missliebige Bauanträge die Aufstellung einer Erhaltungssatzung.

Im Regelfall wurden Dritte mit der Erarbeitung der Satzung beauftragt, lediglich eine größere Kommune stellt ihre Erhaltungssatzungen in Eigenregie auf. Drei von vier Erhaltungssatzungen wurden gefördert, wobei wegen der Beauftragung Dritter nicht immer nachvollziehbar war, aus welchen Fördertöpfen Mittel zur Aufstellung der Satzung akquiriert wurden.

2.3 Aufstellungsverfahren

Bei der Auswahl des Satzungstyps herrschte in den befragten Gemeinden weitgehend Einigkeit. Die kommunalen Entscheidungsträger lassen sich hierbei von den Empfehlungen der Verwaltung überwiegend leiten. In einem Fall wurde bereits kurz nach der Wiedervereinigung eine Schutz bietende Denkmalbereichssatzung aufgestellt und angewandt. Sie wurde aber in den 1990er Jahren aufgehoben. An ihre Stelle trat dann – mit zeitlichem Abstand – eine Erhaltungssatzung. Die Aufhebung einer einen sehr strengen Rahmen gebenden Denkmalsatzung und der Austausch durch eine insgesamt offenere, mehr Freiraum bietende Erhaltungssatzung wurde durch die politischen Entscheidungsträger ganz bewusst initiiert. In einer anderen Gemeinde wurde eine Erhaltungssatzung parallel zu einer Gestaltungssatzung aufgestellt. Ziel war es, die Regelungsmöglichkeiten beider Instrumente zu nutzen. Anderswo ergab sich die Aufstellung der Erhaltungssatzung aus den vorbereitenden Untersuchungen, sodass es durch die umfassende Entscheidungsgrundlage keine weiteren Diskussionen um den Satzungstyp gab. Eine Gebietskörperschaft (ohne größeren Wachstumsdruck) hat trotz gestalterischen Anspruchs bewusst auf die gleichzeitige Aufstellung einer Gestaltungssatzung verzichtet, um Entwicklungschancen nicht von vorneherein im Keim zu ersticken.

Das Nebeneinander unterschiedlicher Baustile innerhalb des Satzungsgebietes sprach aus Sicht der Planungsverantwortlichen gegen weitere gestalterische Vorgaben, selbst wenn man vorherrschende „Muster“ als kleinsten gemeinsamen Nenner – in dem konkreten Fall das Satteldach – hätte aufgreifen können. In dem von vielen Baulücken geprägten Satzungsgebiet könnte dies zur Ordnung beitragen. Im Vordergrund der Ordnungsziele steht die Sicherung der Bauflucht entlang der straßenseitigen Grundstücksgrenzen. Festgeschrieben wurde dieses Ziel zwar nicht, der bloße Genehmigungsvorbehalt wird aber in der Verwaltung als hinreichende Einflusssphäre gesehen.

Die städtebauliche Eigenart ergibt sich in allen untersuchten Gemeinden aus der historischen Entwicklung des Orts. In einem Fall wird eine Arbeitersiedlung aus den 1920er Jahren über die Erhaltungssatzung geschützt, die an anderer Stelle der Gemeinde nicht mehr vorkommt und eine spezifische städtebauliche Gestalt aufweist. Anderswo hatte ein Brand die Ortslage nahezu vollständig zerstört, sodass eine umfassende Neuplanung erfolgte, die sich vom Ortsbild und der Stadtgestalt her deutlich von anderen Siedlungen im Umland unterscheidet. In einem weiteren Fall ging es vornehmlich um die Bewahrung des Stadtgrundrisses.

Es wurde in allen Fällen ein Aufstellungsbeschluss gefasst. Die damit verbundenen Rechtsfolgen, dass ein Vorhaben auch zurückgestellt oder vorläufig untersagt werden kann, wurden aber von keiner Gemeinde genutzt. Offensichtlich fehlte der Bedarf an einer vorläufigen Sicherung der Satzungsziele.

Probleme oder Unsicherheiten bei der Aufstellung der Satzung wurden nicht benannt. Auch das spricht dafür, dass sich die befragten Kommunen bewusst für das Instrument der Erhaltungssatzung und die damit verbundenen Regelungsmöglichkeiten entschieden haben. Auch die Öffentlichkeitsbeteiligung bereitete im Aufstellungsverfahren keinerlei Schwierigkeiten. In allen Kommunen wurden zusätzlich zur Offenlage Infoveranstaltungen für die Bewohner durchgeführt. Widerspruch aus den Kreisen der Bevölkerung wurde nur vereinzelt wahrgenommen, insgesamt erfuhr der Erlass der Satzungen große Zustimmung. Die befragten Städte und Gemeinden veranstalteten i.d.R. neben den „normalen“ Beteiligungsverfahren durch Auslegung der Planunterlagen öffentliche Bürgerveranstaltungen, um das Instrument und seine Folgen Betroffenen und sonstigen Interessierten gezielt zu erläutern. In einem Fall wurden die Bewohnerinnen und Bewohner des Satzungsgebietes sogar über Hauswurfsendungen unmittelbar informiert und per Flyer zu einem Informationsabend eingeladen. Anderswo wurde eine öffentlichkeitswirksame Kulturveranstaltung am Marktplatz („Guten Morgen, Eberswalde“) dazu genutzt, die Öffentlichkeit für die Satzung zu interessieren. Die Veranstaltung wurde vom Kulturmanager der Stadt organisiert und von Stadt, Kreis und privaten Sponsoren (unter anderem von den Geschäftsinhabern im Plangebiet) finanziert. Mit Improvisationstheater und Schnellzeichnerin wurde die Veranstaltung kulturell anregend ausgestaltet. Auf diesem Weg konnten größere Teile der Bevölkerung für die mit der Aufstellung der Erhaltungssatzung verbundenen Ziele der Stadt erreicht und interessiert werden. Das Veranstaltungsformat wird von der Verwaltung als erfolgreich und sinnvoll bewertet.

Die Erfahrung der befragten kommunalen Gebietskörperschaften zeigt, dass sich im Rahmen der Beteiligung von Behörden und Trägern öffentlicher Belange keine größeren Herausforderungen ergeben. In der Regel wird den Satzungsentwürfen weitgehend zugestimmt, teilweise ergeben sich hilfreiche Hinweise zur Optimierung, selten jedoch Bedenken oder

Einwendungen. In einem Fall wurde angeregt, parallel eine Denkmalbereichssatzung aufzustellen, um die mit der Erhaltungssatzung verfolgten städtebaulichen Ziele einer dauerhaften Erhaltung noch zu stärken.

In keiner der befragten Kommunen hat das Thema „Energetische Quartierserneuerung“ bei der Aufstellung der Satzungen eine Rolle gespielt. Das mag teilweise daran liegen, dass einige Satzungen zu einem Zeitpunkt aufgestellt wurden, als die energetische Erneuerung noch nicht im Problembewusstsein der handelnden Akteure angekommen war. Zwar besteht in allen Kommunen grundsätzlich ein Interesse an der Errichtung von Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie. Zumindest auf den vom öffentlichen Raum aus einsehbaren Fassaden- und Dachseiten wird i.d.R. aber ein Widerspruch zu den Erhaltungszielen gesehen.

Nicht alle Erhaltungssatzungen verfügen über eine Begründung. Der Umfang des Satzungsdokumentes variiert zwischen zwei, drei Seiten für Deckblatt und Satzungstext, über Satzungsfassungen einschließlich Kurzbegründung, die in die Satzung mehr oder weniger integriert wurde, bis hin zu einem umfassenden Werk mit Satzungstext und ausführlicher Begründung einschließlich Hintergrundinformationen aus der vorbereitenden Untersuchungen zu einer Sanierungssatzung.

2.4 Anwendungspraxis

Nach einhelliger Auffassung trägt die Erhaltungssatzung dazu bei (und ist grundsätzlich geeignet), die Stadtgestaltung zu schützen und bauliche Qualität zu erhalten. Probleme entstehen nach einhelliger Auffassung in der Umsetzung bzw. Kontrolle der Satzung. Viele Eigentümer verfahren nach der Maßgabe, dass nach § 55 BbgBO sonst genehmigungsfreien Vorhaben auch in Erhaltungsgebieten keiner Genehmigung bedürfen. In einigen Fällen mögen Eigentümer dem Genehmigungsvorgang bewusst aus dem Weg gehen. In anderen Fällen sind den Bauherren Existenz und Folgen der Erhaltungssatzung nicht bewusst. Somit würden die Satzungen nicht selten missachtet und unterlaufen, es entstünde ein Verselbstständigungseffekt innerhalb der Nachbarschaft. Auf der anderen Seite fehle es in der Verwaltung an Personal, die Einhaltung der Satzungen hinreichend zu kontrollieren und wirksam gegen missbräuchliches Verhalten vorzugehen. Somit werden die Satzungen nur eingehalten, wenn Eigentümer im Bauamt eine entsprechende Anfrage stellen.

Abbildung 3: In den städtebaulichen Kontext eingegliederter Neubau im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung in Wittenberge

Um solchen Tendenzen entgegenzuwirken, hilft unter anderem eine wirksame Öffentlichkeitsarbeit. Die Veröffentlichung einer Satzung im Amtsblatt und das damit verbundene Inkrafttreten reichen oft nicht aus, um Satzungsinhalte und Wirkungen ins Bewusstsein der Bevölkerung zu holen. Interessant ist die Beobachtung einer kommunalen Gebietskörperschaft, dass das Bewusstsein für die Genehmigungspflicht nach § 144 BauGB im Plangebiet, als es noch Sanierungsgebiet war, deutlich größer war als für den Genehmigungsvorbehalt nach § 172 BauGB – für das im Wesentlichen gleiche Gebiet wurde eine Erhaltungssatzung aufgestellt, um den Gebietsschutz nach Entlassung aus der Sanierungssatzung möglichst aufrechtzuerhalten. Die betroffene Verwaltung sieht die Gründe für die ungleiche Erfolgsquote zwischen Sanierungsgebiet und Erhaltungsgebiet u.a. in der Öffentlichkeitsarbeit, die durch im Regelfall üppigere Fördermittel während der Sanierungsmaßnahmen erleichtert wird, durch den Eintrag des Sanierungsvermerks im Grundbuch und stimulierende Fördergelder für Eigentümer (z.B. über das Programm „Kleinteilige Maßnahmen“). Das Bewusstsein der Eigentümer für die Lage ihres Grundstückes innerhalb eines Sanierungsgebietes ist daher ungleich größer. Dennoch kommt es auch, aber seltener, innerhalb von Sanierungsgebieten vor, dass sonst nach § 61 BbgBO genehmigungsfreie Vorhaben ohne vorheriges sanierungsrechtliches Genehmigungsverfahren errichtet werden.

Die Satzungen werden innerhalb der Verwaltung vollinhaltlich angewandt, sobald ein entsprechender Bauantrag vorgelegt wird. In allen untersuchten Fällen wurden bereits Vorhaben negativ beschieden, weil ihre Umsetzung gegen die Regelungen der Erhaltungssatzung verstoßen hätte. Dabei ist es irrelevant, ob der Versagungsgrund tatsächlich von der gesetzlichen Grundlage des § 172f. BauGB gedeckt ist oder nicht – in den meisten Fällen wird die Entscheidung der Kommune von den Antragstellern akzeptiert. Vertreter einer Gemeinde, die zusätzlich über eine Sanierungs- und Gestaltungssatzung verfügt, betonten, dass ein

separater Erhaltungsvorbehalt wichtig für ihre Arbeit sei. Dieser würde von den Eigentümern in der Regel auch respektiert werden.

Besonders problematisch ist es, wenn Eigentümer unter Missachtung von Zielen und Grundsätzen der Satzung selbst genehmigungspflichtige Vorhaben ohne vorheriges Antragsverfahren umsetzen. Daraus erwächst einerseits eine negative Vorbildwirkung und andererseits Unmut und Unverständnis bei den Bauherren, die sich ordnungsgemäß verhalten. In einer befragten Gemeinde sind Rechtsstreitigkeiten bereits absehbar.

Dennoch wird ein Bedarf zur Nachjustierung der Erhaltungssatzung bzw. ihrer rechtlicher Grundlagen in den befragten Städten und Gemeinden kaum gesehen. Dieser sei nach einer einzelnen Ansicht eher bei Gestaltungssatzungen festzustellen und auch praktiziert worden. Ein Gesprächspartner gab an, dass die Regelung einer geschlossenen Bauweise wünschenswert, aber mit der Erhaltungssatzung nicht erreichbar sei. Eine andere Kommune monierte, dass sie ein unerwünschtes Vorhaben – die geplante bauliche Anlage war gegenüber der sie umgebenden Bebauung zu niedrig – nicht mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln verhindern konnte (zu der Frage, ob diese vermeintlichen Restriktionen zutreffen, siehe unten Kapitel 2.5).

2.5 Schlussfolgerungen

Insgesamt erwächst aus der Anwendungspraxis die Erkenntnis, dass zu umfassende Satzungsinhalte nicht zielführend sind. Es ist durch den Umgang mit genehmigungsfreien Vorhaben ohnehin schwer genug, die Satzung wirksam durchzusetzen. Insofern bieten sich schlanke, auf das Wesentliche reduzierte Erhaltungsatzungen an, die zur Not mit regelmäßigen Gebietsrundgängen auch tatsächlich durchgesetzt werden können. Zudem spielt auch die Kommunikation sowohl gegenüber der Öffentlichkeit als auch intern in der Verwaltung eine wichtige Rolle: Eine Kommune übersandte allen Eigentümern im Geltungsbereich der Satzung ein Satzungsexemplar und kommunizierte auch intern den Satzungsbeschluss. So können auch andere Dienststellen (z.B. die Gewerbeaufsicht) auf die Satzung hinweisen, wenn sie mit Bauwilligen in Kontakt treten.

In diesem Zusammenhang lassen die Befragungen einen ambivalenten Umgang mit den gesetzlichen Regelungsmöglichkeiten erkennen. Während eine Gemeinde umfassende Regelungen in die Satzung aufnimmt, die zum Teil (Fenstergestaltung, Fassadengliederung) einer Gestaltungssatzung zuzuordnen sind, beschränken sich viele auf die reine Wiedergabe des Gesetzestexts und das Beifügen einer Begründung, die zur Auslegung der Regelungen herangezogen wird. Wesentliche Inhalte sollten aber schon in der Satzung geregelt werden: Ergibt sich die städtebauliche Eigenart eines Gebietes z.B. aus der Gebäudehöhe, der Bauweise und/oder der Ausrichtung der Gebäude, kann die Satzung diesbezüglich Festsetzungen treffen. Bei den genannten Beispielen handelt es sich um Regelungsmöglichkeiten, die sich auch im Katalog des § 9 BauGB wiederfinden lassen und damit grundsätzlich auch Eingang in eine Erhaltungssatzung finden können. Bei solch einschneidenden Regelungen, die eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG darstellen, sollte aber ein Beteiligungsverfahren durchgeführt werden, das sich am Bebauungsplanverfahren orientiert. Ansonsten kann größerer Widerstand bis hin zum Einleiten von Normenkontrollverfahren seitens Betroffener nicht ausgeschlossen werden.

3. Gestaltungssatzungen

3.1 Allgemeines

Im Rahmen der Einzelinterviews wurden sieben Städte und Gemeinden zu ihrer Gestaltungssatzung befragt. Die untersuchten Gestaltungssatzungen sind im Zeitraum von 1993 bis 2008 entstanden, sofern es sich um eigenständige Gestaltungssatzungen handelt. Eine befragte Kommune nimmt gestalterische Festsetzungen lediglich in ihre Bebauungspläne auf, verfügt aber über keine separate Gestaltungssatzung im eigentlichen Sinne. Die Urheber der Satzungen unterscheiden sich ebenfalls: Oft wurden private Büros mit der Ausarbeitung der Gestaltungssatzung beauftragt, einige Kommunen haben die Satzung auch in Eigenregie – ggf. unter Mithilfe Dritter (z.B. Sanierungsträger oder der Denkmalschutzbehörde) – erstellt.

3.2 Rahmenbedingungen

Gestaltungssatzungen werden aus unterschiedlichem Anlass aufgestellt: Eine Gemeinde hat umfassende gestalterische Regelungen für ein erst noch zu realisierendes Wohngebiet in ihre Bebauungspläne aufgenommen. Andernorts wurde die Aufstellung einer neuen eigenständigen Gestaltungssatzung erforderlich, um eine rechtlich bedenkliche Satzung zu ersetzen (es handelte sich dabei um eine Kombination aus Gestaltungssatzung und Erhaltungssatzung). Zudem soll mit einer überarbeiteten Gestaltungssatzung die Sicherung von Sanierungszielen in einem auslaufenden Fördergebiet erreicht werden. In einem weiteren Fall führte die Eingemeindung einer Ortslage dazu, dass eine kommunale Gebietskörperschaft erstmals mit dem Erfordernis zur Aufstellung einer Gestaltungssatzung konfrontiert wurde, weil die ehemals eigenständige Gemeinde bereits Vorbereitungen zur Aufstellung einer Gestaltungssatzung getroffen hatte. Unter diesen Umständen blieb der genaue Anlass zur Aufstellung der Satzung im Verborgenen. Eine Gemeinde nahm schlicht den geplanten Austausch von Fenstern in erhaltenswerten Gebäuden zum Anlass, Gestaltungsregeln für die künftige Entwicklung in einer entsprechenden Satzung formulieren zu wollen. Die Gemeinde war an einer rechtlichen Handhabe interessiert, nachdem sie missliebige Vorhaben zuvor über Gespräche mit den Eigentümern (immerhin weitgehend erfolgreich) zu verhindern suchte.

Eine Förderung der Einhaltung der Gestaltungssatzung selbst fand in einer der befragten Städte und Gemeinden statt. In diesem Fall wurden Fördermittel aus dem Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ in Anspruch genommen. In einigen Kommunen wurde das Instrument bewusst mit einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme kombiniert. Somit konnten Fördermittel zur Umsetzung der Satzung bewilligt werden.

3.3 Aufstellungsverfahren

Sowohl innerhalb der Verwaltung als auch bei den politischen Entscheidungsträgern der Fallbeispiel-Gemeinden bestand Einigkeit bei der Wahl der Gestaltungssatzung als passendes Instrument zur Zielerreichung. Debatten gab es lediglich in zwei Fällen über die Regelungstiefe: Eine Fraktion hätte gerne strengere Vorschriften durchgesetzt, die andere wiederum größere planerische Zurückhaltung walten lassen. Abgesehen von diesen Detailfragen

wurde das Instrument der Gestaltungssatzung aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Ein Gesprächspartner begründete das u.a. mit der fehlenden fachlichen Kenntnis vieler Gemeindevertreter – insoweit würde der Empfehlung der Verwaltung Folge geleistet werden. In einem Fall drängte die Obere Denkmalschutzbehörde – von außen – auf die Aufstellung einer Denkmalbereichssatzung. Dieser Vorschlag wurde jedoch von der Kommune abgelehnt, um die Entscheidungsgewalt über Bauanträge zu behalten.

Widerstände gegen Satzungsinhalte gab es nur in Einzelfällen. Diese kamen ausschließlich aus der Öffentlichkeit, nicht aber aus politischen Gremien einer der befragten Kommunen (sieht man von Diskussionen zu Details ab). Die Öffentlichkeit wurde jeweils durch öffentliche Auslegung, oft verbunden mit einer Informationsveranstaltung, ins Satzungsverfahren einbezogen. In einem Fall wurde über die Festsetzung des Fenstermaterials gestritten, in einem anderen kam es zu Diskussionen zu den Regelungen für Heizungen, Fenster und Dächer. Unterm Strich zeigt sich aber, dass auch von Seiten der Öffentlichkeit die Notwendigkeit der Satzung nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurde. Gerade in Infoveranstaltungen lässt sich die Erforderlichkeit einer Gestaltungssatzung gut vermitteln. Es ist nicht auszuschließen, dass den Betroffenen gerade bei älteren Satzungen auch die mögliche Tragweite einer Gestaltungssatzung zum Zeitpunkt des Aufstellungsverfahrens nicht bewusst gewesen ist. Mindestens auf eine der befragten Kommunen trifft diese Aussage nach der Erfahrungen der Interviewpartner zu. Von Seiten der Behörden gab es zumeist keine Widersprüche. Hinweise beschränkten sich weitgehend auf Formalien und Formulierungen (z.B. Hinweise des Landkreises zur Unbestimmtheit einzelner Formulierungen). Nur in einem Fall gab es engere Abstimmungen mit den Denkmalschutzbehörden.

Die Kopplung einer Gestaltungssatzung bzw. von Gestaltungsvorschriften an einen Bebauungsplan wurde mit einer Ausnahme (s.u.) nicht als erforderlich angesehen. Entscheidend dafür ist der vergleichsweise hohe Mehraufwand und der dahinter zurückfallende Mehrwert einer solchen Kombination: Hat die Satzung vor allem bewahrenden und schützenden Charakter für ein weitgehend bebautes Gebiet, liegt ihr ein schützenswerter Gebäudebestand zu Grunde. Der Neubaubedarf beschränkt sich in diesen Fällen auf kleinere Baulücken. In die Satzung einer Gemeinde wurden übrigens für solche unbebauten Grundstücke gesonderte Regelungen aufgenommen. Da die Satzungsgebiete i.d.R. sehr groß sind, würden die Planungskosten unverhältnismäßig hoch sein, sobald die Planungsaufgabe an Dritte vergeben und aufgrund der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI[167]) kalkuliert wird. Auch die Formalien des Verfahrens würden dadurch erschwert. Ggf. würde eine Umweltprüfung erforderlich, wenn das vereinfachte oder das beschleunigte Verfahren nach § 13 bzw. § 13a BauGB nicht in Betracht kämen.

In dem einen Fall einer Kommune, die gestalterische Festsetzungen als örtliche Bauvorschriften in viele ihrer Bebauungspläne aufgenommen hat, ging es um die Planung neuer Wohngebiete. Neben der Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für neue Wohngebäude ging es also um die Sicherung des gestalterischen Anspruchs. Andernorts traten zumindest Fälle auf, in denen über die Gestaltungssatzung hinaus Teilflächen mit der Zielsetzung einer Neubebauung durch Bebauungspläne überplant wurden. Teilweise betraf dies auch nur Flächen am Rande des Geltungsbereichs einer Gestaltungssatzung. In diese Bebauungspläne wurden gestalterische Festsetzungen aufgenommen.

[167] Verordnung über die Honorare von Architekten- und Ingenieursleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – HOAI) vom 10. Juli 2013 (BGBl. I, 2276).

Die energetische Quartierserneuerung bzw. Ausnahmen zu Gunsten der Energieeinsparverordnung spielten bei keiner der untersuchten Gestaltungssatzungen eine Rolle. Das heißt aber nicht, dass die Installation von Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie (in Form von Solarthermieanlagen und von Photovoltaikanlagen) nicht Gegenstand von Debatten in der Verwaltung ist und dass – ggf. auch im Rahmen einer späteren Änderung – keine Regelungen für solche Anlagen bestehen. Regelungen bleiben aber auf diese Anlagen-Form begrenzt. Andere Anlagen zum Einsatz erneuerbarer Energien, insbesondere Anlagen zur Nutzung von Erdwärme (Geothermie), tangieren die äußere Gestalt eines Gebiets i.d.R. nur mittelbar. Um die Dachlandschaft zu schützen, sind Solarthermie- oder Photovoltaikanlagen oft nur an Gebäudeteilen zulässig, die vom öffentlichen Raum aus nicht einsehbar sind. Zum Teil sind Solaranlagen gebietsweit unzulässig bzw. unter sehr strengen Ausnahmen zulassungsfähig. Dieses sehr weitreichende Verbot muss allerdings in den zeitlichen Kontext gestellt werden. Denn die Beschränkung betrifft nur ältere Satzungen. In den 1990er Jahren wurden regelmäßig aufgeständerte Anlagen verbaut, so dass die Beeinträchtigung der Dachlandschaft ungleich größer ist als bei Anlagen heutigen Standards.

3.4 Anwendungspraxis

Alle befragten Städte und Gemeinden vertreten die Position, dass die Gestaltungssatzung insgesamt zum Schutz der baulichen Qualität beiträgt. Zugleich liegt die alle Gemeinden betreffende Erkenntnis vor, dass sich der Schutzzweck der Satzung gegenüber baugenehmigungspflichtigen Vorhaben viel besser durchsetzt als bei bauordnungsrechtlich genehmigungsfreien Anlagen. Denn baugenehmigungspflichtige Vorhaben können im Bauantragsverfahren stets hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Satzung überprüft werden. Bei genehmigungsfreien Vorhaben gemäß § 61 BbgBO ergibt sich ein deutlich anderes Bild: Bewusst oder unbewusst nehmen sich die Bauherren hier häufiger die Freiheit, von den Vorgaben der Satzung abzuweichen. Teilweise kommen sie nicht einmal ihrer Anzeigepflicht nach. Den Verwaltungen fehlt zugleich das Personal für eine ausreichende Kontrolle bei solchen Verstößen, die – falls überhaupt – nur zufällig aufgedeckt werden. Verstöße betreffen insbesondere den Austausch von Fenstern. In lediglich einer kommunalen Gebietskörperschaft werden baugenehmigungsfreie Vorhaben regelmäßig angezeigt, wobei hier mit sehr großem Aufwand und in langjähriger Arbeit Satzungsinhalte kommuniziert wurden. Zugleich erlaubt sich die Gemeinde eine regelmäßige Kontrolle durch einen Verwaltungsangestellten. Andere Kommunen gehen gegen entdeckte Verstöße vor bzw. zeigen sie beim Landkreis an, der dann seinerseits Sanktionen aussprechen kann. Auf diese Weise würden nur sporadische Verstöße festgestellt und sanktioniert, während im Großteil den Verstößen keine Konsequenzen folgen.

Im Übrigen entstehen dort Probleme, wo die Satzung nicht entschlossen genug angewendet wird: Je weniger konsequent die Regeln einer Satzung eingehalten werden und je großzügiger Abweichungen geduldet oder Ausnahmen erteilt werden, desto geringer ist die Erfolgsquote hinsichtlich der Satzungsziele. Ein Gesprächspartner bezeichnete die erstmalige Erteilung von Ausnahmen als „Einfallstor“ für Nachahmer. Eine konsequente Umsetzung der Satzung im Anschluss wird dann umso schwieriger.

Entsprechend unterschiedlich fällt die Antwort auf die Frage aus, wie wirksam die Satzung im Hinblick auf ihren Regelungszweck ist. Während sie in einem Fall vollumfänglich umgesetzt

wird, ist ihre Wirksamkeit andernorts geringer. Immerhin gaben selbst die Städte und Gemeinden, die über die fehlende Kontrolle bei den genehmigungsfreien Vorhaben klagen, an, dass die Satzung zu etwa 70 % beachtet würde. Insoweit ist die oben beschriebene Einschätzung nachvollziehbar, dass Gestaltungssatzungen zum Schutz des Ortsbildes wesentlich beitragen (selbst wenn kein vollumfänglicher Schutz der Stadtgestalt erreicht wird).

Kommunen schrecken vor einem Rechtstreit mit Bauherren, die das Regelwerk von Gestaltungssatzungen missachten, tendenziell zurück. Der Streit bindet finanzielle und personelle Ressourcen. Auf der anderen Seite kann ein Rechtsstreit abschreckende Wirkung für Bauherren entfalten, wenn sich zeigt, dass die Kommune bereit ist, notfalls Satzungsinhalte bis zum Äußersten zu verteidigen. Immerhin: Zumindest in einer der befragten kommunalen Gebietskörperschaften wird die Einleitung rechtlicher Schritte aktuell ernsthaft erwogen.

In mehreren Kommunen hat sich die Gestaltungssatzung nach eigenem Bekunden bei Neubauvorhaben hinderlich gezeigt. Dies betraf in einem Fall beispielsweise eine von Politik und Verwaltung begrüßte gastronomische Einrichtung, die sich nicht mit den Satzungsvorgaben vereinbaren ließ. Auch die Unbestimmtheit von Regelungen sowie das Außerachtlassen von möglicherweise eintretenden Entwicklungen können zu Problemen führen. Unbestimmte Festsetzungen sind keine Seltenheit. Interessant ist aber die Erkenntnis, dass die Unbestimmtheit teilweise unentdeckt bleibt und sich in der Auseinandersetzung zwischen Bauherr und Verwaltung die eingeübte Praxis durchsetzt. Das mag daran liegen, dass die Gemeinde mit ihren Verwaltungsmitarbeitern als Hauptverfasser des Satzungstextes eine genaue Vorstellung von der Anwendung einer Regelung hat und diese Position nach bestem Wissen und Gewissen gegenüber dem Bauherrn vertritt. Im besten Falle merkt keiner den Mangel, so dass sich mit einer entsprechend mängelbehafteten Satzung auch in der Praxis durchaus gut leben lässt. Probleme ergeben sich an anderer Stelle, etwa wenn Bauherren eine Genehmigungsfreiheit unterstellen oder wenn allgemeingültig gefasste Regeln im Einzelfall nicht anwendbar sind. Solche Probleme traten z.B. hinsichtlich der Fassadenöffnungen oder hinsichtlich der zwingenden Gliederung von Fenstern auf. Fenstergliederungen sollten bzw. könnten dem Sinn und Zweck nach für größere Fenster von Aufenthaltsräumen verbindlich und sinnvoll sein, für sehr kleine Fenster, die z.B. zur Entlüftung der Toilette dienen, macht die Gliederungspflicht jedoch keinen Sinn.

Abbildung 4: Moderne Formensprache von Neubauten im Geltungsbereich einer Gestaltungssatzung in Altlandsberg.

Als zusätzliches Instrument zur Durchsetzung gestalterischer Ansprüche können Kommunen grundsätzlich einen Gestaltungsbeirat einberufen. In den befragten Kommunen ist das Instrument zwar bekannt, es bestehen dagegen jedoch auch Vorbehalte: Kleineren Gemeinden erscheint ein Gestaltungsbeirat nicht umsetzbar. Aufwand bzw. Kosten und Nutzen würden in einem ungünstigen Verhältnis stehen. Gegen Gestaltungsbeiräte sprächen von ihm verursachte Verfahrensverzögerungen. Kleinen Gemeinden, auch kleineren Städten fehle zudem in der Regel die Anziehungskraft, um einen unabhängigen Gestaltungsbeirat mit solcher Fachkompetenz zu besetzen, dass ihm die nötige Anerkennung von Seiten der Bauherrenschaft entgegengebracht würde. Schließlich fehle dem Gestaltungsbeirat die erwünschte rechtliche Verbindlichkeit, die von Gestaltungssatzungen ausgehe. Ein Gestaltungsrat könne sich - anders als Gestaltungssatzungen - auch nicht mit jeder kleineren Veränderung der Hausfassade auseinandersetzen. Dafür sei die Gestaltungssatzung, nicht aber der Gestaltungsbeirat das richtige Instrument. Insoweit sind in den gefragten Gemeinden und Städten die Rahmenbedingungen für einen solchen Rat nicht gegeben. Dass die Einrichtung eines Gestaltungsbeirats eine Mehrheit im Kommunalparlament erreichen würde, erschien einem Interviewpartner insgesamt unwahrscheinlich.

Bei der Frage nach einem möglichen Nachjustierungsbedarf ihrer Satzung gehen die Meinungen der befragten Städte und Gemeinden auseinander. In der Tendenz würden die Befragten zur Deregulierung der Vorschriften ihrer Satzungen neigen. In einer Kommune erscheint die „Entschärfung“ einiger weniger Vorschriften erforderlich. Drei Kommunen denken über eine Änderung (Verkleinerung) des Geltungsbereichs nach. Nach ihm richtet sich maßgeblich der Detaillierungsgrad der Satzung; denn je größer das Gebiet, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit unterschiedlicher Bautypologien und desto weitreichender sind die Rahmenbedingungen, für die sich umso weniger allgemeingültige Regelungen treffen lassen. Von einer Reduzierung des Geltungsbereichs erhoffen sich die Kommunen eine leichtere

Kontrolle und konkretere Festsetzungsmöglichkeiten. In einem Fall wurde die Satzung bereits überarbeitet und insbesondere hinsichtlich der Vorschriften für Neubauten angepasst. Für diese gelten weniger strenge Regeln – seitdem sei übrigens eine spürbare Belebung des Baugeschehens zu verzeichnen. Diese Beobachtung deckt sich mit Erfahrungen anderer Gemeinden, wonach zu enge Festsetzungen entwicklungshemmend wirken. Nur in einer Kommune wurden bereits Überlegungen zur Aufnahme weiterer und strengerer Regelungen angestellt. Unmittelbarer Handlungsbedarf bestehe aber nicht.

Unterm Strich wird aber eher eine Überregulierung der Gestaltungssatzungen konstatiert, wenngleich nur eine Gemeinde ausdrücklich eingeräumt hat, mit ihrer Satzung teilweise zu weit gegangen zu sein. Andernorts wird der Wunsch nach Deregulierung mit der tatsächlichen Entwicklung vor Ort begründet, nachdem sich – vor allem aus Gründen fehlender personeller Kapazitäten – einige der aufgenommenen Regelungen zu größeren Teilen nicht haben durchsetzen lassen (s.o. zur fehlenden Kontrolle insbesondere bei als baugenehmigungsfrei unterstellten Vorhaben).

Kein Interviewpartner hat den Wunsch zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen geäußert. Grundsätzlich erscheinen die Grundlagen als ausreichend und im Sinne der möglichen städtebaulichen Ziele vollziehbar. Allerdings erschien mehreren Kommunen die Kombinationsmöglichkeit einer Gestaltungssatzung mit anderen Satzungen, insbesondere mit der Erhaltungssatzung, wünschenswert, z.B. um den Abbruch von Gebäuden zu verhindern.

Der Aufwand, der mit der Aufstellung einer Gestaltungssatzung verbunden ist, wird von den Städten und Gemeinden als machbar angesehen. Bei erstmaliger Aufstellung wird im Regelfall auf externe Büros zurückgegriffen, sodass sich die Bindung von Verwaltungsressourcen im vertretbaren Rahmen hält. In einem Fall wurde das Änderungsverfahren zu einer Gestaltungssatzung von der kommunalen Gebietskörperschaft selbst durchgeführt. Für den Fall der Neuaufstellung wäre die eigenständige Erarbeitung jedoch nicht in Frage gekommen.

Die große Herausforderung in der Anwendungspraxis liege jedoch in der Satzungsanwendung, d.h. in der Kontrolle ordnungsgemäß durchgeführter Bauvorhaben. Dafür fehle ausreichend Personal. Lediglich eine Gemeinde gab an, auch mit der Kontrolle nicht überfordert zu sein – allerdings erledigt die zuständige Sanierungsbeauftragte hier entscheidende Arbeit, und zwar auf Kosten einer „50- bis 60-Stunden-Woche“. Im Ergebnis übersteige zwar nicht die Erarbeitung der Satzung, wohl aber die Ausführung der Satzung die Verwaltungskapazitäten. Der damit verbundene Aufwand sei unverhältnismäßig. In einem Fall wurde zudem darauf verwiesen, dass eine gute Kontrolle auch an mangelnder Kompetenz scheitern könne: Wer die Satzungsinhalte nicht kenne, könne auch nicht für deren Einhaltung sorgen.

3.5 Schlussfolgerungen

Die Aufstellung von Gestaltungssatzungen wird grundsätzlich als machbar und unproblematisch angesehen. Diese Einschätzung gilt sowohl für das Verfahren, als auch für die Entscheidung über das Satzungsgebiet sowie für die Festlegung sonstiger Satzungsinhalte. Die Rolle der Öffentlichkeit wird nicht als großes Problem oder Last wahrgenommen, sondern eher als Chance, Regelungen vor Inkraftsetzung der Satzung noch einmal zu hinterfragen.

Ein Blick auf die Satzungsinhalte offenbart andererseits Mängel und Fehler, insbesondere lassen sich ungenaue und unbestimmte Festsetzungen konstatieren. Teilweise sind Festsetzungen nicht von der Ermächtigung durch die Landesbauordnung gedeckt. Auf die Anwendungspraxis scheinen sich solche teils groben Fehler und Mängel nicht zwingend auszuwirken, da die Regelungen von der Mehrheit der Bauherrengemeinschaft als gegeben hingenommen und nicht hinterfragt werden. Das bedeutet, dass sich selbst unzulässige Regelungen durchsetzen können (soweit gegen die Satzung keine rechtlichen Schritte eingeleitet werden mit einer 70-prozentigen Erfolgsquote – s.o.). In einem Fall zumindest wurden einer Kommune die Grenzen der Regelungstiefe aufgezeigt – hier gewann der Bauherr mit seiner Weigerung zur Beachtung der Vorgaben.

Auch aus diesem Grund ist die gängige Praxis zu begrüßen, dass die Gestaltungssatzungen im Zusammenhang mit anderen Satzungen (vor allem Sanierungs- und Erhaltungssatzungen) aufgestellt werden. So können bestehende Limitierungen der Gestaltungssatzung in ihrem Regelungsgehalt – z.B. Höhe der baulichen Anlagen, die Ausrichtung der Gebäude, Bebauungsstrukturen, Abriss von Gebäuden – aufgefangen werden. Voraussetzung dafür ist aber, dass sich die Städte und Gemeinden der Grenzen der Gestaltungssatzung bewusst sind. Das ist nach den gewonnenen Erkenntnissen eher die Ausnahme als die Regel, sodass z.B. Festsetzungen, die in den Regelungsbereich einer Erhaltungssatzung fallen, in der Gestaltungssatzung getroffen werden (und umgekehrt). Ein rechtskundiger Bürger könnte sich diesen Umstand zu Nutze machen und somit Teile der Satzung umgehen. Daher wäre eine Änderung der Gesetzesgrundlage dahingehend zu empfehlen, dass die Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB auch landesrechtliche Vorschriften zur Gestaltung enthalten darf. Somit wäre klargestellt, dass es nicht mehr einer Erhaltungs- und einer davon getrennten Gestaltungssatzung bedarf, sondern beide Satzungen vereint werden können. Die Rechtssicherheit in der Anwendung der Satzung wäre deutlich höher, da – analog zur Rechtsprechung für Bebauungspläne[168] – die Benennung einer falschen Rechtsgrundlage unbedenklich ist, solange eine Regelung prinzipiell zulässig wäre.

Es zeigt sich, dass der Charakter der Satzung bei der Ausformulierung der einzelnen Gestaltungsmerkmale zu beachten ist: Soll eine bereits vorhandene Struktur geschützt werden oder soll ein neu geplantes Gebiet durch die Gestaltungsregelungen in einem bestimmten Erscheinungsbild entstehen? Ebenso ist der Fall denkbar, dass einerseits bestehende Strukturen geschützt werden sollen, andererseits aber noch Baulücken bzw. Nachverdichtungspotenzial bestehen und diese ebenfalls einer gestalterischen Regelung bedürfen. Die Unterscheidung ist deshalb bedeutsam, weil sie sich unmittelbar auf den Regelungsgehalt auswirkt: Hat die Satzung einen schützenden Charakter, sind die prägenden Gestaltungsmerkmale herauszuarbeiten und ihre zulässigen Erscheinungsformen festzusetzen; der Festsetzungsgrad ist dann detaillierter. Für neu zu bauende Gebäude empfiehlt sich dagegen nach den Erfahrungen aus der Praxis eine zurückhaltende Regulierung, da das Baugeschehen sonst ungewollt ausgebremst werden könnte. Zudem ist gerade in den Fällen der Neuerrichtung von Gebäuden zu prüfen, ob es tatsächlich einer Gestaltungssatzung bedarf oder sich – wie in einer befragten Gemeinde praktiziert – die Aufnahme gestalterischer Festsetzungen in einen Bebauungsplan anbietet. Für die Fälle, in denen über eine Satzung der Schutz der vorhandenen Bebauung mit Regelungen über den Neubau kombiniert werden soll, bietet sich die in einigen Kommunen bereits praktizierte Vorgehensweise an, jeweils separate Gestaltungsanforderungen zu formulieren. Die unterschiedlichen Anforderungen an den Erhalt

[168] BVerwG, B. v. 17.12.1998 – 4 NB 4.97, BauR 1999, 608.

einerseits und den Neubau andererseits verstoßen auch nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot, da von vornherein unterschiedliche Ausgangspositionen vorliegen.

In der Anwendungspraxis besteht auch bei Gestaltungssatzungen die Problematik der genehmigungsfreien Vorhaben nach der Landesbauordnung. Oft entfällt die Anzeige, sodass eine Kontrolle erschwert bzw. nahezu unmöglich gemacht wird. Nach Aussage einiger Gesprächspartner wüssten viele Hauseigentümer nicht, dass sich ihr Wohnhaus im Geltungsbereich einer Gestaltungssatzung befinden würde. Daher spielt eine gute Öffentlichkeitsarbeit eine große Rolle für die erfolgreiche Umsetzung. Im Rahmen des Aufstellungsverfahrens wurde in allen Kommunen eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Daher ist festzustellen, dass diese Beteiligung „nach Vorschrift“ nicht ausreicht, um die Satzung im Bewusstsein der Bevölkerung zu verankern. Besonders effektiv konnten die Satzungen dort umgesetzt werden, wo in den Satzungsgebieten selbst informiert wurde. Das geschieht auf unterschiedlichen Wegen: Eine Kommune hält über einen Verwaltungsangestellten Sprechstunden vor Ort ab und entsendet ihn auch zu Sitzungen des Ortsbeirats. Andernorts wurde – auch mit Hilfe von Mitteln der Städtebauförderung – eine aktive Informationspolitik verfolgt mit Infoständen und Informationen im Rahmen größerer Kulturveranstaltungen. In einer Gemeinde wurde die Gestaltungssatzung jedem berührten Eigentümer übersandt. Im Rahmen von Befragung und Begehung stellte sich der Eindruck ein, dass eine intensive Öffentlichkeitsarbeit ein wichtiger Schlüssel für eine erfolgreiche Umsetzung ist.

Die Satzungen sollten konsequent umgesetzt und nicht durch die Erteilung von Ausnahmen und Abweichungen aufgeweicht werden. Ein solches Entgegenkommen gegenüber Bauherren birgt stets die Gefahr, dass Präzedenzfälle geschaffen werden, die die Satzung diesbezüglich mindestens ins Wackeln bringen. Nebenabsprachen, Ausnahmen und Abweichungen können sich in der Nachbarschaft schnell herumsprechen. In vergleichbaren Fällen wird die Verwaltung auch vergleichbar zu entscheiden haben. Soweit eine Regelung für nicht mehr zeitgemäß empfunden wird, liegt es daher nahe, die Satzung zu ändern. Insoweit ist jede Ausnahmeerteilung zuvor sorgfältig auch in Bezug auf die möglichen Folgewirkungen zu prüfen. Bei einem nicht generalisierbaren, atypischen Einzelfall wird man sich eher auf eine Ausnahme oder Abweichung verständigen können als bei Fällen, die sich wiederholen könnten.

Es hat sich gezeigt, dass die Festlegung eines einheitlichen und funktionierenden Regelungskanons schwieriger wird, je inhomogener die Gebäudestruktur im Geltungsbereich des Satzungsgebiets ist. Insoweit muss die Festlegung des Geltungsbereichs mit entsprechender Weitsicht erfolgen. Je größer das Gebiet ist, desto wahrscheinlicher ist es, abweichende Strukturen vorzufinden. Grundsätzlich ist es auch möglich, einen größeren Geltungsbereich mit Quartiersteilen unterschiedlicher Entwicklungsstadien auch in Zonen mit unterschiedlicher Reglungstiefe und voneinander abweichenden Inhalten zu unterteilen. Eine Zonierung kann diesbezüglich zur Rechtssicherheit beitragen. Daraus resultierende Festsetzungen lassen sich zielgenau und problembezogen begründen und geben der Kommune eine größere Sicherheit, sie notfalls auch gerichtlich durchsetzen. Ein größeres Gebiet ist angesichts des knappen Personalstands in den Verwaltungen zudem ungleich schwerer zu kontrollieren als ein kleineres. Verstöße, insbesondere bei vermeintlich genehmigungsfreien Vorhaben, bleiben in einem großzügiger abgegrenzten Gebiet häufiger unentdeckt. Mögliche Folge kann eine nicht gewünschte Vorbildfunktion für Nachbarn sein. Die Satzungsziele sind dann nur schwer zu verteidigen und müssen im schlimmsten Fall aufgegeben werden. Auch vor die-

sem Hintergrund sind Größe und Zuschnitt des Satzungsgebietes und damit verbundene Regelungswünsche sorgfältig abzuwägen.

4. Denkmalbereichssatzung

4.1 Allgemeines

Die Untersuchung der Denkmalbereichssatzungen umfasste vier Fälle aus Städten und Gemeinden, die in ihrer Struktur stark voneinander abweichen. Auch die Rahmenbedingungen für die Aufstellung der Satzung waren unterschiedlicher Natur. Eine Satzung wurde unmittelbar nach der Wiedervereinigung aufgestellt, die anderen zwischen 2004 und 2007. In einem Fall handelt es sich aber lediglich um die erneute Bekanntmachung einer bereits 1998 aufgestellten Satzung, die unter einem Bekanntmachungsfehler litt. In einem Fall lagen zwischen Aufstellungs- und Satzungsbeschluss zehn Jahre. Als Grund wurde neben Personalmangel und eine Prioritätensetzung eine Grundsatzdiskussion darüber angeführt, ob der Einsatz des Instruments überhaupt gerechtfertigt sei. Eine Satzung wurde durch die Gemeinde selbst erarbeitet, ohne Unterstützung durch ein externes Büro in Anspruch zu nehmen. In den anderen Fällen lag die Hauptbearbeitung auf Seiten des Landesamtes für Denkmalpflege und Archäologisches Landesmuseum, wobei sich bei einer Kommune die Zusammenarbeit mit der Technischen Universität Berlin ergab.

4.2 Rahmenbedingungen

Die Gründe zur Aufstellung einer Denkmalbereichssatzung sind unterschiedlich gelagert – abgesehen von dem grundsätzlichen Vorhandensein eines besonders wertvoll erscheinenden – in gewisser Weise denkmalwürdigen – Bereichs: In einem Fall gab die obere Denkmalschutzbehörde die Anregung, eine Denkmalbereichssatzung aufzustellen. Die Notwendigkeit ergab sich hier unmittelbar aus der Wiedervereinigung, in deren Folge zahlreiche nach dem Recht der DDR gefasste Beschlüsse unwirksam wurden. In dem besagten Fall war der Denkmalbereich nach DDR-Recht geschützt und sollte nach neuem Recht fortgeführt werden. Die Wiedervereinigung ging u.a. mit diversen Eigentumswechseln bei Baugrundstücken einher. Vor diesem Hintergrund sollte die Bausubstanz im Geltungsbereich der Satzung vor Veränderungsdruck geschützt werden. In einer anderen Gebietskörperschaft ging die Initiative von der Verwaltungsleitung der Kommune selbst aus, die ein herausragendes, den Denkmalbereich besonders prägendes Bauwerk vor Vandalismus und Verfall bewahren wollte. In einem dritten Fall ergaben sich im Rahmen vorbereitender Untersuchungen zu einem Sanierungsgebiet Erkenntnisse, die die Aufstellung einer Denkmalbereichssatzung nahe legten. Während dieser Untersuchungen wurden denkmalwürdige Gebäude in größerer Zahl festgestellt. Auf Anregung der oberen Denkmalschutzbehörde hin wurde der diese Bauten umfassende Bereich in einer Denkmalbereichssatzung zusammengefasst. Die obere Denkmalschutzbehörde wirkte in allen untersuchten Fällen an der Aufstellung der Satzung maßgeblich mit und lieferte wichtige Hinweise. Es wurden mitunter Unterlagen aus dem Stadtarchiv sowie Informationen ehemals ansässiger Unternehmen und von Lokalhistorikern ausgewertet und in die Begründung zur Satzung eingearbeitet. Eine Kommune verfügt daneben über einen Denkmalbeirat, der fachliche Hinweise liefern konnte.

Der Denkmalwert der Ensembles ergibt sich in allen untersuchten Satzungen aus geschichtlichen und städtebaulichen Aspekten. Mit Ausnahme einer Gemeinde führten alle Interviewpartner auch künstlerische Gründe zur Rechtfertigung der Satzung an. In zwei Fällen traten technische Gründe hinzu. Wissenschaftliche Gründe und das öffentliche Erhaltungsinteresse begründeten immerhin jeweils einmal die Denkmalwürdigkeit eines Ensembles mit.

Fördermittel wurden für die Aufstellung der Satzungen selbst nicht beantragt. Allerdings wurden in einem Fall Mittel über das Förderprogramm „kleinteilige Maßnahmen“ akquiriert, um die Reparatur diverser Gebäudeelemente denkmalgerecht durchzuführen. Das Fördervolumen belief sich auf 2 x 160.000 DM, mit dem der Austausch von Fenstern oder die Sanierung von Einfriedungen gefördert wurden. In einem anderen Fallbeispiel wurde die Aufstellung der Denkmalbereichssatzung zwar nicht direkt gefördert, mittelbar ergab sich jedoch eine Förderung wegen der Lage innerhalb einer städtebaulichen Sanierungssatzung. Über damit verbundene Fördermöglichkeiten ließen sich auch Maßnahmen an Denkmälern anstoßen.

4.3 Aufstellungsverfahren

Die Aufstellung der Satzung löste in keinem der Fälle Meinungsverschiedenheiten bei den politischen Entscheidungsträgern darüber aus, ob der Satzungstyp die richtige Wahl sei. Der Empfehlung der oberen Denkmalschutzbehörde wurde vertraut. Im Nachhinein würde eine der befragten Kommunen heute eher zu einer Erhaltungs- und/oder Gestaltungssatzung tendieren, da sich die Denkmalbereichssatzung aus ihrer Perspektive als „zu hartes Mittel“ erweist. In einem anderen Fall wird auf Wunsch der Betroffenen und des Gemeinderats die Reduzierung des Geltungsbereichs beabsichtigt. Eine weitere Kommune zeigt sich zufrieden mit der Denkmalbereichssatzung, da bis zum Inkrafttreten jeder Bauantrag stets mit dem Aufwand einer Einzelfallprüfung zur Denkmalwürdigkeit der Anlage verbunden war. Der flächenhafte Charakter der Denkmalbereichssatzung habe insoweit die Arbeit der Verwaltung erheblich vereinfachen können. Dabei wurde bewusst die Denkmalbereichssatzung auf Grund ihrer verhältnismäßig harten Wirkung gegenüber Eigentümern gewählt, da die Wirksamkeit anderer Instrumente angezweifelt wurde.

Probleme oder Unsicherheiten im Aufstellungsverfahren bestanden nicht. Das ist vor allem auf die fachliche Unterstützung der Denkmalbehörde zurückzuführen. Diese war zugleich in den untersuchten Fällen für die Erstellung der Begründung verantwortlich, die von einer Kommune als wichtigster Bestandteil der Satzung empfunden wird. Große Widerstände gegen die Satzung in Teilen der Bevölkerung oder der Eigentümer ergaben sich nicht. In dem Fall, in dem eine noch in der DDR erfolgte Unterschutzstellung durch Neuaufstellung fortgeführt werden sollte, waren Konflikte auch kaum zu erwarten. Für die Betroffenen ergab sich dadurch keine grundsätzlich neue Situation. Dementsprechend gering war die Anzahl der Einwände gegen die Denkmalbereichssatzung. Andernorts wurde die Satzung von den Betroffenen sogar ausdrücklich begrüßt, um das besondere städtebauliche Ensemble zu bewahren.

Das Satzungsverfahren hat in zwei untersuchten Fällen Informationsveranstaltungen für die Öffentlichkeit umfasst. Diese wurden, gemessen an dem sonst üblichen Interesse bei der Einbeziehung der Öffentlichkeit in Bauleitplanverfahren, überdurchschnittlich gut nachge-

fragt. Das mag mit der relativ großen Tragweite der Satzung zusammenhängen. In einem Fall hat sich die Verwaltung auch bewusst für einen „prominenten“ Veranstaltungsort entschieden, um mehr Aufmerksamkeit zu generieren. Eine andere Kommune führte ergänzend zu den Informationsveranstaltungen eine gezielte Betroffenenbeteiligung durch. Für den später aufgestellten Denkmalpflegeplan führte sie ein Verfahren nach dem Vorbild der Bauleitplanung durch. Das vergleichsweise aufwändige Verfahren wurde von der Gemeinde auch mit dem Ziel angewendet, die Akzeptanz bei den Betroffenen zu erhöhen und sie zur Umsetzung des Denkmalpflegeplans zu motivieren.

Die Bekanntmachung erfolgte jeweils auf ortsüblichem Wege (Amtsblattbekanntmachung, Bekanntmachung im Internet und Schaukasten). Das Inkrafttreten der Satzung wurde den Betroffenen nicht gesondert mitgeteilt, sondern lediglich über das Bekanntmachungsblatt. Aspekte der „energetischen Quartierserneuerung“ haben zum Aufstellungszeitpunkt der Satzung keine Rolle gespielt. Die Gemeinden wünschen sich grundsätzlich zwar die Nutzung erneuerbarer Energien, Solaranlagen auf den Dächern lösen im Geltungsbereich einer Denkmalbereichssatzung jedoch regelmäßig Spannungen mit der unteren Denkmalschutzbehörde aus – Konflikte, die im Geltungsbereich von Erhaltungs- oder Gestaltungssatzungen eher überwindbar bzw. von vorneherein regelungsfähig erscheinen.

4.4 Anwendungspraxis

Die Denkmalbereichssatzung erfüllt nach Ansicht aller Kommunen ihren Zweck. Als problematisch erweist sich nach einer Aussage aber die Aufgabenverteilung, wonach für die denkmalrechtliche Genehmigung die untere Denkmalschutzbehörde des Landkreises verantwortlich ist. Die bauwilligen Eigentümer würden sich hingegen als erste Anlaufstelle an die Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung wenden. Von dort können sie nur an die zuständige Behörde des Landkreises weiter verwiesen werden. Aus Sicht des Interviewpartners sei daran problematisch, dass der unteren Denkmalschutzbehörde die erforderliche Nähe fehle, um das Vorhaben und den Kontext mit allen Rahmenbedingungen, in dem es verwirklicht werden soll, ganzheitlich einzuschätzen. Je nach Auslegung ihrer Aufgabe und je nach denkmalfachlicher Strömung würden teils sehr dogmatische Entscheidungen getroffen, die im betroffenen Satzungsgebiet kontraproduktiv seien. Erforderliche Maßnahmen aufgrund der Entwicklungen einer alternden Gesellschaft (wie z.B. barrierefreie Hauseingänge) würden sich unter dem Regiment der unteren Denkmalschutzbehörde nicht durchsetzen lassen (das mag bei anderer personeller Besetzung der Behörde auch anders sein). Der größere Abstand und die damit verbundene größere Unabhängigkeit der unteren Denkmalschutzbehörde wurde in einem anderen Gespräch umgekehrt als Vorteil gesehen, da ein Vorhaben so besser nach den gegebenen fachlichen Kriterien beurteilt werden könne. In der befragten kreisfreien Stadt sind alle für eine Genehmigung zuständigen Abteilungen auf einer Ebene vereint. Dies sei im Entscheidungsfall hilfreich und gewährleiste eine gute Abstimmung. Unstimmigkeiten zwischen Bauherren und unterer Denkmalschutzbehörde treten grundsätzlich in allen Satzungsgebieten auf. In einer Gemeinde läuft derzeit ein Gerichtsverfahren, in dem ein Eigentümer gegen die ihm gegenüber verhängten Sanktionen vorgeht.

Konflikte ergäben sich - wie auch bei der Gestaltungssatzungs- und bei der Erhaltungssatzung - vor allem im Zusammenhang mit (sonst) genehmigungsfreien Vorhaben. Teils fehle Eigentümern auch das Wissen, dass sich ihr Grundstück im Geltungsbereich einer Denkmalbereichssatzung befindet und welche rechtlichen Bedingungen damit verbunden sind.

Erschwerend komme hinzu, dass nicht per se denkmalgeschützte, aber innerhalb einer Denkmalbereichssatzung gelegene Gebäude nicht in der landesweiten Denkmalliste geführt würden. Es müsste eigentlich nahe liegen, die Denkmalliste um alle in Denkmalbereichssatzungen gelegene bauliche Anlagen entsprechend zu ergänzen. Gegen die fehlende Sensibilisierung sei vergleichsweise schwer vorzugehen. Eine Kommune veröffentlicht immerhin die Satzung in regelmäßigen Abständen im Amtsblatt, um so das Bewusstsein der Berührten und Betroffenen zu schärfen. In einer anderen Gemeinde scheint vorteilhaft zu sein, dass das Gebiet der Denkmalbereichssatzung innerhalb der Förderkulisse einer Sanierungsmaßnahme liegt. Denn über den sanierungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt wissen die Betroffenen i.d.R. sehr gut Bescheid – das mag vor allem an der daran geknüpften Förderkulisse liegen. Sobald ein entsprechender Antrag eingereicht wird, werden die denkmalrechtlichen Fragen durch die zuständige Behörde mit beschieden. Zudem sei eine sanierungsrechtliche Genehmigung mit der Beachtung vieler Vorschriften verbunden, so dass die Verwaltung entsprechend schneller um Rat gefragt werde.

Eine vollständige Kontrolle aller baulichen Entwicklungen sei mangels Personal in der Verwaltung nicht zu leisten. Die untere Denkmalschutzbehörde sei, wenn sie dem Landkreis und nicht direkt der kommunalen Gebietskörperschaft angegliedert ist, wiederum zu weit vom „Geschehen“ entfernt. Befragt nach Anwendungsschwächen der Denkmalbereichssatzung, wurde von einem Interviewpartner der rein bewahrende bzw. schützende Charakter als Problem benannt. Gestaltungsregelungen lassen sich nicht aufnehmen. Damit fehle es aber zugleich an Leitlinien für die Weiterentwicklung des Gebiets. Erst in einem Denkmalpflegeplan könne auch einem gestalterischen Anspruch nachgekommen werden. Die Denkmalbehörden sollten zur Erstellung von Denkmalpflegeplänen und zu ihrer Fortschreibung verpflichtet werden, selbst wenn auch dieser Plan nicht alle auftretenden Fragestellungen zur Gebietsentwicklung würde bewältigen oder aufzeigen können. Insoweit sei auch der Denkmalpflegeplan kein „Allheilmittel“, da z.B. bei der Erstellung eines Wegekonzepts auch die Eigentumsverhältnisse zu beachten seien. Es sei somit viel Detailarbeit und die Einbeziehung mehrerer Behörden bzw. Ämter nötig. Problematisch sei nach Ansicht einer weiteren Gemeinde zudem, dass sich die Denkmalbehörde bereits im Vorhinein festlegen muss, welche Eingriffe mit dem Denkmalschutz zu vereinbaren sind und welche nicht. Daher sei in dem Fall trotz immer wieder auflebender Diskussion noch kein Denkmalpflegeplan aufgestellt worden.

Eine andere Kommune sprach die hohen Hürden für eine Nachverdichtung im Denkmalbereich an. In der Folge weichen Bauwillige zum Teil in Nachbarorte aus. Immerhin hat die betreffende Gemeinde für eine größere unbebaute Teilfläche des Denkmalbereichs einen Bebauungsplan aufgestellt, um die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung von Wohnhäusern innerhalb des ursprünglichen Orts zu schaffen. In den Bebauungsplan wurden örtliche Gestaltungsvorschriften aufgenommen. Mittlerweile ist das Bebauungsplangebiet nahezu vollständig bebaut. Die gestalterischen Festsetzungen hätten sich bewährt, wenngleich in wenigen Fällen auch Abweichungen genehmigt wurden. In einem anderen Fall wurde in Abstimmung mit der Denkmalschutzbehörde eine Gestaltungssatzung erlassen, um ein Regelwerk für eine denkmalgerechte Eingliederung von Neubauten zu schaffen. Der Umgebungsschutz, den die Denkmalbereichssatzung über das BbgDSchG genießt, ist nach Ansicht einer befragten Verwaltung zu unbestimmt und im Ergebnis nicht ausreichend, um ihre Vorstellungen einer denkmalgerechten Eingliederung zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang wird vor allem auf die Gebäudehöhe und Fassadengliederung als „Einpassungsmerkmale“ wert gelegt.

Von zwei Gesprächspartnern wird das Instrument der Denkmalbereichssatzung als zu unflexibel kritisiert. Hier bestehe jeweils der Wunsch, die Satzung nachzujustieren. Ansonsten sei das Instrument nicht mit sich ändernden Anforderungen an modernes Wohnen (Anbringen von Balkonen, Solaranlagen) und der nötigen Anpassung an den demographischen Wandel (Barrierefreiheit, Abstellmöglichkeiten) vereinbar. Die zuständige untere Denkmalschutzbehörde präsentiere sich hier als zu dogmatisch, ohne den Wandel der Zeit und damit verbundene gesellschaftliche Herausforderungen in ihre Überlegungen zur Bewertung von Vorhaben hinreichend zu berücksichtigen. Auch hier würden nach Meinung einer Kommune Denkmalpflegepläne weiter helfen. In anderen Fällen habe auch die untere Denkmalbehörde eines anderen Landkreises bereits Kompromissbereitschaft gezeigt und beispielsweise einer Asphaltierung ursprünglich gepflasterter Straßen aus Gründen des Lärmschutzes zugestimmt.

Abbildungen 5 und 6: Balkone alt (links) und nachträglich angebracht (rechts) im Geltungsbereich einer Denkmalbereichssatzung in Hennigsdorf.

Während in einer Gemeinde der Wunsch entstanden ist, den Geltungsbereich der Satzung zu verkleinern, um bessere bzw. einfachere Rahmenbedingungen für Neubauvorhaben zu schaffen, besteht eine andere Gebietskörperschaft darauf, die Satzung vollinhaltlich anzuwenden. Ausnahmen seien nur im Einzelfall und auch nur an vom öffentlichen Raum aus nicht einsehbaren Gebäude- und Grundstücksteilen denkbar.

Auch auf Grund des Konflikts zwischen dem Denkmalschutz einerseits und dem Veränderungsdruck durch sich wandelnde Wohnformen, demographischen Wandel etc. andererseits sollten die Kompetenzen nach Ansicht einer Gemeinde neu geregelt werden. Die Zuständigkeit auch für die denkmalrechtliche Genehmigung müsste dieser Position zufolge bei der Gemeinde liegen, da nur sie die gegenläufigen Interessen abzuwägen imstande sei. Die Denkmalbehörde sollte sich darauf beschränken, haustypbezogene Schutzziele zu formulieren und so die Gemeinde bei der Einschätzung unterstützen.

4.5 Schlussfolgerungen

Es zeigt sich, dass der rein bewahrende Charakter der Denkmalbereichssatzung in einem Spannungsfeld zum Veränderungsdruck steht, dem v.a. die Städte und Gemeinden im Umland von Berlin ausgesetzt sind. Themen wie Barrierefreiheit oder Klimaneutralität stehen auf

der kommunalen Agenda weit oben. Daher ist auch der Wunsch nach einer größeren Kompromissbereitschaft der Denkmalschutzbehörden nachvollziehbar. Andererseits kann die Satzung nur voll wirken, wenn sie nicht aufgeweicht wird. Die von einer Seite kritisierte Distanz der bei den Landkreisen angesiedelten unteren Denkmalschutzbehörde (bei kreisfreien Städten ist dies anders) kann aus denkmalschutzrechtlicher Sicht sinnvoll sein, um unabhängige Entscheidungen zu treffen. Für die weitgehende Erhaltung denkmalwürdiger Ensembles besteht ein öffentliches Interesse, das sorgsam gegen kurzfristig auftretenden Entwicklungsdruck abzuwägen ist. Zugleich zeigt sich aber, dass nicht jede untere Denkmalschutzbehörde in vergleichbaren Fällen gleich entscheiden würde. Vieles hängt von der Philosophie, Haltung und Linie ab, die die Behörde vertritt. Hält sie allein an dem historischen Bild fest oder ist sie vielleicht sogar offen für eine Gebietsfortentwicklung – auch mittels moderner Formensprache? Diese unterschiedliche Haltung von Denkmalschutzbehörden wird von den negativ betroffenen Gemeinden als Willkür empfunden, in der allein der Geschmack des Bearbeiters in der verantwortlichen Behörde entscheidet.

Die Zuständigkeiten rund um die Denkmalbereichssatzung sind teils irritierend, vor allem bei den Eigentümern – auch in der Fachliteratur wird das so thematisiert. Die obere Denkmalschutzbehörde schaltet sich aktiv in das Aufstellungsverfahren ein, da sie allein Kraft ihrer Kompetenz dazu prädestiniert ist. Den Beschluss über die Denkmalbereichssatzung müssen hingegen die Kommunen fassen. Genehmigungsbehörde ist wiederum die untere Denkmalschutzbehörden, was zu Irritationen bei den Bürgerinnen und Bürgern führt, die sich vorzugsweise an die Stadtverwaltung wenden. Es ist allerdings schwierig, eine klare Handlungsempfehlung abzuleiten – beide Modelle (Bündelung der Kompetenzen auf kommunaler Ebene oder Wechselspiel zwischen Stadt/Gemeinde und Landkreis) haben ihre erläuterten Vor- und Nachteile.

In der Anwendungspraxis erweist es sich zudem als schwierig, die nach § 61 BbgBO genehmigungsfreien Vorhaben wirksam zu erfassen bzw. auf ihre Vereinbarkeit mit der Satzung hin zu überprüfen. Bauwillige gehen ein Vorhaben teilweise mit „Google-Halbwissen“ an, was zu Fehlentwicklungen führen kann. Das gilt auch dann, wenn ein Verstoß gegen die Satzung nicht beabsichtigt ist. Betroffene müssen daher im ausreichenden Maß von der Existenz der Satzung informiert und für die Wirkung sensibilisiert werden. Sind die Bewohner nicht im hinreichenden Maße informiert, entfällt – das kommt erschwerend hinzu – die soziale Kontrolle durch Nachbarn. Dieses Phänomen ließ sich selbst innerhalb in der kleinsten untersuchten Gemeinde des Strukturtyps C feststellen und bleibt damit nicht auf die Anonymität größerer Städte und Gemeinden beschränkt.

Der bereits beschriebene Weg einer Kommune, die Satzung in regelmäßigen Abständen zu veröffentlichen, ist eine leicht umzusetzende, aber durchaus wirksame Maßnahme, um die Satzung stärker im Bewusstsein der Betroffenen und Berührten zu verankern. Ebenso sollte die Denkmalliste des Landes Brandenburg um die sich in den Satzungen befindlichen Grundstücke bzw. Häuser erweitert werden. Allerdings werden dadurch nur die Bürger erreicht, die ein Grundinteresse an dem örtlichen Verwaltungsgeschehen haben. Eine weitere denkbare, aber sehr tiefgreifende Maßnahme wäre ein Grundbuchvermerk.

Dritter Hauptteil: Handlungsempfehlungen

Aus den durchgeführten Untersuchungen und der Auswertung von Literatur und Rechtsprechung lassen sich diverse Handlungsempfehlungen ableiten, die Städte und Gemeinden bei der Aufstellung einer Erhaltungs-, Gestaltungs- oder Denkmalbereichssatzung beherzigen sollten. Einige Empfehlungen – z.B. zur Öffentlichkeitsarbeit – sind von allgemeiner Bedeutung, d.h. sie sind auf alle untersuchten Satzungstypen zu beziehen. Einige Empfehlungen sind auch an den Bund oder das Land Brandenburg gerichtet.

1. Allgemeine Empfehlungen

Die Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation der Satzung ist von zentraler Bedeutung für den Anwendungserfolg. Dabei sollte sich die Kommune aber nicht auf die Beteiligungsschritte beschränken, die im Rahmen des Aufstellungsverfahrens durchgeführt werden. Schließlich haben alle befragten Kommunen eine Öffentlichkeitsbeteiligung in ihr Verfahren integriert, während die Akzeptanz und Bekanntheit der Satzungen je nach Stadt bzw. Gemeinde stark divergieren. Gemeinden, die auch in der praktischen Anwendung großen Erfolg haben und deren Satzung in weiten Teilen der Bevölkerung bekannt ist, haben über die Beteiligung hinaus weitere Maßnahmen ergriffen. Diese reichen von Informationsständen/Flyern im Satzungsgebiet über Präsentationen auf Kulturveranstaltungen bis hin zu Übersendungen der Satzungen an jeden Eigentümer. Zudem sollte die Satzung auch verwaltungsintern kommuniziert werden, damit z.B. bei einem Gewerbeantrag gleich auf die Gestaltungssatzung hingewiesen werden kann.

Weiterhin ist eine konsequente Vertretung der Satzung gegenüber der Bauherrenschaft nötig, um die gewünschten Ziele langfristig zu erreichen. Die Empfehlung gilt insbesondere für eine Erhaltungs- oder Gestaltungssatzung, da hier die Gebietskörperschaft selbst über Abweichungen bzw. Befreiungen entscheidet. Bei der Denkmalbereichssatzung liegt die Zuständigkeit über die Beurteilung von Abweichungen bei der unteren Denkmalschutzbehörde und somit beim Landkreis, sodass die Gemeinden hier keinen Einfluss ausüben können. Essenziell ist die genaue Prüfung jeder beantragten Abweichung, sowohl auf ihre Vereinbarkeit mit den grundlegenden Zielen der Satzung als auch auf ihre Generalisierbarkeit. Wird in Abweichung vom Regelungsgerüst einer Gestaltungssatzung beispielsweise eine Dachgaube zugelassen, ohne dass dafür besondere Gründe vorliegen (z.B. nachweislich ursprünglicher Bestandteil der Bebauung), wird man den anderen Eigentümern ähnliche Zugeständnisse machen müssen. Und die genehmigende Verwaltung wird zunehmend anfällig für andere, auch weiterreichende Abweichungen von geltenden Vorschriften. Bei allem Verständnis für denkbare besondere Umstände Einzelner ist ein sehr strikter und restriktiver Umgang mit Befreiungen anzuraten.

Um die gewollte Umsetzung der Satzung zu gewährleisten, ist schließlich auch auf die Bestimmtheit und die Widerspruchsfreiheit jeder einzelnen Regelung zu achten. Dies mag selbstverständlich klingen. In der Praxis schleichen sich jedoch immer wieder Fehler ein. Gerade Gestaltungssatzungen sind besonders fehleranfällig, weil sie im hohen Maße individuell ausgeführt werden und in der Regel den größten Regelungsumfang aufweisen. Begriffe wie z.B. „bauzeitlich“ oder das Abstellen „auf den in der näheren Umgebung prägenden Typ“ sind zu unbestimmt und auslegungsfähig. Je eindeutiger und klarer die Vorschrift, desto hö-

her ist die Chance auf Durchsetzung der Vorschrift. Im gleichen Maße gilt das Motto: Je umfangreicher und komplexer die Zahl an Vorschriften, desto größer ist die Gefahr einer Meinungsverschiedenheit mit betroffenen Bauherren.

2. Zu den Erhaltungssatzungen

Die untersuchten Erhaltungssatzungen weisen in der Regel keinen hohen Festsetzungsgrad auf, sondern beschränken sich mit einer Ausnahme auf die Wiedergabe rechtlicher Grundlagen. Die exakten Erhaltungsziele werden erst in der Begründung genannt, die aber kein Bestandteil der Satzung ist. Somit können deren Inhalte zwar zur Auslegung der Satzungsregelungen herangezogen werden, sind aber interpretationsfähig. Das kann ggf. dazu führen, dass Rechtsstreitigkeiten entstehen oder eine Kommune davor zurückschreckt, gegen ein ihr unliebsames Vorhaben rechtlich vorzugehen, sofern die Streitfrage im Satzungstext nicht eindeutig geregelt ist. Vielen Kommunen scheint nicht klar zu sein, dass über den Inhalt des § 172 BauGB hinaus weitere Einzelheiten regelbar sind. Städte und Gemeinden sollten aber im Zusammenhang mit Erhaltungssatzungen zu einer höheren und spezifischeren Regelungsdichte ermutigt werden. Festsetzungen zur Einhaltung einer bestimmten Bauflucht, der Gebäudeausrichtung oder der Gebäudehöhe sind von der Ermächtigungsgrundlage im BauGB unmittelbar gedeckt und können dabei helfen, grundlegende Erhaltungsziele bereits in der Satzung rechtlich verbindlich zu verankern.

Vom üblichen Festsetzungsumfang von Gestaltungssatzungen sollte sich die planende Kommune dabei nicht leiten lassen. Zwar umfasst die Ermächtigungsgrundlage im BauGB auch gestalterische Aspekte (Fassade, Fenster, Dachform), sofern sie eine städtebaulich prägende Wirkung entfalten. Nach der hier behandelten Rechtsprechung[169] gilt das aber nur ausnahmsweise und kommt nur in einem begründeten Einzelfall in Betracht. Baugestalterische Regelungen im Sinne des Landesbauordnungen dürfen regelmäßig nicht in Erhaltungssatzungen aufgenommen werden. Den Kompetenzen der Erhaltungssatzung sind also vergleichsweise enge Grenzen gesetzt. Im Zweifelsfall ist daher die parallele Aufstellung einer Gestaltungssatzung vorzunehmen, um nicht Gefahr zu laufen, dass Teile der Satzung für unwirksam erklärt werden. Bislang erlaubt das Gesetz jedoch nicht, in eine Erhaltungssatzung ein Gestaltungssatzung unmittelbar zu integrieren (oder umgekehrt). Der Umweg über die Einbindung in den Kontext eines Bebauungsplans ist hingegen möglich. Es wäre aber eine Überlegung wert, in den § 172 BauGB ein dem § 9 Abs. 4 BauGB nachgebildete Regelung aufzunehmen. Die Regelung besagt, dass Länder durch Rechtsvorschriften bestimmen können, dass auf Landesrecht beruhende Regelungen als Festsetzungen in den Bebauungsplan aufgenommen werden können. Eine parallele Anwendung auf die Erhaltungssatzung würde die Verschmelzung von Gestaltungs- und Erhaltungssatzung legitimieren. Das wäre der Rechtssicherheit zahlreicher Satzungen zuträglich, da gerade Grenzfälle zwischen der Erhaltungs- und Gestaltungssatzung weniger problematisch und streitanfällig würden. Zudem würde die Kommune lediglich eine Satzung aufstellen müssen, statt eine Erhaltungs- und eine davon separierte Gestaltungssatzung zu erlassen oder beides in einem Bebauungsplan zusammenfließen zu lassen, obwohl für die Aufstellung des Bebauungsplans im Übrigen kein Anlass bestand; denn dies ist wie oben erwähnt zulässig: Die Erhaltungssatzung darf nach § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB als Bebauungsplan erlassen werden, der wiederum über die Regelung des § 9 Abs. 4 BauGB auch gestalterische Regelungen aufnehmen darf. Mit dem Bebauungsplan ist aber ein aufwändigeres, zeitintensiveres und auch

[169] Vgl. Erster Hauptteil, Kapitel 1.5.

materiell umfangreicheres Verfahren verbunden, sodass eine Vereinfachung in der hier vorgeschlagenen Form auch im Sinne der Städte und Gemeinden wäre. Nur wenn das vereinfachte oder beschleunigte Verfahren nach den §§ 13 und 13a BauGB anwendbar sind, entspricht der Verfahrensaufwand in etwa dem einer „herkömmlichen“ Erhaltungs- oder Gestaltungssatzung.

Die Empfehlung zur Ergänzung des Baugesetzbuches in § 172 BauGB richtet sich in erster Linie an den Bundesgesetzgeber – insoweit ist das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg als Auftraggeber für diese Expertise der falsche Adressat.

3. Zu den Gestaltungssatzungen

Gestaltungssatzungen dürfen zwar nicht in das Bodenrecht des BauGB eingreifen. Der Landesgesetzgeber hat mit der Ermächtigung der Gemeinde zum Erlass örtlicher Bauvorschriften über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen der Gemeinde als örtlichem Satzungsgeber jedoch die Befugnis eingeräumt, allein aus gestalterischen Gründen Inhalt und Schranken des Grundeigentums zu bestimmen. Das Bauordnungsrecht darf, soweit dies im Rahmen einer Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zulässig ist, auch zur Wahrung ästhetischer Belange nutzbar gemacht werden, was neben der Abwehr von Verunstaltungen auch eine positive Gestaltungspflege mit einschließt.[170] Wegen des Vorrangs des bundesrechtlich geregelten Bodenrechts sollte die Gemeinde aber in allen Fällen, in denen sie auch nur in die Nähe bodenrechtlicher Festsetzungen gerät (Beispiel: Stellung der Gebäude auf dem Grundstück, Regelung überbaubarer Flächen), die Rechtsform des Bebauungsplans wählen. Nur dann kann sie sicher sein, dass in ihr Regelwerk neben Dachformen und Dachfarben z.B. auch Firstrichtung, Traufhöhe und Gebäudehöhe aufgenommen werden dürfen - also Bestimmungen, die (auch oder nur) auf der Rechtsgrundlage des BauGB i.V.m. der BauNVO festgesetzt werden können. Zusätzlich kann auch geprüft werden, ob es sich empfiehlt, in den Bebauungsplan auch die Inhalte einer Erhaltungssatzung aufzunehmen – gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB wäre auch dies in einem Planwerk in der Form eines „Gestaltungs- und Erhaltungsbebauungsplans“ zulässig. Hierüber ließe sich beispielsweise auch ein Abriss von bedeutsamen Gebäuden verhindern.

Von entscheidender Bedeutung für den Umfang der Festsetzungen ist die Zielsetzung der Satzung. Soll ein Stadtteil in seiner derzeitigen Gestalt erhalten werden, bietet sich im Regelfall ein engeres Regelwerk an, das präzise die prägenden Elemente beschreibt und über Festsetzungen entsprechend schützt. Geht es dagegen um die Neu- oder Fortentwicklung eines Quartiers, sollte die Satzung nur grobe bzw. dem Satzungsgeber besonders wichtige Gestaltungsmerkmale vorschreiben – wobei im Einzelfall für besondere Lagen in historisch bedeutender Umgebung auch etwas anderes gelten kann. Werden hier zu viele Regelungen getroffen, könnte dies das Baugeschehen hemmen und somit kontraproduktiv wirken. Jedoch sollte bei dem Regelungsumfang nicht nur die grundsätzliche Ausrichtung der Satzung bedacht werden, sondern auch ihr Geltungsbereich. Da die beschriebenen Merkmale für den gesamten Satzungsbereich (bzw. für in der Satzung definierte Teilbereiche) prägend sein müssen, führt ein größerer Geltungsbereich in der Regel zu weniger Festsetzungen, da sich entsprechend weniger Gemeinsamkeiten in der Gebäudegestaltung feststellen lassen. Ein Gebiet aus unterschiedlichen Entwicklungsepochen sollte in der Regel in Teilgebiete mit spezifisch zugeschnitten Regelungen untergliedert werden. Alternativ kommt auch die Auf-

[170] So ausdrücklich das OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 26.3.2003, a.a.O.

stellung jeweils voneinander unabhängiger, also getrennter Gestaltungssatzungen in Betracht.

4. Zu den Denkmalbereichssatzungen

Erwägt eine kommunale Gebietskörperschaft die Aufstellung einer Denkmalbereichssatzung, sollte sie genau prüfen, worin die Schutzziele liegen sollen. Wären diese bereits über die Aufstellung einer Erhaltungs- oder Gestaltungssatzung erreichbar, sollte von der Denkmalbereichssatzung abgesehen werden. Die Denkmalbereichssatzung stellt das „schärfste Schwert“ aller drei untersuchten Satzungstypen dar, da sie alle baulichen Anlagen in ihrem Geltungsbereich unter Denkmalschutz stellt. Somit wird jeder Eingriff in die Bausubstanz genehmigungspflichtig, wobei die Zuständigkeit für die Genehmigung bei der unteren Denkmalschutzbehörde liegt. Das kann selbst bei erwünschten Baumaßnahmen, z.B. zur energetischen Sanierung oder zur Förderung der Barrierefreiheit, zu negativen Bescheiden führen. Es gibt zweifellos Ortsteile oder Teilbereiche, die die Unterschutzstellung rechtfertigen, aber den Kommunen muss bewusst sein, dass sie mit diesem Instrument tief in das Eigentum eingreifen und zugleich den Zugriff auf die Genehmigungspraxis abtreten.

Um nicht nur passiven Bestandsschutz, sondern aktiv-gestalterisch zu wirken, sollte die Aufstellung eines Denkmalpflegeplans für Satzungsgebiete erwogen werden. Zwar ist auch hier eine enge Kooperation mit der Denkmalbehörde nötig, die Zuständigkeit liegt aber nach § 6 BbgDSchG bei den Kommunen. Somit kann zumindest teilweise ein eigener Gestaltungsanspruch realisiert werden.

Schließlich empfiehlt sich die Erweiterung der Denkmalliste des Landes Brandenburg um die Grundstücke und/oder Gebäude, die im Geltungsbereich einer Denkmalbereichssatzung liegen. Interessierte Bürgerinnen und Bürger können somit vor der Aufnahme eines Vorhabens zuverlässig feststellen, ob sie eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung benötigen. Bislang besteht diese Möglichkeit nicht, sondern es ist das gezielte Aufrufen der jeweiligen Satzung nötig. Dabei sind längst nicht alle Satzungen über das Internet zugänglich. Viele Exemplare werden lediglich in den Verwaltungsstellen zur Einsicht bereitgehalten. Insofern würde die Erweiterung der auch über das Internet zugänglichen Denkmalliste einen Beitrag dazu leisten, die Satzung erfolgreich anzuwenden.

5. Zusammenfassung der Empfehlungen

5.1 Empfehlungen an den Bundesgesetzgeber und die Landesgesetzgeber

1. In § 172 BauGB möge – entsprechend § 9 Abs. 4 BauGB - eine Ermächtigung aufgenommen werden, eine Erhaltungssatzung mit Gestaltungsfestsetzungen nach Landesrecht zu verbinden. Die Länder müssten danach spiegelbildlich eine entsprechende Ermächtigung in ihre Landesbauordnung aufnehmen.

2. Der brandenburgische Landesgesetzgeber sollte es ermöglichen, dass in die Denkmalliste mit entsprechender Kennung auch alle Grundstücke eingetragen werden können, die sich im Geltungsbereich einer Denkmalsbereichssatzung befinden.

5.2 Empfehlungen an die Kommunen

1. Die von einer Erhaltungs-, Gestaltungs- oder Denkmalbereichssatzung betroffenen Grundeigentümer sollten nach deren Festsetzung individuell angeschrieben und informiert werden. Auch eine Postwurfsendung an alle Haushalte im Gebiet kann sinnvoll sein. Zudem sollte auch innerhalb der Verwaltung über das Inkrafttreten der Satzung informiert werden. Eine gut funktionierende Öffentlichkeitsarbeit ist einer der Hauptschlüssel zur erfolgreichen Umsetzung der Satzungsinhalte.
2. Wegen des Vorrangs des bundesrechtlich geregelten Bodenrechts sollte die Gemeinde in allen Fällen, in denen sie mit **Gestaltungsvorschriften** auch nur in die Nähe bodenrechtlicher Festsetzungen gerät (Beispiel: Stellung der Gebäude auf dem Grundstück, Höhe der Gebäude, Regelung überbaubarer Flächen), die Rechtsform des Bebauungsplans wählen. Die Rechtsform eines Bebauungsplans darf auch dann gewählt werden, wenn nur gestalterische Absichten verfolgt werden. In einen solchen Bebauungsplan dürfen auch die Inhalte einer **Erhaltungssatzung** aufgenommen werden. Wird der Bebauungsplan für einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil nach § 34 BauGB aufgestellt und wird durch die geplanten gestalterischen Regelungen der Zulässigkeitsmaßstab, der sich aus der Eigenart der näheren Umgebung ergibt, nicht wesentlich verändert, darf der Bebauungsplan im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB mit den entsprechenden Vergünstigungen aufgestellt werden (u.a. wird von der Umweltprüfung abgesehen). Das Verfahren ist mit dem der eingeübten Praxis für reine Gestaltungssatzungen dann vergleichbar. **Erhaltungssatzungen** sollten mit förmlichem Aufstellungsbeschluss aufgestellt werden. Nach dessen Bekanntmachung können gegenläufige Vorhaben durch Zurückstellung oder Untersagung einstweilen verhindert werden.
3. Vielen Kommunen scheint nicht klar zu sein, dass in einer **Erhaltungssatzung** über den reinen Wortlaut des § 172 BauGB hinaus weitere Einzelheiten regelbar sind. Städte und Gemeinden sollte bewusst werden, dass Erhaltungssatzungen mit einer höheren Regelungsdichte zulässig und im Interesse der Rechtsklarheit auch zweckmäßig sind.
4. Parallel zur Aufstellung einer Erhaltungssatzung ist zu prüfen, ob sich auch die Aufstellung einer **Gestaltungssatzung** empfiehlt (und umgekehrt).
5. Es ist auf die Bestimmtheit und die Widerspruchsfreiheit jeder einzelnen Regelung zu achten.
6. Die Gestattung von Abweichungen muss sorgfältig auf die Frage geprüft werden, ob es sich nur um einen atypischen Einzelfall handelt, dessen Gestattung keine allgemeine Aufweichung nach sich ziehen kann.
7. Die Aufstellung einer Satzung mit detaillierten Inhalten ist sinnlos, wenn anschließend keine Überwachung und Durchsetzung erfolgt. Es ist besser, wenige Anforderungen konsequent durchzusetzen als eine Vielzahl von Vorschriften ergebnislos bekannt zu machen.
8. Um nicht nur passiven Bestandsschutz, sondern aktiv-gestalterisch zu wirken, sollte die Aufstellung eines **Denkmalpflegeplans** für Satzungsgebiete erwogen werden.

Zwar ist auch hier eine enge Kooperation mit der Denkmalbehörde nötig, die Zuständigkeit liegt aber nach § 6 BbgDSchG bei den Kommunen. Somit kann zumindest teilweise ein eigener Gestaltungsanspruch realisiert werden.

Anhang

1. Fotodokumentation

Die nachfolgende Gestaltungssatzung ist noch beispielhaft. Im Endbericht werden alle Plangebiete abgebildet werden. Außerdem sollen nur Kurzkommentare bzw. Bewertungen ergänzt werden.

1.1 Altlandsberg

Hort in der Hirtengasse: Moderne Formensprache trotz gestalterischer Vorgaben durch Gestaltungssatzung

Gestalter. Freiheiten bei Öffnungen (Hirtengasse)

Fensteröffnungen im historischen Gebäudebestand

Straßenzüge (Strausberger Straße und Poststraße) mit historischer Pflasterung

Hof-Durchfahrten und Höfe mit historischer Pflasterung und hohem gestalterischem Anspruch

1.2 Dallgow-Döberitz

Wechsel aus trauf- und giebelständigen Gebäuden, keine Flachdächer

Bei Flexibilität in der Materialwahl sind auch Holzhäuser erlaubt.

Straßenzug mit einheitlicher Bauflucht.

Einheitliche Bauflucht

Dachfarben und Anlagen zur Gewinnung solarer Strahlungsenergie (Solarthermie / Photovoltaik)

1.3 Ketzin / Havel

Straßenansichten I und II

Straßenansichten III und IV

Fledermausgaube (Dach alt)

Fledermausgaube (Dach neu)

Schild (Ausleger) nach historischem Vorbild

Werbung durch Anstrich

Zurückhaltender Werbeschriftzug an histor. Gebäude

Bestandsgeschützte (ortsbildstörende) Werbung

Als Ausnahme genehmigte moderne Bauten, die von den Vorgaben der Satzung abweichen.

1.4 Eberswalde

Historische und moderne Bauten, Am Markt

Sich in den Regelungsrahmen der Satzung einfügende Neubauten

Fassade eines Neubaus von 2003

Neubau mit abweichender Formensprache

Straßenzug mit sich modern einfügendem Haus (rot)

Straßenzug mit historischer Bausubstanz

Fachwerkhäuser im Geltungsbereich der Satzung

1.5 Gemeinde Nuthetal

Bebauung im Geltungsbereich einer einen Straßenzug umfassenden Erhaltungssatzung

1.6 Wittenberge

Altstadt an der Elbe mit einem Stadtgrundriss in Form eines Schiffs

Straßenzüge, im linken Bild mit eingefügten Neubauten ohne Höhensprung, rechts stärkere Parzellierung

Straßenzüge mit Fachwerkhäusern, links Neubau (Klinkerbau) neben einer Baulücke

Baugrundstücke im Eigentum der Stadt Wittenberge

Größere und kleinere Baulücken

Sprünge in der Gebäudehöhe als prägendes Element

Vom Maßstab abweichend Gründerzeitbauten

1.7 Amt Märkische Schweiz

1.8 Gemeinde Boitzenburger Land

Gutsanlage

Blick über die Fischteiche

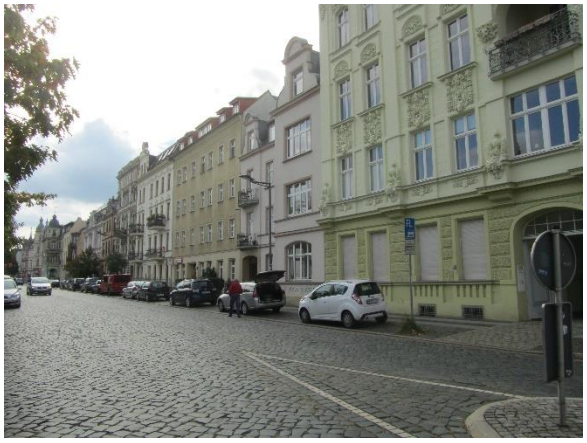
Schloß Boitzenburg aus südöstlicher Richtung

Jugendgästehaus am Schloß Boitzenburg

Schloß Boitzenburg aus nordwestlicher Richtung

Bebauungsplangebiet innerhalb der Satzung mit Neubauten

1.9 Cottbus



Prächtige Gründerzeitbebauung rund um das Staatstheater Cottbus am Schillerplatz (westl. Stadterweiterung)

Neubauten im Geltungsbereich der Satzung

Staatstheater Cottbus

1.10 Paretz, Ketzin (Havel)

Schloß Paretz

Schloßpark

Straßenflucht entlang der Werderdammstraße

Reit- und Ausbildungsstall Luisenhof

Reit- und Ausbildungsstall Luisenhof

Graben am südlichen Ende der Werderdammstraße

Bebauung an der Paretz Hofer Straße

1.11 Hennigsdorf

Rathenauviertel in Hennigsdorf

Gebäude in der Voltastraße

Bebauung entlang der Wattstraße

1.12 Rathenow

Alte und neue Bebauung im Satzungsgebiet

Neubau als bewusste Abgrenzung zum hist. Bestand

Unterschiede in der Fassadengestaltung

Verschiedene Baustile nebeneinander

Unterschiede in den Dachformen (links) und der Dachgestaltung (mit/ohne Gauben)

Solarkollektoren im Geltungsbereich der Satzung

Auffällige Farbgebung und Höhensprünge

1.13 Schwedt (Oder)

Einheitliche Dachlandschaft und Fassadengliederung

Unterschiedliche Materialien (links Holz, recht Plastik) und Farbgebung der Fenster

1.14 Werder (Havel)

Prägender Einzelbau

Lediglich traufseitige Ornamentik

Dachgauben als prägendes Gestaltungselement

Prägnante Fensterläden

Wiederkehrende Gestaltungsmuster bei turmförmigen Bauten

2. Quellen

2.1 Gesetzeskommentare

Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (Hrsg.): BauGB, Kommentar, 13. Auflage, 2016, München: C.H.Beck.

Brügelmann, Hermann (Hrsg.): Baugesetzbuch, Kommentar, 99. Ergänzungslieferung, Stand: Juli 2016, Stuttgart: Kohlhammer.

Martin, Dieter/Mieth, Stefan/Graf, Jens/Sautter, Verena/Franzmeyer-Werbe, Wiltrud: Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz. Kommentar, 2. Auflage, 2008, Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.

Otto, Christian-W.: Brandenburgische Bauordnung. Kommentar für die Praxis, 4. Auflage, 2016, Dresden: Saxonia.

Schlichter, Otto/Stich, Rudolf/Driehaus, Hans-Joachim/Paetow, Stefan (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, 3. Auflage, 33. Ergänzungslieferung, Stand: Mai 2016, Köln: Carl Heymanns.

Schrödter, Wolfgang (Hrsg.): BauGB, Kommentar, 8. Auflage, 2015, Baden-Baden: Nomos.

2.2 Monographien

Hönes, Ernst-Rainer: Handbuch städtebaulicher Denkmalschutz, 2015, Hamburg: Dr. Kovac.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd/Weyrauch, Bernhard/Zemke, Reinhold: Städtebaurecht, 5. Auflage, 2014, Stuttgart: Kohlhammer.

2.3 Sammelbände

Martin, Dieter/Krautzberger, Michael (Hrsg.): Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege – einschließlich Archäologie – Recht – fachliche Grundsätze – Verfahren – Finanzierung, 3. Auflage, 2010, München: C.H. Beck.

2.4 Zeitschriften

Leidinger, Tobias: Ensembleschutz als Instrument des Denkmalrechts und sein Verhältnis zu anderen Instrumente der Stadterhaltung und –gestaltung, BauR 1994, 1-18.

Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.): Örtliche Bauvorschriften nach § 81 der Brandenburgischen Bauordnung, MIRaktuell 3/2005.

2.5 Internetquellen

Bayerischer Landesdenkmalrat (Hrsg.): Empfehlungen des Bayerischen Landesdenkmalrates für Baumaßnahmen innerhalb oder in der Nähe von Ensembles im Sinne des Denkmalschutzgesetztes sowie in der Nähe von Einzelbaudenkmälern vom 14. Februar 1977, http://recht.denkmalnetzbayern.de/wp-content/uploads/2016/02/5-2-2-1-Bayern-Empfehlungen-Ensemble-1977-8-S.pdf; Zugriff am 13.07.2016.

2.6 Rechtsprechung

2.6.1 BVerwG

BVerwG, U. v. 24.6.1960 – VII C 205.59, BVerwGE 11, 32.
BVerwG, U. v. 3.7.1987 – 4 C 26.85, ZfBR 1988, 40.
BVerwG, U. v. 16.3.1995 – 4 C 3/94, NVwZ 1995, 899.
BVerwG, U. v. 18.6.1997 – 4 C 2.97, BauR 1997, 992.
BVerwG, B. v. 10.7.1997 – 4 NB 15/97, BauR 1997, 999.
BVerwG, U. v. 11.05.2000 - 4 C 14.98, ZfBR 2001, 58.
BVerwG, U. v. 30.6.2004 – 4 C 1/03, ZfBR 2004, 801.
BVerwG, B. v. 31.5.2005 – 4 B 14.05, juris.
BVerwG, B. v. 30.10.2008 – 4 B 56.08, BauR 2009, 474.
BVerwG, B. v. 25.6.2013 – 4 BN 6/13, JurionRS 2013, 40045.
BVerwG, U. v. 4.12.2014 – 4 CN 7.13, ZfBR 2015, 372.
BVerwG, U. v. 30.6.2015 – 4 C 5.14, DÖV 2015, 933.
BVerwG, B. v. 7.6.2016 – 4 B 47.14, juris.

2.6.2 OVG/VGH

VGH Baden-Württemberg, U. v. 14.10.1975 – I 865/74, juris.
Bayerischer VGH, U. v. 12.6.1978, BayVBl 1979, 18.
VGH Baden-Württemberg, B. v. 26.8.1982 – 5 S 858/82, juris.
OVG Berlin, U. v. 10.5.1985 – 2 B 134.83, DVBl 1985, 1185.
VGH Hessen, U. v. 28.4.1986 – 3 N 1578/84, DVBl 1986, 693.
OVG Hamburg, U. v. 1.2.1988 – Bf II 69/85, NVwZ-RR 1989, 117.
VGH Baden-Württemberg, U. v. 10.5.1988 – 1 S 524/87, DVBl. 1988, 1219.
VGH Baden-Württemberg, U. v. 23.7.1990, DVBl. 1990, 1113.
OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 25.4.1991 – 11 A 1708/88, BauR 1992, 58.
OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 14.8.1991 – 7 A 1048/89, NVwZ-RR 1992, 531.
VGH Hessen, U. v. 11.5.1992 – 3 UE 174/89, NVwZ-RR 1993.
OVG Berlin, U. v. 7.4.1993 - OVG 2 B 36.90, juris.
OVG Berlin, U. v. 2.8.1994 – OVG 2 B 13.91, LKV 1995, 226.
OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 23.8.1995, EzD 2.1.2 Nr. 8.
OVG Sachsen, U. v. 12.6.1997 – 1 S 344/95, SächsVBl 1998, 12.
OVG Berlin, U. v. 11.7.1997 – OVG 2 B 15/93, juris.
OVG Berlin, U. v. 25.7.1997 – 2 B 3.94, juris.
OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 20.4.1998 - 7 A 6059/96, juris.
VGH Baden-Württemberg, U. v. 23.4.1998, EzD 2.4 Nr. 3.
OVG Brandenburg, U. v. 19.8.1999 – 2 D 17/98, juris.
OVG Nordrhein-Westfalen, B. v. 24.7.2000 – 7a D 179/98.NE, BauR 2001, 62.
OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 26.3.2003 – 7 A 1002/01, BauR 2004, 73.
OVG Thüringen, U. v. 30.10.2003 – 1 KO 433/00, LKV 2004, 421.
OVG Niedersachsen, U. v. 3.5.2006 – 1 LB 16/05, BauR 2006, 1730.
VGH Baden-Württemberg, U. v. 11.10.2006 – 3 S 337/06, BauR 2007, 358.
OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 8.1.2007 – 10 S 9.06, juris.
OVG Berlin-Brandenburg, U. v. 15.2.2007 – 2 A 15.05, juris.
OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 10.4.2007 – 10 A 305/05, BauR 2007, 1552.
OVG Hamburg, U. v. 12.12.2007 – 2 Bf 10/02, ZfBR 2008, 363.
Bayerischer VGH, U. v. 3.1.2008 – 2 BV 07.760, juris.

OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 31.7.2008 – 1 A 10361/08, BauR 2009, 81.
OVG Hamburg, U. v. 13.6.2012 – 2 E 2/08.N, juris.
OVG Niedersachsen, U. v. 18.9.2014 – 1 KN 123/12, BauR 2015, 452.
Bayerischer VGH, B. v. 29.2.2016 – 9 ZB 15.1146, juris.

2.6.3 VG

VG Schwerin, U. v. 22.4.2010 – 2 A 38/08, openJur 2012, 55245.
VG Hamburg, U. v. 12.5.2014 – 7 K 278/12, juris.

2.7 Gesetze und Verordnungen

Baugesetzbuch (BauGB) i.d.F. der Bek. vom 23. September 2004 (BGBl. I, 2414), das zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I, 1722) geändert worden ist.

Brandenburgische Bauordnung (BbgBO) vom 19. Mai 2016 (GVBl. I/16, Nr. 14).

Gesetz über den Schutz und die Pflege im Land Brandenburg (Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz – BbgDSchG) vom 24. Mai 2004 (GVBl. I/04, Nr. 9, 215).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz – GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl., 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23.12.2014 (BGBl. I, 2438).

Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I/07, Nr. 19, 286), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14, Nr. 32).

Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO) i.d.F. der Bek. vom 23. Januar 1990 (BGBl. I, 132), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl I, 1548).

Verordnung über die Honorare von Architekten- und Ingenieursleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – HOAI) vom 10. Juli 2013 (BGBl. I, 2276).

Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Vorschriften in den Gemeinden, Ämtern und Landkreisen (Bekanntmachungsverordnung - BekanntmV) vom 1. Dezember 2000 (GVBl. II/00, Nr. 24, 435), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 20. April 2006 (GVBl. I/06, Nr. 4, 46, 48).

Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV) vom 24. Juli 2007 (BGBl. I, 1519), zuletzt geändert durch Art. 3 der Verordnung vom 24. Oktober 2015 (BGBl. I, 1789).

3. Beurteilung von untersuchten Satzungsregelungen

3.1 Erhaltungssatzungen

Kommune	Regelung	Kommentar
Kommune 1	Katalog, Straße, 2.: „Die Eckhausgruppen am Anfang und am Ende der Straße engen durch ihren Vorsprung den Straßenraum ein. Es entsteht eine auch äußerlich in sich geschlossene Situation, in der sich die Bewohner der Straße geborgen fühlen können. Die Verengung der Eingangssituation erzeugt neben der Abgeschlossenheit auch eine Sogwirkung, die in den Straßenraum der W.-R.-Straße zieht.“	Zu unbestimmt. Ein Abstellen auf bestehende Baufluchten/Baulinien wäre zielführender.
	Katalog, Straße, 3.: „Die Einfachheit des Straßenraums darf nicht durch Anbauten jeder Art an den Häusern zerstört werden. Auf der Gartenseite der Häuser können die ursprünglich vorhandenen Anbauten verändert werden, wobei zwei aneinander befindliche Veranden als Einheit zu gestalten sind.“	Zu unbestimmt. Eine Formulierung, dass Nebenanlagen in den Vorgärten ausgeschlossen werden nebst Baufluchten/Baulinien ist klarer. Die Gestaltung von Veranden findet i.d.R. im BauGB keine Rechtsgrundlage.
	Katalog, Straße, 5.: „Die Kleinteiligkeit der Bepflanzung der Vorgärten mit heimischen Blumen, Pflanzen und Sträuchern sollte weiter angestrebt werden.“	Zu unbestimmt („Soll-Regelung“), zudem ist die Gartengestaltung nicht über das BauGB regelbar.
	Katalog, Straße, 6.: „Die kleinteilig wirkenden Plattenbeläge in den Hauszugängen können durch ebenfalls kleinteilige Beläge wie Klinker, Granitpflaster etc. ersetzt werden. Zu verwenden sind z.B. Altstadtpflaster z.B. von Ehl und Schmidt o.Ä. oder Pflasterklinker. Die Bürgersteige sind, wenn es zu einer Befestigung der Sandflächen kommt, einheitlich kleinteilig auszubilden.“	Die Gestaltung von Gehwegen findet i.d.R. im BauGB keine Rechtsgrundlage.
	Katalog, Häuser, 3.: „Grundrissänderungen sind bei Beibehaltung der Straßenfassaden möglich. Der Ausbau der Dachgeschosse bei Einhaltung der baurechtlichen Bestimmungen ist möglich.“	Die Gestaltung der Hausfassaden und Fragen der Dachgestaltung sind i.d.R. nicht über eine Erhaltungssatzung nach BauGB regelbar. Zudem ist der Begriff „Ausbau des Dachgeschosses“ zu unbestimmt und kann z.B. sowohl den reinen Innenausbau als auch den Bau von Dachgauben umfassen.
	Katalog, Häuser, 4.: „Jegliche Anbauten an den Straßenfassaden	Zu unbestimmt. Eine Formulierung, dass Nebenanlagen in den Vorgärten ausgeschlossen

	sind auszuschließen. Änderungen der Anbauten auf den Gartenseiten sind, wie unter Betrachtungsebene Straße genannt, möglich.“	werden nebst Baufluchten/Baulinien ist klarer. Die Gestaltung von Veranden findet im BauGB i.d.R. keine Rechtsgrundlage.
	Katalog, Häuser, 5.: „Alle notwendigen Antennen- oder Satellitenanlagen sind an den Gärten zugewandten Häuserfronten zu installieren und dürfen nicht aus dem Straßenraum erkennbar sein.“	Antennen- und Satellitenanlagen können i.d.R. nicht über das BauGB geregelt werden.
	Katalog, Häuser, 6.: „Änderungen der Straßenfassaden – auch der Treppenanlagen – sind auszuschließen. Alle Öffnungen sind in den ursprünglichen Größen zu belassen.“	Die Gestaltung von Fassaden unterliegt i.d.R. nicht dem Regelungsgehalt einer Erhaltungssatzung. Zudem ist die Festsetzung unbestimmt, da nicht ersichtlich ist, welche Art von Öffnungen gemeint ist.
	Katalog, Häuser, 7.: „Angaben zu den Materialien, Farben, Strukturen, Ausbauelementen, technischen Ausstattungen etc. sind den beiliegenden Darstellungen der Straßenfassaden beider Haustypen zu entnehmen.“	Die Festsetzung bezieht sich auf gestalterische Aspekte und ist somit i.d.R. nicht vom BauGB gedeckt.
	Katalog, Häuser, 8.: „Bei Durchführung von Dachneueindeckungen, Außenputzen, Fassadenfarbanstrichen, Auswechslung von Fenstern und Türen, etc. sind jeweils nebeneinander befindliche Reihenhäuser gemeinsam zu betrachten.	Die Festsetzung bezieht sich auf gestalterische Aspekte und ist somit i.d.R. nicht vom BauGB gedeckt.
Kommune 2	§ 1 Geltungsbereich: „Der Geltungsbereich der Erhaltungssatzung ‚Stadtkern B.‘ umfasst den historischen Stadtkern von B., der in der als Anlage beigefügten Übersichtskarte dargestellt ist.“	Keine genaue Definition des Geltungsbereichs und kein Hinweis darauf, dass die Karte Bestandteil der Satzung ist. Kann ggf. noch unter Auslegung der Vorschrift dazu gezählt werden, aber rechtlich unsicher.
	Aus der Begründung, S. 2: „Die Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB ist ein geeignetes Instrument, mit dem gestalterisch problematische bauliche Veränderungen gesteuert werden können. Die Satzung umfasst alle gebäudebezogenen Vorhaben; also auch solche, die ansonsten genehmigungsfrei wären, weil sie vom § 34 BauGB nicht geregelt werden können, wie z.B. Dachmaterial, Fassadenverkleidungen.“	Die Erhaltungssatzung findet ihre Rechtsgrundlage im BauGB. Nach dem BauGB könne nicht Fragen der Fassaden- und Dachgestaltung geregelt werden, somit i.d.R. auch nicht in einer Erhaltungssatzung. Dazu ist die Gestaltungssatzung heranzuziehen, die auf der Landesbauordnung beruht. Eine Regelung über die Erhaltungssatzung ist nur im Einzelfall denkbar und nach der

		Rechtsprechung zulässig.

Gestaltungssatzungen

Kommune	Regelung	Kommentar
Kommune 3*	§ 1 Geltungsbereich	Der Geltungsbereich wird zwar in drei Bereiche aufgeteilt, die allerdings jeweils für sich genommen ein großes Gebiet abdecken. Es ist daher genau zu prüfen, ob die nachstehenden Regelungen tatsächlich auf den jeweiligen Teilbereich anwendbar sind oder nicht.
	§ 4 (1) Dächer „Andere Dachformen, die dem bauzeitlichen Bestand entsprechen, sind zulässig.“	Es ist nicht definiert, was mit dem Begriff „bauzeitlicher Bestand“ gemeint ist. Es kann zwar interpretiert werden, dass damit der Zustand der Erstbebauung gemeint ist. Ebenso kann aber auch der Bestand zu Beginn der Baumaßnahme gemeint sein.
	§ 6 (8) Fassaden „Bei Altbauten ist die Erneuerung des Fassadenputzes entsprechend dem bauzeitlichen Bestand auszuführen.“	Der Begriff „Altbauten“ wird nicht definiert und kann unterschiedlich ausgelegt werden. Daher zu unbestimmt.
	§ 14 (2) Werbeanlagen „Werbeanlagen müssen sich nach Maßstab, Werkstoff, Form und Farbe in die Gestaltung der baulichen Anlagen sowie in das Orts- und Stadtbild einfügen. Im Bereich A und B sollen Formen und Motive verwandt werden, die sich an historischen Handwerksschildern orientieren.“	§ 14 (2) Satz 2 stellt zwar eine Soll-Vorschrift dar, ist aber dennoch zu unbestimmt und darüber hinaus unzulässig. Die Gestaltung der Werbeanlagen hat sich nach § 14 (2) Satz 1 zu richten, weitergehende Anforderungen sind zu weitreichend ggü. dem Verunstaltungsverbot und nur mit besonderen Umständen zu begründen.
Kommune 4	§ 4a (5) Fassadengestaltung „Gestalterisch wertvolle Fenster, Türen und Tore sind zu erhalten.“	Es handelt sich um einen unbestimmten, auslegungsfähigen Begriff.
	§ 4a (6) Fassadengestaltung „Vor den Schaufenstern angebrachte Überdachungen sind als bewegliche Rollmarkisen auszubilden. Sie dürfen nicht aus grellfarbigen oder glänzenden Materialien bestehen und müssen sich harmonisch auf die Gliederung der Fassade beziehen.“	Der Begriff „grellfarbig“ umschreibt das zulässige Farbspektrum nur unzureichend.
	§ 5 (3) Dachgestaltung „Sofern in der Umgebung bezüglich der Dach-	Bereits der Begriff „in der Umgebung“ ist unbestimmt, kann aber ggf. entsprechend der

	neigung, der Stellung der Dächer zur Straße und der Dachform eine Einheitlichkeit besteht, sind diese Formen zu übernehmen.“	Begrifflichkeit der „näheren Umgebung“ nach § 34 BauGB ausgelegt werden. Die Stellung der Dächer zur Straße ist dagegen kein zulässiger Regelungsgegenstand der Gestaltungssatzung, da sie auch über § 9 (1) Nr. 2 BauGB festsetzbar ist.
Kommune 5	§ 3 (1) Gebäudestellung „Um die vorhandenen Straßenräume zu erhalten, ist bei Um- und Neubauten der Verlauf der bestehenden Baufluchten aufzunehmen.“	Baufluchten sind nicht über eine Gestaltungssatzung regelbar, da sie sich über § 9 (1) Nr. 1 BauGB i.V.m. § 23 BauNVO festsetzen lassen.
	§ 3 (2) Gebäudestellung „Die Anordnung der Gebäude zum Straßenraum ist beizubehalten. Dazu gehört die bisherige Firstrichtung und die Gliederung in Haupt- und Nebengebäude.“	Die Firstrichtung lässt sich über § 9 (1) Nr. 2 BauGB festsetzen und kann somit nicht in einer Gestaltungssatzung geregelt werden.
	§ 4 (6) Dächer und Dachaufbauten „Der lichte Abstand von Dachaufbauten untereinander, zur Traufe und zum First muss jeweils mindestens drei Ziegelreihen betragen.“	„Drei Ziegelreihen“ ist keine eindeutige Maßfestsetzung. Derartige Angaben sind in genormten Maßeinheiten zu treffen.
	§ 4 (12) Dächer und Dachaufbauten „Die geneigten Dachflächen sind mit normalformatigen Doppelmuldenfalz- oder Biberschwanzziegeln in rotbrauner bis naturroter Färbung aus gebranntem Material oder mit Schieder auszuführen.“	Der Begriff „normalformatige Ziegel“ ist zu unbestimmt und läuft daher ins Leere. Es ist anzunehmen, dass die Regelung mit § 4 (6) in Verbindung steht. Auch hier empfiehlt sich die exakte Maßangabe z.B. mit Mindest- und Höchstmaßen.
Kommune 6	§ 4 (10) Fassaden „Neubauten in Baulücken haben die zur Straße hin vorhandene Bauflucht einzuhalten.“	Baufluchten sind nicht über eine Gestaltungssatzung regelbar, da sie sich über § 9 (1) Nr. 1 BauGB i.V.m. § 23 BauNVO festsetzen lassen.
	§ 5 (2) Dachgestaltung „Bei Neubauten sind die Hauptdächer als symmetrisch geneigte Satteldächer auszuführen, deren Traufe parallel zur Straße liegt.“	Die Firstrichtung lässt sich über § 9 (1) Nr. 2 BauGB festsetzen und kann somit nicht in einer Gestaltungssatzung geregelt werden.
	§ 5 (4) Dachgestaltung „Sofern die benachbarten Gebäude der gleichen Straßenseite sich bezüglich der Dachneigung, der Stellung der Dächer zur Straße und der Dachform einheitlich darstellen und so ein homogenes Bild ergeben, sind diese Formen zu übernehmen.“	Die Firstrichtung lässt sich über § 9 (1) Nr. 2 BauGB festsetzen und kann somit nicht in einer Gestaltungssatzung geregelt werden.
	§ 10 (2) Außenanlagen „Vorgärten sind gärtnerisch anzulegen.“	Die Bauordnung bietet keine Rechtsgrundlage für die Gestaltung von Gärten.

Kommune 7	§ 2 (1) Historische Bebauungsstruktur – Straßenraum „Die historische, das Stadtbild prägende Bebauungsstruktur mit ihrem System der charakteristischen Hofanlagen mit den dazugehörigen Gärten und den geschlossenen Baufluchten zum öffentlichen Straßenraum hin ist zu erhalten."	Die Bebauungsstruktur sowie die Baufluchten sind über einen Bebauungsplan regelbar und somit kein zulässiger Regelungsgegenstand einer Gestaltungssatzung.
	§ 2 (3) Historische Bebauungsstruktur – Straßenraum „Abweichungen in der straßenseitigen Flucht von Gebäude zu Gebäude sind nur bis zu einem Versatz von 10 cm zulässig.“	Baufluchten sind nicht über eine Gestaltungssatzung regelbar, da sie sich über § 9 (1) Nr. 1 BauGB i.V.m. § 23 BauNVO festsetzen lassen.
	§ 6 (2) Dachgauben „Die Ansichtsfläche aller Gauben eines Gebäudes darf - straßenseitig zusammen nicht mehr als 15 % - rückwärtig zusammen nicht mehr als 40 % der betreffenden Dachfläche ausmachen.“	Der Begriff „Ansichtsfläche“ ist nicht näher definiert und zu unbestimmt. Darunter kann sowohl die Frontalansicht (typischerweise die Wand mit Fenster) als auch die Frontalansicht mit den Seitenwänden, die ebenfalls vom Straßenraum aus einsehbar sind, verstanden werden.
	§ 7 (1) Fassaden „Straßenseitig sind die Gebäudebreiten an das System und die Proportionen der historischen Hofanlagen mit ihren charakteristischen Parzellen anzupassen. Die einzelne Parzelle muss als Gebäudeeinheit gestalterisch erkennbar sein. Ausnahmen sind nur zur Bestandssicherung zulässig.“	Gebäudebreiten lassen sich im Bebauungsplan festsetzen und dürfen daher nicht in der Gestaltungssatzung geregelt werden. Die Regelung ist dahin zu überarbeiten, dass die (historischen) Parzellenbreiten über die Fassadengliederung erkennbar sein müssen.

* Die Regelungen entstammen dem Entwurf einer neuen Gestaltungssatzung (Stand: 20.9.2016), nicht der bislang gültigen Satzung von 1993.

4. Interviewleitfäden

- INTERVIEWLEITFADEN ERHALTUNGSSATZUNG -

1. Allgemeine Fragen

1.1 Satzungstyp

1.2 Aufstellungsbeschluss

1.3 In-Kraft-Treten

1.4 Auftragnehmer / Entwurfsverfasser

1.5 Warum wurde ein externer Gutachter beauftragt?

2. Fragen zu den Rahmenbedingungen für die Satzung

2.1 Wer gab den Anstoß zur Aufstellung der Satzung? Was war der konkrete Anlass bzw. das Motiv?

2.1.1 Ein missliebiger Bauantrag (welcher Art)? ☐

2.1.2 Das Angebot von Fördermitteln? ☐

2.1.3 Initiative aus der Gemeindevertretung? ☐

2.1.4 … oder aus der Gemeindeverwaltung? ☐

2.1.5 … oder aus der Bürgerschaft? ☐

2.1.6 … oder durch sonst. Behörde oder TÖB? ☐

2.1.7 Sonstige? ☐ _____

2.2 Wurde die Satzung gefördert? Ja ☐ Nein ☐

2.3 Wenn ja, aus welchem Fördertopf? Welche Auswirkungen hatte die Förderung?

3. Fragen zum Aufstellungsverfahren

- Gab es Einigkeit bei der Auswahl des Satzungstyps oder wurden andere Satzungen in Erwägung gezogen?

- Wurde ein Aufstellungsbeschluss gefasst? Wollten und konnten Sie Anträge auf Vorhaben durch die Baugenehmigungsbehörde zurückstellen lassen?
- Gab es Probleme oder Unsicherheiten bei der Aufstellung? Welche?
- Gab es gegen bestimmte Inhalte Widerstände?
- Warum selbständige Satzung und nicht Aufnahme in B-Plan oder umgekehrt?
- Was meinten die TÖBs? Insbesondere der Denkmalschutz und der Umweltschutz?
- Wie reagierte die Öffentlichkeit? Und die betroffenen Grundeigentümer? Wurden Maßnahmen ergriffen, um die Akzeptanz bei der Öffentlichkeit zu erhöhen? Welche?
- Hat die Satzung in Verbindung mit dem Thema „Energetische Quartierserneuerung“ eine Rolle gespielt? Erhielten z.B. im Wege der Satzung Gebäude den Status einer „besonders erhaltenswerten Bausubstanz“ (so dass z.B. nach § 34 Abs. 1 EnEV von den Anforderungen der Verordnung abgewichen werden kann)?

4. Fragen zur Anwendungspraxis

- Wird die Satzung von den Akteuren in der Verwaltung ggü. den Bauherren vollinhaltlich, also ohne Abstriche, angewendet? Wer ist jeweils zuständig? Gemeinde? Bauaufsicht? [Unterschiede bei der Handhabung?]
- Werden die Vorgaben der Satzung von den Adressaten in der Planrealisierung missachtet? In welchem Umfang? Gibt es ggf. Sanktionen?
- Welche der folgenden Merkmale städtebaulicher Eigenart mussten einem Vorhaben entgegen gehalten werden?
    - Ortsbild
    - Stadtgestalt
    - Landschaftsbild
    - Sonstige städtebauliche (insb. geschichtliche oder künstlerische) Bedeutung
- Ergaben sich bei der Anwendung Ziel- oder Anwendungskonflikte? Inwieweit? Kam es z.B. zu Rechtsstreitigkeiten mit Eigentümern?
- Nachdem Sie mit Ihrer Satzung Erfahrungen gesammelt haben: Besteht Bedarf an einer „Nachjustierung“? Falls ja, was möchten Sie ändern?
- Welche wünschenswerten städtebaulichen Ziele lassen sich über die Satzungen nicht regeln (Grenzen der Satzungen)?
- Ist der mit der Satzung verbundene Aufwand zur Anwendung der Satzung hoch? Genügen Ihre verwaltungstechnischen Kapazitäten?

- INTERVIEWLEITFADEN GESTALTUNGSSATZUNG -

1. Allgemeine Fragen

1.1 Satzungstyp

1.2 Aufstellungsbeschluss

1.3 In-Kraft-Treten

1.4 Auftragnehmer / Entwurfsverfasser

1.6 Warum wurde ein externer Gutachter beauftragt?

2. Fragen zu den Rahmenbedingungen für die Satzung

2.1 Wer gab den Anstoß zur Aufstellung der Satzung? Was war der konkrete Anlass bzw. das Motiv?

2.1.1 Ein missliebiger Bauantrag (welcher Art)? ☐

2.1.2 Das Angebot von Fördermitteln? ☐

2.1.3 Initiative aus der Gemeindevertretung? ☐

2.1.4 … oder aus der Gemeindeverwaltung? ☐

2.1.5 … oder aus der Bürgerschaft? ☐

2.1.6 … oder durch sonst. Behörde oder TÖB? ☐

2.1.7 Sonstige? ☐ _____

2.2 Wurde die Satzung gefördert? Ja ☐ Nein ☐

2.3 Wenn ja, aus welchem Fördertopf? Welche Auswirkungen hatte die Förderung?

3. Fragen zum Aufstellungsverfahren

a. Gab es Einigkeit bei der Auswahl des Satzungstyps oder wurden andere Satzungen in Erwägung gezogen?

b. Gab es Probleme oder Unsicherheiten bei der Aufstellung? Welche?

c. Gab es gegen bestimmte Inhalte Widerstände?

d. Warum selbständige Satzung und nicht Aufnahme in B-Plan oder umgekehrt?

e. Was meinten die TÖBs? Insbesondere der Denkmalschutz und der Umweltschutz?

f. Wie reagierte die Öffentlichkeit? Und die betroffenen Grundeigentümer? Wurden Maßnahmen ergriffen, um die Akzeptanz bei der Öffentlichkeit zu erhöhen? Welche?

g. Hat die Satzung in Verbindung mit dem Thema „Energetische Quartierserneuerung“ eine Rolle gespielt? Erhielten z.B. im Wege der Satzung Gebäude den Status einer „besonders erhaltenswerten Bausubstanz“ (so dass z.B. nach § 34 Abs. 1 EnEV von den Anforderungen der Verordnung abgewichen werden kann)?

h. Nutzen Sie über die Bekanntmachung im Amtsblatt hinaus weitere Möglichkeiten, betroffene Eigentümer von der neuen Rechtslage (Lage im Satzungsgebiet) in Kenntnis zu setzen? Welche?

i. Gibt es auch eine Begründung zu Ihrer Satzung? Wie ausführlich ist sie ausgefallen?

4. Fragen zur Anwendungspraxis

4.1 Trägt die Satzung dazu bei, Stadtgestaltung zu schützen, bauliche Qualität zu erhalten und das Kulturerbe zu bewahren?

4.2 Wird die Satzung von den Akteuren in der Verwaltung ggü. den Bauherren vollinhaltlich, also ohne Abstriche, angewendet? Wer ist jeweils zuständig? Gemeinde? Bauaufsicht? [Unterschiede bei der Handhabung?]

4.3 Wie wirkungsvoll ist die Satzung im Hinblick auf ihren Regelungszweck? In welchem Umfang werden in der Planrealisierung die Vorgaben der Satzung von den Adressaten missachtet? Gibt es ggf. Sanktionen?

4.4 War in bestimmten Fällen die Gestaltungssatzung eher hinderlich? Etwa weil ein [sehr modernes] bauliches Vorhaben städtebaulich wünschenswert gewesen wäre, aber nicht in das „starre“ System der Gestaltungssatzung gepasst hätte?

4.5 Könnte die Einrichtung eines Gestaltungsbeirats eine sinnvolle Alternative sein? Vor- / Nachteile Gestaltungssatzung vs. Gestaltungsbeirat?

4.6 In wie weit standen Regelungen der Gestaltungssatzung Bemühungen von Eigentümern im Wege, einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten (z.B. durch Sonnenkollektoren auf dem Dach oder durch Wärmedämmungsmaßnahmen)?

4.7 Kommt es im Geltungsbereich Ihrer Satzung oft vor, dass Sie als Gemeinde/Stadt in einem Erlaubnisverfahren nach § 61 BbgBO [alt] hinsichtlich normalerweise baugenehmigungsfreier Vorhaben über die Zulassung von Abweichungen von örtlichen Bauvorschriften entscheiden müssen?

4.8 Konnten Sie feststellen, dass Bauherren unter Missachtung der Bestimmungen der Gestaltungssatzung und unter Umgehung des Erlaubnisverfahrens Änderungen am Haus vorgenommen, die nicht mit der Gestaltungssatzung im Einklang steht?

4.9 Für wie groß halten Sie die Gefahr der Überreglementierung bei der Gestaltungssatzung?

4.10 Nachdem Sie mit Ihrer Satzung Erfahrungen gesammelt haben: Besteht Bedarf an einer „Nachjustierung“? Was möchten Sie ändern?

4.11 Worin ist der evtl. Bedarf an einer Satzungsänderung begründet (Ursachen für Defizite und Verbesserungspotenzial)?

4.12 Welche wünschenswerten städtebaulichen Ziele lassen sich über die Satzungen nicht regeln (Grenzen der Satzungen)?

4.13 Welche konkreten (unerwünschten) Vorhaben haben Sie aufgrund Ihrer Satzung verhindern können? Welche nicht?

4.14 Besteht ein Bedarf an Änderung der rechtlichen Vorgaben für den Einsatz der Satzungsinstrumente?

4.15 Welche Handlungsempfehlungen lassen sich in Bezug auf die Satzungen für die Verwaltungspraxis ableiten?

4.16 Ist der mit der Satzung verbundene Aufwand zur Anwendung der Satzung hoch? Genügen Ihre verwaltungstechnischen Kapazitäten?

- INTERVIEWLEITFADEN DENKMALBEREICHSSATZUNG -

5. Allgemeine Fragen

1.1 Satzungstyp

1.2 Aufstellungsbeschluss

1.3 In-Kraft-Treten

1.4 Auftragnehmer / Entwurfsverfasser

1.7 Warum wurde ein externer Gutachter beauftragt?

6. Fragen zu den Rahmenbedingungen für die Satzung

2.1 Wer gab den Anstoß zur Aufstellung der Satzung? Was war der konkrete Anlass bzw. das Motiv?

2.1.1 Ein missliebiger Bauantrag (welcher Art)? ☐

2.1.2 Das Angebot von Fördermitteln? ☐

2.1.3 Initiative aus der Gemeindevertretung? ☐

2.1.4 … oder aus der Gemeindeverwaltung? ☐

2.1.5 … oder aus der Bürgerschaft? ☐

2.1.6 … oder durch sonst. Behörde oder TÖB? ☐

2.1.7 Sonstige? ☐ _____

2.2 Wurde die Satzung gefördert? Ja ☐ Nein ☐

2.3 Wenn ja, aus welchem Fördertopf? Welche Auswirkungen hatte die Förderung?

2.4 Aufgrund welcher Bestandslage haben Sie den Entschluss zugunsten einer Denkmalbereichssatzung gefasst? Welche Aspekte sprachen für die Satzung? Wie groß ist der Anteil baulicher Anlagen innerhalb des Satzungsgebietes, die keine Denkmale sind? Wie viele Denkmale liegen im Gebiet?

2.5 Welche Art Sachgemeinschaft von Baudenkmälern lag vor? Welcher Art Denkmale liegen im Satzungsgebiet:

2.5.1 Künstlerischer Wert der Anlagen [Bedeutung oder Seltenheitswert innerhalb einer Kunstepoche / Stellung im Werk eines Baumeisters/Architekten / Qualität der Fassadengliederung, der Bauornamentik / Qualität der Innenausstattung]?

2.5.2 Geschichtlicher Wert der Anlagen [Siedlungs- und Religionsgeschichte / Zeugnis einer Geschichtsepoche / Stätte eines wichtigen politischen oder historischen Ereignisses /

Stätte einer bedeutenden Persönlichkeit (Geburtshaus) / Rechtsgeschichte / Sozialgeschichte / Territorial- und Kriegsgeschichte / Wirtschafts- und Verkehrsgeschichte / Gartenbaukunst / Jagd / Volkskunde / Heimatgeschichte / volkstümlicher Erinnerungswert]?

2.5.3 Wissenschaftlicher Wert der Anlagen? [Bodendenkmale / Stadtgrundriss , weil er Ausdruck einer bestimmten Weltanschauung oder eines bestimmten Wissensstands ist]?

2.5.4 Städtebaulicher Wert? [Bedeutung eines exponierten Einzelbauwerks für das Orts-/Landschaftsbild / wichtige raumbildender oder milieuprägender Bestandteil eines Straßenzuges, eines Platzes oder des Ortsbildes – stadtbildprägende Bedeutung / bauliche Anlage mit maßstabsbildender Funktion mit unmittelbarem Blickbezug auf Kulturdenkmal / wesentlicher baulicher Rest historischer Städtekonzeption / stadträumliche Beziehungen und Standorte historischer Baukörper]

2.5.5 Technischer Wert? [Zeugnis eines bestimmten handwerklichen und technischen Wirkens – z.B. Industriearchitektur (Zechen, Kokereien …), besondere Dachkonstruktion, barockes Wasserversorgungssystems]

2.5.6 Öffentliches Erhaltungsinteresse

2.6 Auf welche Quellen zur Ermittlung der Denkmalwürdigkeit des Bereichs konnten Sie sich stützen?

3 Fragen zum Aufstellungsverfahren

3.1 Gab es Einigkeit bei der Auswahl des Satzungstyps oder wurden andere Satzungen in Erwägung gezogen?

3.2 Gab es Probleme oder Unsicherheiten bei der Aufstellung? Welche?

3.3 Gab es gegen bestimmte Inhalte Widerstände?

3.4 Warum selbständige Satzung und nicht Aufnahme in B-Plan oder umgekehrt?

3.5 Was meinten die TÖBs? Insbesondere der Denkmalschutz und der Umweltschutz?

3.6 Haben Sie vom Brandenburgischen Landesamt für Denkmalpflege und Archäologisches Landesmuseum Unterstützung bei der Aufstellung der Satzung erfahren? In welcher Form?

3.7 Haben Sie eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt? In welcher Form?

3.8 Wie reagierte die Öffentlichkeit? Und die betroffenen Grundeigentümer? Wurden Maßnahmen ergriffen, um die Akzeptanz bei der Öffentlichkeit zu erhöhen? Welche?

3.9 Hat die Satzung in Verbindung mit dem Thema „Energetische Quartierserneuerung“ eine Rolle gespielt? Erhielten z.B. im Wege der Satzung Gebäude den Status einer „besonders erhaltenswerten Bausubstanz“ (so dass z.B. nach § 34 Abs. 1 EnEV von den Anforderungen der Verordnung abgewichen werden kann)?

3.10 Nutzen Sie über die Bekanntmachung im Amtsblatt hinaus weitere Möglichkeiten, betroffene Eigentümer von der neuen Rechtslage (Lage im Satzungsgebiet) in Kenntnis zu setzen? Welche?

3.11 Gibt es auch eine Begründung zu Ihrer Satzung? Wie ausführlich ist sie ausgefallen?

4 Fragen zur Anwendungspraxis

4.1 Trägt die Satzung dazu bei, Stadtgestaltung zu schützen, bauliche Qualität zu erhalten und das Kulturerbe zu bewahren?

4.2 Wird die Satzung von den Akteuren in der Verwaltung ggü. den Bauherren vollinhaltlich, also ohne Abstriche, angewendet? Wer ist jeweils zuständig? Gemeinde? Bauaufsicht? [Unterschiede bei der Handhabung?]

4.3 Wie wirkungsvoll ist die Satzung im Hinblick auf ihren Regelungszweck? In welchem Umfang werden in der Planrealisierung die Vorgaben der Satzung von den Adressaten missachtet? Gibt es ggf. Sanktionen?

4.4 Inwieweit ergaben sich bei der Anwendung Ziel- oder Anwendungskonflikte? Kam es z.B. zu Rechtsstreitigkeiten mit Eigentümern? Welche Probleme hat die Satzung mit sich gebracht (z.B. schwierige ökonomische Umstände betroffener Eigentümer / Konflikte mit erneuerbaren Energien – Solaranlagen, Wärmedämmung …)?

4.5 Gab es besondere Herausforderungen für Neubauten innerhalb des Satzungsgebietes oder in dessen Nähe? Welcher Art?

4.6 Nachdem Sie mit Ihrer Satzung Erfahrungen gesammelt haben: Besteht Bedarf an einer „Nachjustierung“? Was möchten Sie ändern?

4.7 Worin ist der evtl. Bedarf an einer Satzungsänderung begründet (Ursachen für Defizite und Verbesserungspotenzial)?

4.8 Welche wünschenswerten städtebaulichen Ziele lassen sich über die Satzungen nicht regeln (Grenzen der Satzungen)?

4.9 Welche konkreten (unerwünschten) Vorhaben haben Sie aufgrund Ihrer Satzung verhindern können? Welche nicht?

4.10 Besteht ein Bedarf an Änderung der rechtlichen Vorgaben für den Einsatz der Satzungsinstrumente?

4.11 Welche Handlungsempfehlungen lassen sich in Bezug auf die Satzungen für die Verwaltungspraxis ableiten?

4.12 Ist der mit der Satzung verbundene Aufwand zur Anwendung der Satzung hoch? Genügen Ihre verwaltungstechnischen Kapazitäten?