

Klimaschutz und Denkmalschutz im Widerstreit?

Reinhard Mast M.A., Otto-Friedrich-Universität Bamberg
Wolfgang Karl Göhner, Deutsches Nationalkomitee
für Denkmalschutz (DNK)



In Zeiten der Energiewende hochaktuell und häufig Gegenstand von Streitigkeiten ist das Problem der Vereinbarkeit von Maßnahmen der energetischen Erneuerung mit dem Integritätsinteresse des Schutzes von Baudenkmalern.

I. Problemstellung

Zu den aktuellen, vieldiskutierten Streitpunkten im öffentlichen Recht gehört das Verhältnis zwischen den Belangen des Klimaschutzes und der Energieeffizienz auf der einen und des Denkmalschutzes auf der anderen Seite.

Dieser Konflikt stellt sich schon auf der Ebene der Legislative beziehungsweise der Verordnunggebung. Somit sind zum Beispiel bei der Umsetzung der ständigen Novellierungen der Energieeffizienzrichtlinien der EU (zuletzt RL 2010/31/EU vom 19. Mai 2010) in nationales Recht Streitpunkte vorprogrammiert. Es war in dem am 28. September 2010 vorgestellten Energiekonzept der Bundesregierung geplant gewesen, in vermeintlicher Umsetzung der EU-Energieeffizienzrichtlinien eine Prämie für Altbauten ersetzende energieeffiziente Häuser einzuführen [1] – ein Vorhaben, das zwangsläufig in Konflikt mit dem Denkmalschutz geriete, würde doch der Erhalt eines Baudenkmals gegenüber einem Neubau auf den ersten Blick wirtschaftlich unattraktiver.

Auf der Ebene der Exekutive stehen sich die Belange des Klimaschutzes und des Denkmalschutzes in der Regel bei Genehmigungsentscheidungen über die Anbringung von Photovoltaik- beziehungsweise Solarthermieanlagen auf Einzeldenkmälern oder auf Bestandteilen von Ensembles, über die Anbringung von Isolierverkleidungen an Fassaden denkmalgeschützter Gebäude sowie immer wieder auch über die Errichtung von Windkraftanlagen im Wirkungsbereich



eines Baudenkmal gegenüber. Derartige Fälle beschäftigen mit wiederkehrender Regelmäßigkeit die Gerichte [2]. Die gerichtlichen Entscheidungen und die Stimmen in der Literatur zum Rangverhältnis der Belange sind vielschichtig und unübersichtlich [3].

II. Inhalt der sich gegenüberstehenden Belange

Wesentliches Ziel der Belange des Klimaschutzes und der Energieeffizienz im Zusammenhang mit Gebäuden ist die Senkung des Energieverbrauchs und die Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, die zur Verringerung der Energieabhängigkeit und der Treibhausgasemissionen benötigt werden (3. Erwägungsgrund der Richtlinie 2010/31/EU). Auf diese Weise soll bis 2020 der Energieverbrauch in der Europäischen Union um 20 % gesenkt werden (5. Erwägungsgrund der Richtlinie 2010/31/EU). Ebenso soll der Anteil der erneuerbaren Energien an der Deckung des Gesamtenergiebedarfs der Europäischen Union bis zum Jahre 2020 auf 20 % gesteigert werden (5. Erwägungsgrund der Richtlinie 2010/31/EU).

Dazu ist es notwendig, ein kostenoptimales Energieeffizienzniveau zu erreichen (11. Erwägungsgrund der Richtlinie 2010/31/EU) und neue und bestehende Gebäude, die einer größeren Renovierung unterzogen werden, sollten bestimmten Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz genügen (15. Erwägungsgrund der Richtlinie 2010/31/EU).

Die Anbringung von Photovoltaikanlagen auf Dächern und die Verkleidung von Gebäuden mit Außenisolierung tragen zur Zielerreichung bei [4].

Demgegenüber sind die denkmalpflegerischen Belange hauptsächlich in den nationalen und internationalen Regelwerken staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen in den Grundaussagen verankert. Sie

sind bei der Auslegung der einschlägigen denkmalschutzrechtlichen Genehmigungstatbestände zu berücksichtigen [5]. So verlangt Art. 3 der Charta von Venedig [6] die Überlieferung der künstlerischen Wirkung des Denkmals. Nach Art. 13 der Charta von Venedig sollen Hinzufügungen den Rahmen und die Ausgewogenheit der Komposition des Denkmals respektieren. Aus Art. 10 der Charta von Venedig lässt sich der Grundsatz der Materialgerechtigkeit entnehmen, nach dem sich Veränderungen an Baudenkmalern in der Wahl ihres Materials an die üblicherweise bei Denkmälern vorhandenen Materialien anpassen sollen. Dieser Grundsatz hat auch breite Anerkennung in der Rechtsprechung gefunden [7].

Durch die Anbringung von Photovoltaikanlagen auf Dächern wird unter anderem die künstlerische Wirkung eines Baudenkmal in der Regel beeinträchtigt, weil es ohne derartige Anlagen geplant worden ist. Die meisten Baudenkmal werden auch maßgeblich von der Wirkung ihrer Dachfläche bestimmt. Durch die extrem glatte, glänzende und daher oft auch blendende Oberfläche der Solaranlagen wird die Ausgewogenheit der Komposition beeinträchtigt. Dasselbe gilt auch für die Anbringung von Außenisolierungen. Fensterhöhlen werden dadurch plötzlich ungleich tiefer. Außerdem werden oft vorhandene wertvolle Fassadendetails verdeckt.

Windenergieanlagen in der Umgebung eines Baudenkmal tragen zur Beeinträchtigung seiner Fernwirkung und seiner Sichtbezüge zur und von der Umgebung bei. Häufig sind Baudenkmal auf Fernsicht an markanten Punkten angelegt. Diese Sichtbeziehungen vom und zum Baudenkmal nehmen an seinem Schutz teil (Art. 6 der Charta von Venedig).

Werden nun Windenergieanlagen in derartigen Sichtachsen platziert, verändert sich eine wesentliche Eigenschaft des Denkmals, und zwar die – in den meisten Fällen geplante – Beziehung zur Umgebung.

III. Vorgaben für die Lösung des Konflikts aus höherrangigem Recht

1) Vorgaben aus den Verfassungen

a) Verfassungsrechtliche Stellung der Belange des Klimaschutzes (Art. 20a GG)

Durch Art. 20a GG wird der Staat verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Eine allgemeingültige Definition dieses Begriffes existiert nicht.

Durch Auslegung kann ermittelt werden, dass hierzu neben zum Beispiel Boden, Luft, Wasser auch das Klima gehört, weil alle genannten Elemente für den Menschen unmittelbare Lebensgrundlagen darstellen [8]. Gegen die Erfassung des Klimas als natürliche Lebensgrundlage im Sinne von Art. 20a GG kann auch nicht mit Erfolg eingewendet werden, es handele sich beim Klima um ein globales Schutzgut, Art. 20a könne aber nur nationale Schutzgüter schützen. Dies widerspräche der Natur der Sache: Die Umwelt ist zwangsläufig durch vielfältige globale Interdependenzen gekennzeichnet [9]. Im Übrigen hat die Bundesrepublik Deutschland einer Reihe von völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Klimaschutz nachzukommen [10]; auch diese Verpflichtungen können aufgrund der Völkerrechtsfreundlichkeit des deutschen Rechtssystems als Auslegungshilfe auch von Verfassungsrecht wie dem Art. 20a GG herangezogen werden [11].

Hinsichtlich des Schutzes der fossilen Energiequellen, der durch die Verwendung von Solar- und Windenergie erreicht werden soll, bedarf es einer intensiveren Prüfung, ob Art. 20a GG ebenso einschlägig ist [12]. Vom Wortlaut – natürliche Lebensgrundlagen – sind die fossilen Energiequellen nicht zwingend umfasst, spricht doch die Endlichkeit der Ressourcen bereits dagegen, sie als Lebensgrundlage anzusehen.

Gleichwohl erweist sich ein derartiges Verständnis angesichts des Zwecks des Art. 20a GG als zu eng: Die Formulierung der

natürlichen Lebensgrundlagen dient dazu, den Zweck des Schutzes der Umwelt als Grundlage menschlichen Lebens herauszustellen [13]. Damit kam es dem verfassungsändernden Gesetzgeber nicht in erster Linie darauf an, welche Lebensgrundlagen eine zwingende Voraussetzung des Lebens sind.

Es handelt sich bei der Vorschrift des Art. 20a GG um eine Staatszielbestimmung [14]. Staatszielbestimmungen sind in ihrem Ziel für die gesamte öffentliche Gewalt verbindlich, die Art und Weise der Zielerreichung bleiben der Legislative und der Exekutive überlassen, was bereits aus dem Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 2 GG, folgt. Eine Staatszielbestimmung erteilt einen Konkretisierungsauftrag an den Gesetzgeber, bei der Auslegung und in Abwägungsentscheidungen ist sie zu berücksichtigen [15]. Kommt es bei der Konkretisierung einer Staatszielbestimmung zur Konkurrenz mit anderen Staatszielen und Belangen, wirkt eine Staatszielbestimmung nicht absolut. Vielmehr ist durch eine Abwägung unter Einbeziehung und gerechter Gewichtung aller betroffenen Belange zu entscheiden, welchem Belang der Vorzug zu geben ist [16]. Dabei ist eine Lösung zu wählen, die dem Staatsziel möglichst nahe kommt.

Art. 20a GG stellt eine offene Staatszielbestimmung dar: Er überlässt dem Gesetzgeber neben der Art und Weise der Umsetzung des Ziels bereits schon die Konkretisierung der einzelnen Teilbereiche der „natürlichen Lebensgrundlagen“ [17]. Solange der Gesetzgeber nicht einen Kernbereich des Umweltschutzes vollständig aus seinem Tätigkeitsgebiet ausschließt, sind Konkretisierung des Ziels und Art und Weise der Umsetzung des Ziels nicht justiziabel [18].

Die Offenheit des Ziels „Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen“ ist es jedenfalls, die dazu führt, dass auch dann der Staatszielbestimmung Genüge getan wäre, wenn der Gesetzgeber im Wege der Zielkonkretisierung auf bestimmte Teilge-

biete der natürlichen Lebensgrundlagen ein besonderes Gewicht legen würde, andere dagegen eher als zweitrangig betrachten würde.

b) Verfassungsrechtlicher Schutz der Nutzung des Eigentums in klimaschonender Weise

Immer wieder werden auch die Eigentums-garantie in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG und die all-gemeine Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG zur Begründung dafür herangezogen, dass über die objektivrechtliche Pflicht des Staates zur Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen hinaus auch ein grundrechtlich geschützter Anspruch jedes Einzelnen darauf bestehe, klimaschonende Energiequellen auf seinem Eigentum zu nutzen [19].

Ausgelegt im Sinne des Art. 20a GG bewirkten die genannten Grundrechte, dass in der Abwägung zwischen Klimaschutz und Denkmalschutz die Waage bei Gleichgewicht der anderen Belange hin zur Durchsetzung der Belange des Klimaschutzes ausschlage [20].

Es ist zwar insoweit zuzugestehen, dass der aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, dass eine Beeinträchtigung eines Denkmals vorliegen muss, um einen energieeffizienten Umbau versagen zu können. Ansonsten wäre eine Versagung und damit eine Einschränkung des Eigentumsgrundrechts des Art. 14 Abs. 1 GG nicht erforderlich.

Wird allerdings das Denkmal durch den vorgesehenen Umbau beeinträchtigt, verlangt das Eigentumsgrundrecht nicht die Erlaubnis des klimaschonenden Umbaus. Die Vertreter dieser Ansicht lassen eine gravierende Einschränkung außer Betracht: Die Anbringung von Photovoltaikanlagen auf Dächern und der Aufbau von Windenergieanlagen dienen in erster Linie der Stromgewinnung und der damit verbundenen Erzielung von Rendite. Das Eigentums-

Technische Baubestimmungen

- über 1.000 DIN-Normen im Original-Volltext
- kompletter Inhalt des Standardwerks für das Bauwesen Gottsch/Hasenjäger

grundrecht schützt aber gerade nicht die Erzielung einer maximalen durch größtmögliche Energieeinsparung erreichbaren Rendite [21]. Deswegen ist das Eigentumsgrundrecht auch von vornherein nicht unverhältnismäßig/unzumutbar betroffen, wenn im Sinne des Denkmalschutzes Einschränkungen bezüglich der Erzielbarkeit der maximalen Rendite hinzunehmen sind [22], sofern das betreffende Baudenkmal auch ohne energetische Sanierungsmaßnahmen wirtschaftlich tragfähig genutzt werden kann.

c) Verfassungsrechtliche Stellung der Belange des Denkmalschutzes

Im Grundgesetz finden sich zum Denkmalschutz keine Regelungen. Allenfalls aus Art. 5 Abs. 3 GG wird von einigen Autoren eine objektiv-rechtliche Funktion im Sinne einer Staatszielbestimmung hergeleitet, die auch die geschaffene Kunst, mithin auch die Denkmäler, die aus künstlerischen Gründen als solche erkannt werden, erfasst [23]. Diese Ansicht ist jedoch vereinzelt geblieben und wird der Materie Denkmalschutz, die nicht primär auf die Bewahrung von Kunst, sondern vielmehr von Geschichtszeugnissen gerichtet ist, nicht gerecht. Umfassende Regelungen zum Denkmalschutz sind in der Bundesverfassung auch zwangsläufig nicht zu finden. Die Kompetenzverteilung der Art. 70 ff. GG ordnet die Kultur, zu der man auch den Denkmalschutz zählen kann, unzweideutig der Länderkompetenz zu.

Ein Blick in die Landesverfassungen der meisten Länder in der Bundesrepublik Deutschland führt hier weiter, verpflichten doch die Landesverfassungen mit Ausnahme derjenigen Bremens, Hamburgs, Niedersachsens, Mecklenburg-Vorpommerns, Schleswig-Holsteins sowie Berlins die öffentliche Hand explizit dazu, Denkmäler der Kunst und Geschichte zu erhalten und zu pflegen (zum Beispiel Art. 3 c Abs. 2 der Verfassung von Baden-Württemberg, Art. 141 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung).

Die genannten Länder, die keinen Denkmalartikel in ihrer Verfassung verankert haben, haben jedoch mit Ausnahme Hamburgs einen Artikel, durch den die öffentliche Hand zur Bewahrung der Kultur verpflichtet wird, in ihre Landesverfassung aufgenommen.

Diesbezüglich lässt sich durch Auslegung ermitteln, dass unter Kultur auch Denkmäler zu fassen sind [24]. Wie bereits angedeutet, legt dies die Wortlautauslegung nahe. Die etymologische Herkunft des Wortes Kultur von colere (lat.) = verehren bewirkt diesen Schluss: Wer etwas verehrt, trachtet auch, es zu bewahren. Aber auch der Zweck streitet für diese Auslegung: In wenigen Bereichen



wird die kulturelle Entwicklung derart manifest wie im (gebauten) kulturellen Erbe.

In den Denkmalartikeln der Landesverfassungen sind ebenfalls Staatszielbestimmungen zu sehen. Sie verpflichten die gesamte öffentliche Hand zur Bewahrung der Denkmäler [25]. Das Besondere an diesen Artikeln und der wesentliche Unterschied in der rechtlichen Ausgestaltung zur Staatszielbestimmung „Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen“ in Art. 20a GG ist allerdings, dass eine Zielkonkretisierung durch den Gesetzgeber hier nicht mehr erforderlich und möglich ist, weil das Ziel Bewahrung der Denkmäler bereits hinreichend genau umschrieben ist. Lediglich die Auswahl der Mittel bleibt aufgrund dieser Staatszielbestimmung dem Gesetzgeber überlassen.

Dagegen herrscht bei der Interpretation der Kulturartikel, die ebenfalls Staatszielbestimmungen darstellen, eine ähnliche Situation vor wie bei der Auslegung des Begriffs der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG: Hier wird dem Gesetzgeber nicht nur die Art der Umsetzung, sondern auch die weitere Konkretisierung des Ziels „Bewahrung der Kultur“ überlassen.

d) Schlussfolgerungen aus der verfassungsrechtlichen Betrachtung für die Lösung des Konfliktes

Sowohl die Belange des Klimaschutzes als auch diejenigen des Denkmalschutzes sind in Staatszielbestimmungen verankert. Die Pflicht zur Zielerreichung bewirkt aber wie gezeigt nicht, dass einer der beiden Belange sich schon qua Verfassung automatisch gegen den anderen durchsetzt.

Auch der grundsätzlich gegebene grundrechtliche Schutz des Einzelnen, sein Eigentum in klimaschonender Weise zu nutzen, vermag keine Verstärkung der Belange des Klimaschutzes hervorzurufen in der Weise, dass sich diese in der Regel gegen die Belange des Denkmalschutzes durchsetzen würden: Beide Grundrechte werden nicht schrankenlos gewährleistet. Denkmalschutz als verfassungsrechtlich geschützter Gemeinwohlbelang von hohem Rang vermag weitreichende Beschränkungen des Eigentumsgrundrechts und der Handlungsfreiheit zu erwirken.

Auch die Tatsache der verfassungsrechtlichen Verankerung des einen oder anderen Belanges als solche bewirkt keine Gewichtungsvorgabe der Belange im Konfliktfall: Zwar will der Verfassungsgeber durch die Verankerung einer Materie in der Verfassung dieser ein besonders hohes Gewicht verleihen [26]. Allerdings verhält es sich vorliegend so, dass beide Belange verfassungsrechtlich geschützt sind, dass also der durch die Tatsache der verfassungsrechtlichen Verankerung des einen Belanges hervorgerufene besonders hohe Rang durch die ebenso erfolgte verfassungsrechtliche Verankerung des anderen Belanges gleichsam wieder neutralisiert wird. Geht man also nur von der Tatsache der Verankerung in der Verfassung an sich aus, so sind beide Rechtsgüter, Klimaschutz und Denkmalschutz, gleichrangig [27]. Bei der Interpretation der Denkmalartikel der Landesverfassungen ist von vornherein zu beachten, dass die Tatsache, dass sie in den Landesverfassungen enthalten sind, während das Umweltstaatsziel bundesverfassungsrechtlich geregelt ist, keine Schwächung bedeutet. Der Grundsatz

„Bundesrecht bricht Landesrecht“, Art. 31 GG, legt zwar den grundsätzlichen Geltungsvorrang jedweden Bundesrechts (Grundgesetz, Bundesgesetze, Bundesverordnungen) vor jedweden Landesrecht (Landesverfassung, Landesgesetze, Landesverordnungen, Satzungen) fest, setzt nach zutreffender herrschender Meinung aber kompetenzgemäßes Bundesrecht voraus. Kompetenzwidriges Bundesrecht ist wegen Verstoßes gegen höherrangiges (Bundes-)Recht nichtig und deshalb nicht fähig, Landesrecht zu brechen. Dabei liegt die Kompetenz grundsätzlich ausschließlich bei den Ländern (Art. 30 GG). Art. 31 GG legt in Ansehung der Bildung der Bundesrepublik Deutschland durch die Länder, die sich in einem deutschen Gesamtstaat vereinen wollten, und daher das Inkrafttreten des neuen Grundgesetzes auch demokratisch legitimiert genehmigen mussten, und besonders nach den Föderalismusreformen daher gerade keinen allgemeinen Vorrang des Handelns des Bundes vor dem der Länder fest.

Dennoch lässt sich aus der verfassungsrechtlichen Betrachtung eine Schlussfolgerung für die Lösung des Konflikts zwischen Denkmalschutz und Klimaschutz ziehen:

Es gilt nicht nur die Tatsache der verfassungsrechtlichen Verankerung des Ziels zum Klimaschutz beziehungsweise Denkmalschutz als solche, sondern auch den bereits durch den Verfassungsgeber vorgenommenen Grad der Konkretisierung des Ziels in den Blick zu nehmen: Je konkreter das Ziel bereits vom Verfassungsgeber gefasst ist, desto größere Bedeutung hat dieser dem Ziel beigemessen und desto höher sollte also auch das Gewicht des Belanges nach seinem Willen in Abwägungsentscheidungen mit gegenläufigen Zielen eingestellt werden [28].

Bei dieser Betrachtung kommt dem Denkmalschutz in denjenigen Ländern, in denen er explizit in der Landesverfassung geregelt ist, ein besonders hohes Gewicht zu:

Dort war dem Verfassungsgeber dieser Teilbereich der Kultur so wichtig, dass er ihm einen eigenen Artikel zumaß und das Ziel

selbst bestimmt hat, womit dem Gesetzgeber die Möglichkeit der eigenen Zielkonkretisierung folglich genommen ist.

Demgegenüber hat der verfassungsändernde Gesetzgeber des Grundgesetzes den Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG weit gefasst. Es wird weder ein bestimmtes Schutzniveau aufgestellt noch geregelt, wie das Ziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen umzusetzen ist [29].

Es stehen sich aus verfassungsrechtlicher Sicht mithin auf der einen Seite ein Ziel, dessen Inhalt erst noch näher konkretisiert werden muss (Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen), und auf der anderen Seite ein konkreter Verfassungsauftrag ohne Interpretationsspielraum, die staatliche Verpflichtung zum Denkmalschutz, gegenüber. Es liegt auf der Hand, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht der Klimaschutz jedenfalls nie einen von manchen Gerichten angenommenen generellen Vorrang oder eine herausgehobene Stellung vor den Belangen des Denkmalschutzes [30] genießen kann.

2) Völkerrechtliche Verpflichtungen

a) Völkerrechtliche Verpflichtungen zum Klimaschutz

Völkerrechtlich für den Klimaschutz von Bedeutung ist die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen vom 14. Juni 1992 [31] und vor allem in dessen Umsetzung das Protokoll von Kyoto [32], das am 16. Februar 2005 völkerrechtlich in Kraft getreten ist [33]. Durch Letzteres wird der Bundesrepublik Deutschland eine Reduktion der Treibhausgasemissionen völkerrechtlich verbindlich vorgeschrieben. Art. 2 des Kyoto-Protokolls erwähnt mehrere Möglichkeiten der Umsetzung dieser Reduktionspflichten, unter anderem auch die vermehrte Nutzung erneuerbarer Energiequellen (Art. 2 Abs. 1 a) iv) des Kyoto-Protokolls). Das Kyoto-Protokoll schreibt allerdings nicht in verbindlicher Form vor, auf welchem Wege die Klimaschutzziele erreicht werden sollen [34].

b) Völkerrechtliche Verpflichtungen zum Denkmalschutz

Auch die Belange des Denkmalschutzes sind in vielfacher Form völkerrechtlich niedergelegt. Zu erwähnen seien in diesem Zusammenhang vor allem die so genannte Welterbekonvention [35] und die so genannte Granada-Konvention [36]. Während der Grad der verpflichtenden Wirkung zum Schutz des kulturellen Erbes durch die Erstere umstritten ist [37], sind der Zweiten ganz konkrete unmissverständliche Verpflichtungen der Staaten zu entnehmen. Für die vorliegend zu behandelnde Frage von Bedeutung ist vor allem Art. 4 Nr. 2 Satz 1 der Konvention von Granada: „Jede Vertragspartei verpflichtet sich zu verhindern, dass geschützte Güter verunstaltet (...) werden“. Es ist demnach eine völkerrechtliche Pflicht der Vertragsstaaten, den Gestaltwert der Baudenkmäler zu erhalten.

c) Schlussfolgerung aus der völkerrechtlichen Betrachtung

Auch aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen lässt sich eine eindeutige Lösung des Konflikts nicht finden. In beide Richtungen bestehen mannigfache Verpflichtungen, wobei die Förderung regenerativer Energien durch das Kyoto-Protokoll gerade nicht verbindlich vorgeschrieben wird. Selbst in einem solchen Fall wäre die Förderung regenerativer Energien lediglich als Ziel vergleichbar einer Staatszielbestimmung zu verstehen. Über die Art und Weise und die Konkurrenz zu gegenläufigen Belangen wäre dadurch nichts ausgesagt.

Es kann also auch aus völkerrechtlicher Sicht nur dabei bleiben, dass zwischen den zwei konkurrierenden Belangen durch Abwägung ein gerechter Ausgleich gefunden wird.

3) Europarechtliche Stellung

Schon aufgrund der Kompetenzabgrenzung (so genannter Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV)

www.maschinensicherheit-online.de

Online-Dienst mit den aktuellen DIN-EN- und DIN-EN-ISO-Normen sowie Europäischen Richtlinien im Volltext



DIN

Beuth
Berlin · Wien · Zürich

sind europarechtlich keine Grundaussagen zum Verhältnis Klimaschutz und Denkmalschutz zu erwarten.

Art. 3 Abs. 3 Satz 2 UA 1 EUV bestimmt als Ziel der Europäischen Union unter anderem „ein hohes Maß an Umweltschutz“. Die Ziele des Umweltschutzes sind in Art. 191 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) definiert. Relevant ist diesbezüglich vor allem das Ziel der „umsichtige(n) und rationelle(n) Verwendung der natürlichen Ressourcen“ (Art. 191 Abs. 1, 3. Spiegelstrich AEUV). Art. 194 c) AEUV legt als zusätzliches Ziel unter anderem die Förderung der Energieeffizienz fest. Art. 11 AEUV verpflichtet als Querschnittsklausel sowohl die Organe der Union als auch die Mitgliedstaaten beim Vollzug von Unionsrecht, gleich welcher Art, zur Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes [38].

Diese Regelungen sind zwar auch für die Mitgliedstaaten verbindlich [39]. Allerdings sind die genannten Vorschriften nicht als unmittelbar in den Mitgliedstaaten anwendbar anzusehen [40], weil sie eher eine Normqualität besitzen, die einer Staatszielbestimmung auf der Ebene des nationalen Verfassungsrechts entspricht [41]. Es bleibt also auch im primären Europarecht beim Spannungsverhältnis der gegenläufigen Belange, zumal auch die Bewahrung des kulturellen Erbes in Art. 3 Abs. 3 UA 4 EUV, Art. 167 AEUV als Unionsziel festgeschrieben ist.

Dass der europäische Gesetzgeber in Umsetzung der Unionsziele ebenso von einer Ebenbürtigkeit der Belange des Klimaschutzes und des Denkmalschutzes ausgeht, beweist Art. 4 Abs. 2 a) der RL 2010/31/EU, der so genannten Gesamtenergieeffizienzrichtlinie. Diese gibt für den Bereich der Energieeffizienz von Gebäuden eine Möglichkeit für die Mitgliedstaaten zur Abweichung bei „Gebäude(n), die als Teil eines ausgewiesenen Umfelds oder aufgrund ihres besonderen architektonischen oder historischen Werts offiziell geschützt sind, soweit die Einhaltung bestimmter Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz eine unannehmbare Veränderung ihrer Eigenart oder ihrer äußeren Erscheinung bedeuten würde“.

IV. Folgen der rechtstheoretischen Betrachtung für die Praxis in Gesetzgebung und Verwaltung

1. Vorgaben für die Legislative und Verordnungsgebung

Stehen zwei zumindest gleichrangige Staatsziele in Konkurrenz miteinander, hat der Gesetzgeber, aber auch der exekutivische Verordnungsgeber die Ziele gegeneinander abzuwägen [42]. Dabei hat er der Verpflichtung der verfassungsrechtlichen Staatsziele



zur Zielerreichung folgend, eine Lösung zu wählen, die beiden Zielen am ehesten gerecht wird.

Diese Grundsätze müssen sowohl für den Bundes- als auch für den Landesgesetz beziehungsweise Ordnungsgeber gelten. Während für den Landesgesetzgeber die Bindung an das Staatsziel Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen schon daraus folgt, dass die gesamtstaatliche Verfassung auch die Staatsgewalt der Mitgliedstaaten bindet, folgt eine Berücksichtigungspflicht der landesverfassungsrechtlichen Wertungen durch den Bund bei seinen Wertungsentscheidungen aus Art. 20 Abs. 3 GG. Auch die Landesverfassungen sind für alle Staatsgewalten bindendes Recht. Die Länder haben die Regelung einer Staatszielbestimmung „Erhalt des (unter anderem baulichen und archäologischen) kulturellen Erbes incl. Denkmalschutz und Denkmalpflege“ sich verfassungsrechtlich bewusst vorbehalten. Daher ist der Bund mangels inhaltsgleicher Norm auf Bundesebene im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz an die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zum kulturellen Erbe sowie an die landesrechtlichen Denkmalschutzgesetze gebunden und entgegenstehendes Bundesrecht kann das Landesverfassungsrecht nicht nur nicht brechen, sondern ist vor diesem Hintergrund (landes-)verfassungswidrig [43].

Im Übrigen kann man eine Berücksichtigungspflicht des Bundes bezüglich der landesverfassungsrechtlichen Wertungsentscheidungen auch aus dem Grundsatz der Bundestreue herleiten. Dieser aus dem Bundesstaatsprinzip folgende Grundsatz verpflichtet die verschiedenen Staatsgewalten aus Bund und Ländern zur gegenseitigen Rücksichtnahme in ihren Kompetenzen [44]. So ist es dem Bund aufgrund der

Verfassung nicht möglich, bei Wahrnehmung seiner Gesetzgebungskompetenzen den landesverfassungsrechtlichen Belang des Denkmalschutzes trotz Betroffenheit außen vor zu lassen.

Diesen Anforderungen wird der Verordnungsgeber bis jetzt gerecht: Er hat in § 24 Abs. 1 EnEV eine Abweichungsmöglichkeit von den Anforderungen der EnEV für Baudenkmäler geschaffen. Unter den dort genannten Voraussetzungen treten die Energiesparbelange im Widerstreit zwischen den Anforderungen der EnEV und den Belangen des Denkmalschutzes „schon qua Gesetz zurück“ [45]. Zusätzlich ist es auch Ziel der Ausnahmeregelungen der EnEV, den mittelbaren Druck zur Energieeffizienzsteigerung von Baudenkmalern abzuwenden, die nur durch substantielle Beschädigungen des baulichen kulturellen Erbes erzielt werden können. Deshalb wurde die Pflicht zur Erstellung eines Energieausweises für Baudenkmäler in § 16 Abs. 1, Abs. 4 S. 2 EnEV auf die Fälle reduziert, in denen Änderungen nach Anlage 3 Nrn. 1–6 EnEV vorgenommen werden und Berechnungen nach § 9 Abs. 2 EnEV in Anwendung des § 9 Abs. 1 S. 2 EnEV durchgeführt werden. In der Regel wird sich die Pflicht zur Erlangung eines Energieausweises für Baudenkmäler damit auf den Fall reduzieren, dass den Anforderungen der EnEV ungeachtet der Befreiung in § 24 Abs. 1 EnEV dennoch freiwillig nachgekommen wird.

Die bereits erwähnten Novellierungspläne der Bundesregierung [46] zur EnEV 2012 waren allerdings unter dem Aspekt der Berücksichtigung des dargestellten hohen Ranges des Staatsziels Denkmalschutz problematisch. Eine Prämie für Ersatzneubauten energiesparender Gebäude gibt Anreize zum Abbruch von Altbauten und damit von Denkmälern.



Würden auch Ersatzneubauten anstelle von Denkmälern gefördert, wäre darin ein Verstoß gegen das rechtsstaatliche Gebot gerechter Abwägung zu sehen, weil dem hohen Gewicht des Denkmalschutzes in keiner Weise Rechnung getragen würde. Denn es würde dadurch faktisch das exakte Gegenteil des Ziels der Bewahrung von Denkmälern verfolgt. Jedes Staatsziel fordert aber eine möglichst weitgehende Annäherung durch die Staatsgewalten. Nur mit einer Ausnahme für Denkmäler bei der Förderung von energetischen Sanierungen und Ersatzneubauten würden die beiden Staatsziele wenigstens formal in die zuvor beschriebene [47] notwendige praktische Konkordanz gebracht. In diese Richtung scheint die Bundesregierung jetzt auch zu denken, indem sie in den am 6. Juni 2011 beschlossenen Eckpunkten zur Energieeffizienz im Zusammenhang mit der geplanten Förderung energetischer Sanierungen und Ersatzneubauten, zumindest erwähnt, dass die „Besonderheiten von Denkmälern (...) zu berücksichtigen“ seien [48].

In gleicher Weise höchst problematisch sind die aktuellen Tendenzen in der Landesdenkmalgesetzgebung, die energetischen Belange festzulegen.

So enthält das Denkmalschutzgesetz des Landes Niedersachsen in seiner seit dem 1. Oktober 2011 geltenden Fassung Regelbeispiele für öffentliche Interessen, die die Belange des Denkmalschutzes überwiegen können und somit zur Genehmigungspflicht von Veränderungen an Kulturdenkmälern führen, § 7 Abs. 2 Nr. 2 Denkmalschutzgesetz (DSchG) Niedersachsen. Zwei von drei Regelbeispielen haben die energetische Verbesserung beziehungsweise den Einsatz erneuer-

barer Energien zum Gegenstand. Auch wenn die Landesregierung beteuert, den Belangen des Klimaschutzes dadurch keine herausgehobene Stellung vor den Belangen des Denkmalschutzes einzuräumen [49], wird den Belangen des Klimaschutzes dennoch aufgrund der gesetzlichen Wertung faktisch eine besonders herausgehobene Stellung eingeräumt. Der aufgrund höherrangigen Rechts bestehende Gleichrang der Belange erfordert allerdings vielmehr einen Genehmigungsstatbestand für Veränderungen an Baudenkmalern, der beiden Belangen eine ebenbürtige Stellung einräumt. Insoweit verbietet sich die explizite Nennung einzelner Belange, die im Rahmen der Ermessensentscheidung zu berücksichtigen sind.

Auch das Land Schleswig-Holstein hat in der Gesetzesnovelle zum Denkmalschutzgesetz vom 12. Januar 2012 eine gravierende Einschränkung der Genehmigungsvorbehalte für Veränderungen an Denkmälern vorgenommen [50]. So sind nach § 6 DSchG die wirtschaftlichen Belange des Eigentümers besonders zu berücksichtigen. Es steht zu befürchten, dass seitens der Eigentümer unter Verweis auf diese Vorschrift auch die möglichen Gewinne durch energetische Sanierungsmaßnahmen ins Feld geführt werden, obwohl dies, wie gezeigt, verfassungsrechtlich nicht zu begründen ist. Hinzu kommt, dass nach § 7 Abs. 2 DSchG Schleswig-Holstein die Genehmigung zwingend ohne Abwägung zu erteilen ist, wenn nicht der Denkmalwert erheblich beeinträchtigt wird. Nach der Gesetzesbegründung sollen geringfügige Beeinträchtigungen, etwa um den Belangen der Energieeinsparung zu genügen, hinzunehmen sein [51]. Aufgrund der genannten Grundsätze ist eine derartige Gesetzesfassung klar als verfassungswidrig anzusehen. Sie nimmt dem Denkmalschutzgesetz seine entscheidende Wirkung, obgleich man den Belangen des Denkmalschutzes nur durch eine, nach geltender Gesetzeslage in den anderen Ländern ohne weiteres mögliche, Abwägung im Einzelfall mit den Belangen des Klimaschutzes gerecht werden würde.

2. Vorgaben für die Exekutive

Im Rahmen der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe in Genehmigungsverfahren für energetische Maßnahmen an Baudenkmalern ist die verfassungsrechtliche Verankerung des Denkmalschutzes mit zu berücksichtigen [52]. Denn bei Schaffung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe, wie zum Beispiel den „gewichtigen Gründen des Denkmalschutzes“ in Art 6 Abs. 2 Satz 1 BayDSchG als Maßstab für die Genehmigungsfähigkeit von Solaranlagen, hatte der Gesetzgeber immer die Wertentscheidungen der Verfassung, hier der Staatszielbestim-

mung des Art. 141 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung (BV), vor Augen. Das Optimierungsgebot des Art. 141 Abs. 2 BV verlangt eine Auslegung dahingehend, dass gewichtige Gründe des Denkmalschutzes immer schon gegen die Veränderung sprechen, wenn das Ziel der möglichst weitgehend unveränderten Erhaltung historisch wertvoller Zustände in irgendeiner Form gefährdet erscheint.

Bei ihren Abwägungs- und Ermessensentscheidungen im Rahmen der gesetzlichen Genehmigungsverfahren hat die Exekutive die beiden Belange unter Berücksichtigung ihrer verfassungsrechtlichen Stellung gegenüberzustellen.

a) Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe

Zur Auslegung des Rechtsbegriffs der Beeinträchtigung des Denkmalwertes (zum Beispiel § 8 Abs. 1 Nr. 2 DSchG BW) beziehungsweise zu demjenigen der gewichtigen Gründe des Denkmalschutzes, die für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprechen müssen (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayDSchG), hat die Rechtsprechung verschiedene Kriterien entwickelt:

Dazu gehört zum einen die Bedeutung des Denkmals und die Frage, aus welchen Gründen seine Schutzwürdigkeit anerkannt ist. Je höher die Wertigkeit des Baudenkmalansiedeln ist, desto strenger ist die Bewertung einer dem Vorhaben entgegenstehenden Beeinträchtigung vorzunehmen.

In der Rechtsprechung herrschend ist inzwischen die kategorienadäquate Betrachtungsweise, nach der eine Solaranlage auf einem Denkmal, das lediglich aus geschichtlichen oder wissenschaftlichen Gründen schützenswert erscheint, unter Umständen eher zu erlauben ist, als auf einem Baudenkmal, das die künstlerische Bedeutungskategorie erfüllt [53]. Der stärkste Eingriff, den Solaranlagen hervorrufen, ist derjenige in die äußere Gestalt und den Kunstwert eines Denkmals. Aufgrund dessen sei, so die Vertreter der kategorienadäquaten Betrachtungsweise, die künstlerische Bedeutungskategorie davon zwangsläufig am meisten betroffen [54]. Dem hohen Rang des Denkmalschutzes wird allerdings nur eine genaue, wengleich durchaus kritische denkmalfachliche Erkenntnis und Bewertung der denkmalpflegerischen Schutzgüter wie der denkmalrechtlichen Tatbestände gerecht. Auch ein Geschichtszugnis, das weniger aus ästhetischen Gründen erhaltungswürdig ist, wie zum Beispiel eine Stadtbefestigung oder ein Bahnhof, kann durch Solaranlagen in erheblicher Weise beeinträchtigt sein. Zu dem Anliegen beziehungsweise den Belangen des Denkmalschutzes

gehört es, gerade auch ein „sichtbares Identitätszeichen“ zu bewahren [55]. Dies muss auch bei Denkmälern aus geschichtlichen und wissenschaftlichen Gründen Beachtung finden.

Als weiteres Kriterium wird die Einsehbarkeit genannt. Je stärker eine energetische Maßnahme, ob nun Anbringung einer Isolierung oder Anbringung einer Solaranlage, vom öffentlichen Raum aus ins Auge fällt, desto eher ist die Möglichkeit einer Versagung derselben gegeben [56].

Weiterhin kann es auch darauf ankommen, welcher Anteil einer Dachfläche von der Solarenergieanlage bedeckt wird [57]. Hierbei ist allerdings Vorsicht geboten: Die irritierende Wirkung einer Solaranlage tritt schon unmittelbar mit ihrer Anbringung auf dem Dach ein.

Das Ausmaß der Anlage muss also sehr gering sein, um die Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes als denkmalrechtlich hinnehmbar beurteilen zu können. Auf keinen Fall kann in der Richtung des VGH Mannheim argumentiert werden, der eine Beeinträchtigung des Denkmals durch eine Solaranlage unter anderem deshalb verneinte, weil links und rechts neben der Solaranlage noch ein schmaler Streifen von der eigentlichen Dachfläche sichtbar bleibe [58].

Maßgebend ist bei der Beurteilung einer Beeinträchtigung des Denkmals immer die Sicht eines Sachverständigen. Deshalb geht die Einschätzung des VGH Mannheim fehl, der auf die Sicht eines den Belangen des Denkmalschutzes aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters abstellt: Der Durchschnittsbetrachter habe sich aufgrund der tatsächlichen Entwicklung daran gewöhnt, dass gerade in ländlichen Gebieten Solaranlagen installiert würden. Deshalb würden diese nicht mehr in diesem Maße als belastend empfunden werden [59].

Hierzu sei einmal mehr auf den verfassungsrechtlich durch die Staatszielbestimmungen zum Denkmalschutz und zur Kultur verankerten Grundzweck des Denkmalschutzes verwiesen: Seine Existenzberechtigung schöpft dieser allein daraus, dass er schon aus dem gebotenen Respekt vor dem gestalterischen Wirken unserer Vorfahren geschichtlich wertvolle Dokumente schützt unabhängig von ästhetischen Betrachtungsweisen der jeweiligen Generationen. Allen Bedeutungskategorien, insbesondere auch der künstlerischen, ist das Merkmal des Geschichtlichen gemeinsam [60].

b) Abwägungs- und Ermessensentscheidungen

Bei Abwägungsentscheidungen sind die Wertungen der Verfassungen zu beachten,

die, wie aufgezeigt, in Ländern mit Denkmalartikel dem Denkmalschutz ein besonders hohes Gewicht, in Ländern ohne Denkmalartikel jedenfalls ein gleich hohes Gewicht wie den Belangen des Klimaschutzes zumesen. Eine darüber hervorgehobene Stellung kommt den Belangen des Klimaschutzes bei Genehmigungsentscheidungen von Maßnahmen an Baudenkmalern damit nicht zu [61].

Entscheidende Bedeutung bei der Abwägung zwischen Denkmalschutz und Klimaschutz hat vielmehr die Erwägung, dass die klimaökologischen Wirkungen, die zum Beispiel durch die energetische Sanierung von Denkmälern entstehen können, angesichts der geringen Zahl von Baudenkmalern ein quantitativ wahrlich sehr geringes, das heißt unbeachtliches „Gewicht“ haben [62]. Selbst bei der Annahme eines generellen Vorrangs der Belange des Klimaschutzes vor denjenigen des Denkmalschutzes und der damit verbundenen Möglichkeit der Schaffung vollständiger Freiheit im Umgang mit Denkmälern im Zeichen des Klimaschutzes, könnte im Ergebnis eine zu vernachlässigende klimaschonende Wirkung erzielt werden. Dagegen kann den Belangen des Denkmalschutzes nur durch eine möglichst weitgehende Verhinderung von Veränderungen durch energetische Sanierungsmaßnahmen Rechnung getragen werden.

Diskutiert wird, ob auch in der Regelung des § 24 Abs. 1 EnEV über seine Funktion als Befreiung von den energieeinsparungsrechtlichen Voraussetzungen hinaus eine Abwägungsdirektive für denkmalrechtliche Entscheidungen im Widerstreit zwischen Denkmalschutz und Klimaschutz gesehen werden kann.

So wird argumentiert, wenn schon der Verordnungsgeber die Denkmäler von der Einhaltung der Energiesparvorschriften der EnEV ausgenommen habe, könne nicht gleichzeitig ein öffentliches Interesse daran bestehen, Denkmäler im Zeichen des Klimaschutzes zu verändern [63]. Insoweit umschreibe die Regelung des § 24 EnEV generell den Fall, in dem die Belange des Klimaschutzes hinter diejenigen des Denkmalschutzes zurücktreten müssten.

Dagegen wird vorgetragen, dass die Ausnahmeregelung des § 24 Abs. 1 EnEV nichts über das generelle Verhältnis des Denkmalschutzes zum Klimaschutz aussage [64].

In der Tat ließe sich zunächst auch die Normenhierarchie dagegen ins Feld führen, eine Verordnungsregelung (§ 24 Abs. 1 EnEV) als Abwägungsdirektive für Entscheidungen aufgrund von Gesetzen (Ermessensentscheidungen aufgrund der Denkmalschutzgesetze) heranzuziehen.

Ein solches Verständnis würde allerdings zu kurz greifen: Im Rahmen des Ermessens

nimmt sich der Gesetzgeber immer zurück und gibt der Verwaltung einen Spielraum. Diese kann durch Rechtsverordnungen, aber auch durch bloße Verwaltungsvorschriften eine Ermessenslenkung hervorrufen. Dazu scheint § 24 Abs. 1 EnEV vor diesem Hintergrund geeignet zu sein: Wenn der Verordnungsgeber die Denkmäler schon von den zwingenden Vorschriften der EnEV ausnimmt, räumt er den Belangen des Klimaschutzes und der Energieeffizienz damit implizit einen Rang ein, der sich nicht einmal, wenn die Klimaschutzziele zwingend sind, gegen die Belange des Denkmalschutzes durchsetzt.

Das heißt also, dass bei einer Beeinträchtigung der Substanz oder des Erscheinungsbildes eines – konkret betroffenen singulären – Denkmals durch – generell wirkende – klimaschonende Maßnahmen, die Belange des Klimaschutzes tendenziell den Belangen des Denkmalschutzes untergeordnet sind.

Dem Belang der Energieeinsparung als privatem Belang wird seitens der überwiegenden Rechtsprechung – wie bereits zuvor (unter III 1) b)) dargelegt – zu Recht ein deutlich geringeres Gewicht zugemessen als dem Belang des Denkmalschutzes [65]. Insoweit ist der vereinzelt auch in der Rechtsprechung anzutreffenden Auffassung eine klare Absage zu erteilen, die das Interesse des Eigentümers an der Kostenersparnis bei Heizung und Warmwasserbereitung als maßgebliches Kriterium ansieht [66]. Erst recht ist die bereits erwähnte [67] Auffassung des Verwaltungsgerichtshof (VGH) Baden-Württemberg abzulehnen. Dabei lässt der VGH neben dem Grundsatz, dass Art. 14 GG nicht die rentabelste Nutzung des Eigentums schützt, außerdem außer Betracht, dass auch in Baden-Württemberg der Belang des Denkmalschutzes aufgrund seiner Verankerung in Art. 3 c Abs. 2 LV einen (zumindest) gleich hohen Rang genießt wie derjenige des Klimaschutzes.

Denkbar erscheint hingegen, im Einzelfall einer nicht möglichen sinnvollen, das heißt das Denkmal erhaltenden und dabei dennoch wirtschaftlichen Nutzung eine Solaranlage an einer das Denkmal weniger beeinträchtigenden, zum Beispiel weniger prominenten Stelle zuzulassen, damit die Einnahmen daraus, zum Beispiel aus der Einspeisung in das Stromnetz, für den Erhalt des Denkmals verwendet werden könnten [68]. Dann läge nicht ein Fall des Ziels einer Renditemaximierung vor, sondern der Fall eines tatsächlichen Ausgleichs für ansonsten bestehende Unwirtschaftlichkeit des Gebäudes. Dazu wäre allerdings der konkrete Nachweis der ansonsten bestehenden Unzumutbarkeit der Erhaltung des Baudenkmal durch den Eigentümer und Antragsteller der Veränderungserlaubnis zu erbringen [69].

Nicht vergessen werden darf auch die Prüfung möglicher alternativer Ausführungsarten klimaschonender Maßnahmen, die für die Belange des Denkmalschutzes weniger einschneidend ausfallen [70].

VII. Fazit

Die Belange des Klimaschutzes und diejenigen des Denkmalschutzes stehen sich in den rechtlichen Grundaussagen zumindest gleichrangig gegenüber.

Bundes- und Landesgesetz- und -verordnungsgeber haben diese Wertentscheidungen zu berücksichtigen. Dies kann beispielsweise in Form von Sonderregelungen für Denkmäler, so wie in § 24 EnEV 2009 geschehen, erfolgen, insbesondere in Fällen, in denen durch eine dem Klimaschutz dienende gesetzliche Regelung erhebliche Folgen für Denkmäler zu entstehen drohen.

Auf der Ebene der Exekutive ist eine Abwägung zwischen grundsätzlich gleichrangigen Belangen durchzuführen. Dabei ist die Wertentscheidung der Verfassungsgeber mancher Landesverfassungen nicht zu vergessen, die durch die explizite Regelung des Denkmalschutzes im Verfassungstext diesem eine besonders hohe Stellung einräumen, die bei Ermessensentscheidungen in Folge der Verpflichtung auch der Entscheidungsbehörde beziehungsweise Kommune, aktiv auf die Erhaltung des örtlichen baulichen kulturellen Erbes hinzuwirken, in aller Regel zu einer insoweit das Ermessen weitgehend gebundenen Entscheidung zugunsten der Baudenkmäler führt.

Literatur

- [1] Bayerische Staatszeitung Nr. 50, Freitag, 17. Dezember 2010, Seite 36; http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/OE/StatistischeSeiten/Breg/Energiekonzept/energiekonzept-final.property=publicationFile.pdf/energiekonzept-final
- [2] aus jüngster Zeit nur VG München, Urteil vom 10. Juni 2010, M 11 K 09.3568; VG Ansbach, Urteil vom 4. August 2010, AN 9 K 10.00901, juris; VG Regensburg, Urteil vom 10. August 2010, RN 6 K 09.1677, n. v.
- [3] einerseits BayVGH, Beschluss vom 12. Oktober 2010, 14 ZB 09.1289, juris; OVG Lüneburg, Urteil vom 3. Mai 2006, 1 LB 16/05, BauR 2006, 1730 ff., EzD 2.2.6.2 Nr. 47, juris, und andererseits zum Beispiel VG Münster, Urteil vom 16. November 2010, 2 K 421/10, juris; Thomas Groß, NVwZ 2011, 129 (133); VG Berlin, Urteil vom 9. September 2010, 16 K 26/10, NJW-Spezial 2010, 738
- [4] VGH Mannheim, Urteil vom 1. September 2011, Az.: 1 S 1070/11, VR 2012, Seite 28(30)
- [5] Oierter Martin in: Dieter Martin/Michael Krautzberger (Hrsg.), Handbuch Denkmalschutz, 3. Auflage, 2010, Teil O, I, Rn. 2 - 4; Wolfgang Karl Göhner, Rechtsfragen der Charta von Venedig in: Vereinigung der Landesdenkmalpfleger - Jahrestagung „Gemeinsame Wurzeln - getrennte Wege? Über den Schutz von gebauter Umwelt, Natur und Heimat seit 1900“ vom 28. Juni bis 1. Juli 2005, Dokumentation S. 396 - 399
- [6] Internationale Charta über die Konservierung und Restaurierung von Denkmälern und Ensembles (Denkmalsbereiche), Venedig 1964

- [7] unter anderem BayVGH, Urteil vom 6. November 1996, 2 B 94.2926, EzD 2.2.6.2 Nr. 11; OVG Münster, Beschluss vom 2. Oktober 2002, 8 A 5546/00, EzD 2.2.6.2 Nr. 25
- [8] Rupert Scholz, in: Theodor Maunz/Günther Dürig (Hrsg.), Kommentar zum GG, 61. Auflage, 2011, Loseblatt, Stand: Januar 2011, Art. 20a GG, Rn. 36; Heinz-Joachim Peters, NVwZ 1995, 555; Karl-Peter Sommermann in: Ingo von Münch/Philipp Kunig, 5. Auflage 2001, Art. 20a Rdnr. 20
- [9] Thomas Groß, NVwZ 2011, Seiten 129, 130
- [10] nur das Protokoll von Kyoto vom 11. Dezember 1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Mai 1992 über Klimaänderungen, ratifiziert durch Vertragsgesetz vom 31. Mai 2002, BGBl. 2002 II Seite 966
- [11] Karl-Peter Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Habilitation, Seite 406 ff.; BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004, Az.: 2 BvR 1481/04, NJW 2004, 3407 (3408)
- [12] dagegen zum Beispiel: Eckard Rehinder, NVwZ 2002, 657 (658)
- [13] Rupert Scholz, in: Theodor Maunz/Günther Dürig (Hrsg.), Kommentar zum GG, 61. Auflage, 2011, Loseblatt, Stand: Januar 2011, Art. 20a GG, Rn. 38
- [14] unter anderem Rupert Scholz, in: Theodor Maunz/Günther Dürig (Hrsg.), Kommentar zum GG, 61. Auflage, 2011, Loseblatt, Stand: Januar 2011, Art. 20a GG, Rn. 5
- [15] Heinz-Joachim Peters, NVwZ 1995, 555 (556)
- [16] Karl-Peter Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Habilitation, Seite 412 ff.; auch Josef Isensee in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. IV, 3. Auflage, 2006, § 73, Seite 122; VG Göttingen, Urteil vom 18. Oktober 2011, Az.: 2 A 309/10, BeckRS 2011, 55254
- [17] Dietrich Murswiek, NVwZ 1996, 222, (223); Norbert Bernsdorff, NuR 1997, 328 (330)
- [18] Norbert Bernsdorff, a. a. O.
- [19] zum Beispiel Felix Hammer, Denkmalschutz versus Klimaschutz? Rechtliche Zielkonflikte bei Kirchendächern, Beitrag für die Tagung „Sonne auf unseren Dächern - Kirchen und Klimawandel“, am 4. April 2008, http://www.akademie-rs.de/fileadmin/user_upload/pdf_archive/barwig/Sonne_auf_unseren_Daechern_April_2008/OB0404_Prof_Dr_Hammer.pdf
- [20] VGH Mannheim, Urteil vom 1. September 2011, a. a. O.
- [21] BVerfG, Beschluss vom 2. März 1999, 1 BvL 7/91, juris
- [22] VG Göttingen, Urteil vom 18. Oktober 2011, a. a. O.; OVG Koblenz, Beschluss vom 16. August 2011, 8 A 10590/11, OVG, BeckRS 2011, 53594
- [23] Rupert Scholz, in: Theodor Maunz/Günther Dürig (Hrsg.), Kommentar zum GG, 61. Auflage, 2011, Loseblatt, Stand: Januar 2011, Art. 5 Abs. 3, Rn. 73
- [24] Udo Steiner in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band IV, 2006, § 86, Seite 721
- [25] BayVerfGH, Entscheidung vom 22. Juli 2008, 11-VII-07, NVwZ 2008, 1234 (1235)
- [26] Karl-Peter Sommermann, a. a. O., Seite 414
- [27] unklar Thomas Groß, NVwZ 2011, Seite 129 (133)
- [28] Karl-Peter Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Habilitation, Seite 414
- [29] OVG Koblenz, Beschluss vom 16. August 2011, a. a. O.
- [30] VGH Mannheim, Urteil vom 1. September 2011, a. a. O.
- [31] BGBl. II 1993, Seite 1784 ff.
- [32] s. o. Fn.10
- [33] Bekanntmachung vom 11. Januar 2005 (BGBl. II 2005, Seite 150)
- [34] BVerwG, Urteil vom 13. März 2003, Az.: 4 C 4.02, ZfBR 2003, 464, 466; VG Göttingen, Urteil vom 18. Oktober 2011, a. a. O.
- [35] UNESCO - Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23. November 1972, ratifiziert durch Kabinettsbeschluss vom 23. August 1976
- [36] Übereinkommen der Mitglieder des Europarates zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa vom 3. Oktober 1985
- [37] Ziele der Welterbekonvention als Abwägungsfaktor: Michael Kilian, LKV 2008, 248 (253); kein absoluter Schutz des Welterbes: BVerfG, Beschluss vom 29. Mai 2007, 2 BvR 695/07, NVwZ 2007, 1176 (1177)
- [38] Christian Calliess in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 4. Auflage, 2011, Art. 11 AEU, Rn.11
- [39] Jörg Philipp Terhechte in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 45. Ergänzungslieferung 2011, Art. 3 EUV, Rn. 27
- [40] Martin Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Oas Recht der Europäischen Union, 45. Ergänzungslieferung 2011, Art. 191 AEU, Rn. 61
- [41] Thomas Groß NVwZ 2011, 129, 131; Christian Calliess in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 4. Auflage, 2011, Art. 191 AEU, Rn. 44
- [42] Karl-Peter Sommermann, a. a. O., Seite 412
- [43] s. o. III) 1) d); a. A.: Eckart Klein/Andreas Haratsch, JuS 2000, Seite 209 (212, 213); auch BVerfG Beschluss vom 15. Oktober 1997, 2 BvN 1/95, NJW 1998, Seiten 1296, 1299, 1300
- [44] Roman Herzog/Bernd Grzeszik, in: Theodor Maunz/Günther Dürig (Hrsg.), 61. Ergänzungslieferung 2011, Art. 20 GG, Rn. 126
- [45] VG Berlin, Urteil vom 9. September 2010, 16 A 9.08, EzO 2.2.6.2, Nr. 77, juris
- [46] siehe Fn. 1
- [47] siehe Fn. 17
- [48] <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkte-energieeffizienz,property=pdf,bereich=bmw,sprache=de,rwb=true.pdf>
- [49] LT-Drs. 16/3208, Seiten 13, 14
- [50] GVBl Schleswig-Holstein 2012, 83 ff.; s. auch Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 17/2089
- [51] Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 17/1617
- [52] für die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG: Oietrich Murswiek, a. a. O., Seite 229; Norbert Bernsdorff, a. a. O., Seite 334
- [53] VGH Mannheim, Urteil vom 27. Juni 2005, 1 S 1674/04, BauR 2005, 140 ff., EzO 2.2.6.2 Nr. 45; ähnlich VG Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 24. März 2011, 4 K 119/10.NW, <http://www.esovgr.de/ovgrp/VG%20Neustadt/2011/4%20K%20119-10.NW/>; VG Göttingen, Urteil vom 18. Oktober 2011, a. a. O.
- [54] VGH Mannheim, Urteil vom 1. September 2011, a. a. O.
- [55] VG Minden, Urteil vom 25. August 2009, 1 K 2312/08, EzO 2.2.6.2, Nr. 76 mit Anmerkungen. Jörg Spennemann, juris; VG Göttingen, Urteil vom 18. Oktober 2011, a. a. O.
- [56] BayVG München, Urteil vom 28. Juli 2010, M 9 K 09.3514, juris
- [57] VG Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 24. März 2011, a. a. O.; VGH Mannheim, Urteil vom 1. September 2011, a. a. O.
- [58] VGH Mannheim, Urteil vom 1. September 2011, a. a. O., Seite 29
- [59] VGH Mannheim, Urteil vom 1. September 2011, a. a. O., Seite 29
- [60] Sächsisches OVG, Urteil vom 12. Juni 1997 - 1 S 344/95, SächsVBl. 1998,12
- [61] a. A.: Stefan Pützenbacher, Publicus 2012 Nr. 2, Seite 19
- [62] OVG Koblenz, Beschluss vom 16. August 2011, a. a. O.; Heinz Strobl/Heinz Sieche, Denkmalschutzgesetz für Baden-Württemberg, § 8 Rn.15, Seite 186
- [63] VG Minden, Urteil vom 25. August 2009, a. a. O.; VG Berlin, Urteil vom 9. September 2010, 16 A 9.08, a. a. O.
- [64] Christian Wiggers, in NJW-Spezial 2010, Seite 74B (749)
- [65] BayVG Ansbach, Urteil vom 4. August 2010, AN 9 K 10.00901, juris
- [66] VG Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 24. März 2011, a. a. O.
- [67] s. o. Fn. 20
- [68] BayVG Regensburg, Urteil vom 10. Februar 2011, RO 7 K 10.706, http://w-goehner.de/cms/uploads/media/1.143_-_OSI-Rechtsprechungs-Newsletter_vom_26.06.2011.pdf
- [69] VGH Mannheim, Urteil vom 1. September 2011, a. a. O., Seite 31
- [70] BayVG Ansbach, Urteil vom 23. November 2010, AN 9 K 10. 02049, juris und AN 9 S 10.02048, n. v.