

# **„Denkmal und Energieeffizienz im Spannungsfeld rechtlicher Normierung“**

**von Wolfgang Karl Göhner**

## **19. Kongress Städtebaulicher Denkmalschutz**

**"Historische Stadtquartiere – Baustelle Energieeffizienz" am 20.-21.09.2011 in Quedlinburg**

**Arbeitsgruppe 5 "Rechts- und Förderfragen":  
"Energieeffizienz und Denkmalrecht"**

Sehr geehrte Damen und Herren,

auch im Namen des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz und des European Heritage Legal Forum begrüße ich Sie sehr herzlich. Ich danke für die Einladung und die Gelegenheit, mich aus denkmalschutzrechtlicher Sicht zu diesem spannenden, hochaktuellen und nicht nur vorgeblich so Streitbeladenen Thema äußern zu dürfen.

Zu den aktuellen, vieldiskutierten Streitpunkten im öffentlichen Recht gehört das Verhältnis zwischen den Belangen des Klima-

schutzes und der Energieeffizienz auf der einen und des Denkmalschutzes auf der anderen Seite.

Dieser Konflikt stellt sich schon auf der Ebene der Legislative bzw. der Verordnungsgebung. So 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. So war im Zuge des am 28. September 2010 vorgestellten Energiekonzeptes der Bundesregierung angedacht, bei der Umsetzung der EU-Energieeffizienzrichtlinien in deutsches Recht eine Prämie für Altbauten ersetzende energieeffiziente Häuser einzuführen - ein Vorhaben, welches 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 in der Regel die Anbringung von Photovoltaik- bzw. Solarthermieanlagen auf Einzeldenkmälern oder auf Bestandteilen von Ensembles, die Anbringung von Isolierverkleidungen an Fassaden denkmalgeschützter Gebäude sowie immer wieder auch die Errichtung von Windkraftanlagen im Wirkungsbereich eines Baudenkmals im Mittelpunkt der Diskussion. Derartige Fälle beschäftigen mit wiederkehrender Regelmäßigkeit die Gerichte. Die gerichtlichen Entscheidungen und die Stimmen in der Literatur zum Rangverhältnis der Belange

sind allerdings nach anfänglicher bewegter Diskussion klar und eindeutig.

Auch an dieser Stelle will ich meinen Beitrag dazu leisten, anhand der verfassungsrechtlichen Stellung der hier relevanten Belange des Klimaschutzes und des Denkmalschutzes die Möglichkeit wie die Notwendigkeit der Lösung etwaiger Konflikte aufzuzeigen.

#### l) 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 (vgl. den 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). Daher sollten neue und bestehende Gebäude, die einer größeren Renovierung unterzogen werden, 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 kann jedenfalls dann zur Zielerreichung beitragen, wenn diese betroffenen Gebäude (Baudenkmäler und/ oder sonstige u. a. historisch wertvolle Gebäude) in diesem ganzheitlichen Sinne nicht oder noch nicht energieeffizient sein sollten.

Demgegenüber sind die denkmalpflegerischen Belange hauptsächlich in den nationalen und internationalen Regelwerken staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen in den Grundaussagen verankert. Sie sind nach ständiger Rechtsprechung bei der Auslegung der einschlägigen denkmalschutzrechtlichen Genehmigungstatbestände zu berücksichtigen. So verlangt Art. 3 der Charta von Venedig 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 sog. Material-, Form- und Werkstoffgerechtigkeit entnehmen, nach dem sich Veränderungen an Baudenkmalern in der Wahl ihres Materials an die üblicherweise bei Denkmälern vorhandenen Materialien anpassen sollen. Auch dieser Grundsatz fand breite Anerkennung in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Durch die Anbringung von Photovoltaikanlagen auf Dächern wird die künstlerische Wirkung eines Baudenkmals jedenfalls berührt, in der Regel aber beeinträchtigt. Die meisten Baudenkmäler 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 Baudenkmals tragen zur Beeinträchtigung seiner Fernwirkung bei. Häufig sind Baudenkmäler auf Fernsicht an markanten Punkten angelegt. Diese Sichtbeziehungen vom und zum Baudenkmal nehmen an seinem Schutz teil (vgl. Art. 6 der Charta von Venedig). Werden nun Windenergieanlagen in derartigen Sichtachsen platziert, so verändert sich eine wesentliche Eigenschaft des Denkmals, nämlich die - in den allermeisten Fällen geplante - Beziehung zur Umgebung.

## II) Verfassungsrechtliche Stellung des Klimaschutzes und der Energieeffizienz

Durch Art. 20 a GG wird die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen.

Es handelt sich bei dieser Vorschrift um eine Staatszielbestimmung. Staatszielbestimmungen sind in ihrem Ziel für die gesamte öffentliche Gewalt verbindlich, die Art und Weise der Zielerreichung bleibt der Legislative und der Exekutive überlassen, was bereits aus dem Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 2 GG, folgt. Oft sind die Ziele sehr abstrakt gefasst, so dass der Gesetzgeber, bevor er das Ziel umsetzt, erst noch seinen Inhalt näher konkretisieren muss. 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 eingestellt werden.

Durch Art. 20 a GG wird das Ziel, die „natürlichen Lebensgrundlagen“ zu schützen verbindlich vorgegeben. Eine allgemeingültige Definition dieses Begriffes existiert nicht.

Durch Auslegung kann ermittelt werden, dass hierzu neben Boden, Luft, Wasser etc. auch das Klima gehört, da alle genannten Elemente für den Menschen unmittelbare Lebensgrundlagen darstellen. Letztlich ist es aber aufgrund der Offenheit des Ziels dem Gesetzgeber überlassen, die konkreten Schutzgüter abschließend zu benennen.

Bei der Senkung des Energieverbrauches ist es hingegen umstritten, ob natürliche endliche Ressourcen in den Regelungsinhalt des Art. 20 a GG überhaupt einzubeziehen sind.

Vom Wortlaut - natürliche Lebensgrundlagen - sind die fossilen Energiequellen nicht zwingend umfasst, spricht doch die Endlichkeit der Ressourcen bereits dagegen, sie als Lebensgrundlage anzusehen.

Die Offenheit des Ziels „Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen“ ist es jedenfalls, welche dazu führt, dass auch dann der Staatszielbestimmung genüge getan wäre, wenn der Gesetzgeber im Wege der Zielkonkretisierung auf bestimmte Teilgebiete der natürlichen Lebensgrundlagen ein besonderes Gewicht legen würde, andere dagegen eher als zweitrangig betrachten würde.

### III) Verfassungsrechtliche Stellung des Denkmalschutzes

1) Im Grundgesetz finden sich zum Denkmalschutz keine Regelungen. Insoweit folgt auch die Bundesrepublik den historisch gewachsenen föderalen Strukturen der deutschen Staaten bzw. Länder. Schon bei Gründung des Deutschen Reiches 1870/ 71 behielten die deutschen Staaten u. a. neben dem Kommunalrecht, dem Polizeirecht dem Staatskirchenrecht insb. die umfassende Kulturhoheit, dabei ausdrücklich mit den Bereichen Schulen, Universitäten und eben dem Denkmalschutz!

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. Diese Ansicht ist jedoch vereinzelt geblieben und wird der Materie Denkmalschutz, die eben gerade nicht primär auf die Bewahrung von Kunst, sondern vielmehr von Geschichtszeugen gerichtet ist, nicht gerecht.

Umfassende Regelungen zum Denkmalschutz sind in der Bundesverfassung 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.

2) Ein Blick in die Landesverfassungen der allermeisten Länder in der Bundesrepublik Deutschland führt hier weiter, verpflichten doch die Landesverfassungen mit Ausnahme derjenigen Bremens, Hamburgs, Niedersachsens, Mecklenburg-Vorpommerns, Hamburgs, Schleswig-Holsteins sowie Berlins die öffentliche Hand explizit dazu, Denkmäler der Kunst und Geschichte zu erhalten und zu pflegen (vgl. z. B. 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.



In den Denkmalartikeln der Landesverfassungen sind ebenfalls Staatszielbestimmungen zu sehen. Sie verpflichten die gesamte öffentliche Hand zur Bewahrung der Denkmäler. Das Besondere an diesen Artikeln ist allerdings, dass eine Zielkonkretisierung durch den einfachen Gesetzgeber hier nicht mehr erforderlich und möglich ist, da das Ziel der Bewahrung der Denkmäler bereits hinreichend genau umschrieben ist. Lediglich die Auswahl der Mittel bleibt aufgrund dieser Staatszielbestimmung dem Gesetzgeber überlassen.

Die früher geäußerte Ansicht, es handele sich lediglich um bloße Programmsätze, ist als überholt anzusehen: Diese Meinung ist vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Dogmatik der Weimarer Republik zu verstehen, die die Typen bzw. Kategorien von Verfassungsnormen noch nicht klar unterschied.

Dagegen herrscht bei der Interpretation der Kulturartikel, die ebenfalls Staatszielbestimmungen darstellen, eine ähnliche Situation vor, wie bei der Auslegung des Begriffs der natürlichen Lebensgrundlagen. Es bedarf noch einer Auslegung, ob unter Kultur auch Denkmäler zu fassen sind. Bereits die Wortlautauslegung legt dies nahe. Die etymologische Herkunft des Wortes Kultur von colere (lat.) = verehren bewirkt diesen Schluss: Wer etwas verehrt, trachtet es auch, zu bewahren.

Aber auch hier bleibt es zunächst dem Gesetzgeber überlassen, den Zielbereich Kultur näher zu konkretisieren.

#### IV) Schlussfolgerungen aus der verfassungsrechtlichen Betrachtung für den Rang der Rechtsgüter

Durch die Verankerung in der Verfassung will der Verfassungsgeber einer Materie ein besonders hohes Gewicht verleihen. Geht man also nur von der Tatsache der Verankerung in der Verfassung an sich aus, so sind beide Rechtsgüter, nämlich Klimaschutz und Denkmalschutz gleichrangig.

Bei der Interpretation der Denkmalarartikel 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, normiert zwar den grundsätzlichen Geltungsvorrang jedweden Bundesrechts (Grundgesetz, Bundesgesetze, Bundesverordnungen) vor jedweden Landesrecht (Landesverfassung, Landesgesetze, Landesverordnungen, Satzungen), setzt nach zutreffender herrschender Meinung aber eben 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 normiert 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 (vgl. hierzu aus der Rechtsprechung u. a. BayVG München, Urt. v. 26. Juli 2011, Az.: M 1 K 11.2428, juris).

In Folge dieses Grundsatzes ist bei der Bestimmung des Ranges aber auch zu beachten, wie, d. h. wie genau die Verfassungsgeber die Materien in den Verfassungen geregelt haben. Bei dieser Betrachtung kommt dem Denkmalschutz in denjenigen Ländern, in denen er explizit in der Landesverfassung geregelt ist, ein besonders hohes Gewicht zu: dem Verfassungsgeber war dieser Teilbereich der Kultur so wichtig, dass er ihm einen eigenen Artikel zumaß und das Ziel des generationenübergreifenden, möglichst dauerhaften Erhalt baulichen wie archäologischen Erbes selbst bestimmte, womit dem Gesetzgeber die Möglichkeit der eigenen Zielkonkretisierung folglich genommen ist.

V) Folgen der verfassungsrechtlichen Betrachtung für die Praxis in Gesetzgebung und Verwaltung

1) Vorgaben für die Legislative und Verordnungsgebung

Stehen zwei zumindest gleichrangige Staatsziele in Konkurrenz miteinander, so hat der Gesetzgeber aber auch der exekutivi-

sche Verordnungsgeber die Ziele gegeneinander abzuwägen. Dabei hat er der Verpflichtung der Staatsziele zur Zielerreichung folgend, eine Lösung zu wählen, die beiden Zielen am ehesten gerecht wird.

Dies muss sowohl für den Bundes- als auch für den Landesgesetz- bzw. Verordnungsgeber 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 Gliedstaaten 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 (u. a. 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; in einem solchen Fall kann also entgegenstehendes Bundesrecht das Landesverfassungs- und Landesrecht nicht brechen.

Im Übrigen kann man eine Berücksichtigungspflicht des Bundes bezüglich der landesverfassungsrechtlichen Wertungsentschei-

dungen 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 verfassungsrechtlichen Kompetenzen. So ist es dem Bund von Verfassungswegen 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 Zielen der EnEV und den Belangen des Denkmalschutzes schon qua Rechtsnorm zurück. Zusätzlich ist es auch Ziel der Ausnahmeregelungen der EnEV, den mittelbaren Druck zur Energieeffizienzsteigerung von Baudenkmalen abzuwenden. 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 auf den Fall reduzieren, dass den Anforderungen der EnEV ungeachtet der Befreiung in § 24 EnEV dennoch freiwillig nachgekommen wird.

Die eingangs erwähnten Novellierungspläne zur sog. „Abwrackprämie“ 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, so 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 Ersatzneubauten wären die beiden Staatsziele wenigstens formal in die oben beschriebene notwendige praktische Konkordanz gebracht worden. In der Lebenswirklichkeit würde allerdings der auf den Denkmaleigentümern vor Ort lastende enorme wirtschaftlich-soziale Druck zur Nutzung der sog. „Abwrackprämie“ de facto zu erheblichen Verlusten an baulichem kulturellem Erbe, d. h. an Denkmalsubstanz führen.

## 2) Vorgaben für die Exekutive

Bei ihren Abwägungs- und Ermessensentscheidungen hat die Exekutive die beiden Belange, so wie sie vom Gesetzgeber

ausgestaltet sind, gegenüber zu stellen. Dabei sind zum einen die Wertungen der Verfassungen zu beachten, die wie gezeigt, in Ländern mit Denkmalartikel dem Denkmalschutz ein besonders hohes Gewicht zumessen. Zum anderen ist die Wertung, die in § 24 EnEV zum Ausdruck kommt, zu berücksichtigen. Die Rechtsprechung hat zu diesem Abwägungsprozess einzelne Kriterien entwickelt, die ihrer Ansicht nach im Einzelfall beachtet werden müssen.

Dazu gehört zum einen die Bedeutung des Denkmals und die Frage aus welchen Gründen seine Schutzwürdigkeit anerkannt ist. Je höher die Wertigkeit des Baudenkmals anzusiedeln ist, desto gewichtiger fallen die Belange des Denkmalschutzes, die der energetischen Sanierung entgegenstehen, aus. Der VGH Baden-Württemberg hat in einem Fall entschieden, dass eine Solaranlage auf einem Denkmal, welches lediglich aus geschichtlichen oder wissenschaftlichen Gründen schützenswert erscheint, eher erlaubt werden kann, als auf einem Baudenkmal welches die künstlerische Bedeutungskategorie erfüllt. Grund sei die Ablehnung von Solaranlagen aus vorwiegend ästhetischen Gründen. Die künstlerische Bedeutungskategorie sei dadurch zwangsläufig am stärksten betroffen.

Diese Entscheidung mag im Einzelfall zutreffend sein. Dem aus verfassungsrechtlicher Sicht zumindest bestehenden Gleichrang der Belange wird eine schematische Anwendung dieses Kriteriums aber nicht gerecht. Auch ein Geschichtszeugnis, welches

weniger aus ästhetischen Gründen erhaltungswürdig ist, wie z. B. eine Stadtbefestigung oder ein Bahnhof, kann durch Solaranlagen in erheblicher Weise beeinträchtigt sein. Zu dem Anliegen bzw. zu den Belangen des Denkmalschutzes gehört gerade auch die Erleb- und Ablesbarkeit des „Zeugnisses“. Diese muss auch bei Denkmälern aus geschichtlichen und wissenschaftlichen Gründen Beachtung finden.

Als weiteres Kriterium wird dasjenige der 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.

Weiterhin kann es auch darauf ankommen welcher Anteil einer Dachfläche von der Solarenergieanlage bedeckt wird. Andererseits wird dem Belang der Energieeinsparung als privatem Belang seitens der Rechtsprechung ein deutlich geringeres Gewicht zugemessen als dem Belang des Denkmalschutzes. Dies ist auch nachvollziehbar, schützt doch das situationsbedingte Eigentumsgrundrecht gerade nicht die Erzielung einer maximalen, auch durch größtmögliche Energieeinsparung erzielbaren Rendite. Insoweit ist der sehr vereinzelt auch in der Rechtsprechung anzutreffenden Auffassung eine klare Absage zu erteilen, welche das Interesse des Eigentümers an der Kostenersparnis bei Heizung und Warmwasserbereitung überhaupt als relevantes Kriterium ansieht.



Denkbar erscheint aber, im Falle einer nicht möglichen sinnvollen, d. h. das Denkmal erhaltenden und dabei dennoch wirtschaftlichen Nutzung eine Solaranlage an einer das Denkmal weniger beeinträchtigenden, z. B. weniger prominenten Stelle zuzulassen, damit die Einnahmen daraus, z. B. aus der Einspeisung in das Stromnetz, für den Erhalt des Denkmals verwendet werden könnten.

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

## VI. Fazit

Die Staatszielbestimmung Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hat einen hohen verfassungsrechtlichen Stellenwert. Mindestens ebenso hoch, in Ländern mit Denkmalartikel im Grundsatz noch höher, ist der Stellenwert der Staatszielbestimmung Denkmalschutz. Bundes- und Landesgesetzgeber und die Verordnungsgeber haben diese Wertentscheidungen zu berücksichtigen. Dies kann beispielsweise in Form von Sonderregelungen für Denkmale, 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, welche durch die explizite Regelung des Denkmalschutzes im Verfassungstext diesem eine besonders hohe Stellung einräumen, die bei Ermessensentscheidungen in Folge der Verpflichtung auch der Entscheidungsbehörde bzw. Kommune, aktiv auf die Erhaltung des örtlichen baulichen und archäologischen kulturellen Erbes hinzuwirken, in aller Regel zu einer insoweit das Ermessen weitgehend gebundenen Entscheidung führt.

Ingesamt sollte bei der Abwägung im Falle energetischer Veränderungen von denkmalgeschützten Gebäuden aber auch nicht aus den Augen verloren werden, dass der Anteil von Denkmälern incl. Ensembles am gesamten Gebäudebestand max. 1,5 % ausmacht. Der Beitrag energetisch aufgerüsteter Denkmäler zum Klimaschutz wird also bei noch so perfekter energetischer Sanierung zu vernachlässigen sein. Diese Erwägung könnte durchaus geeignet sein, die Diskussion auf eine sachlichere Ebene zu stellen.

VII. Fragen 1 – 7:

1. *Welchen Spielraum bietet das geltende Denkmalrecht, um die Forderungen aus den Klimazielen behutsam verzahnen zu können?*

Jeden nur denkbaren, wenn alle Beteiligten den oder die jeweils von anderen vertretenen Belange, Interessen und Aufgaben zuerst einmal grundsätzlich bzw. isoliert für sich betrachtet als berechtigt akzeptieren sowie danach dazu bestrebt sind, zu einem gerechten Interessenausgleich zu gelangen. Als ehemaligem Agrarjuristen sei mir erlaubt, das Ziel wie folgt zu definieren: es gilt, „die Eier legende Wollmilchsau“ zu finden! Da das eigentliche denkmalfachliche Ziel keineswegs die berühmte Käseglocke über einzelnen Häusern, Kulturlandschaften, Ensembles und/oder Stadtquartieren ist, sondern die dem Mensch sein gerecht werdende grundsätzliche Anpassungsfähigkeit im Rahmen einer sog. „sinnvollen Nutzung“ unter Respektierung der schöpferischen Leistungen unserer Vorfahren, insb. ihrer kulturelles Erbe gewordenen baulichen Anlagen, gilt es eben auch bei der Steigerung von Energieeffizienz im Allgemeinen, zuerst einmal zu definieren, ob Energiedefizite im einzelnen Objekt vorliegen und ggf. wie diese dann denkmalgerecht reduziert oder gar beseitigt werden können. Das rezeptfreie „Medikament“, hier im Baumarkt erhältlich, wird ohne fachkundige Anamnese sowie ggf. ärztlich begleitete Verabreichung nicht erhältlich sein, ohne dass der Patient „Baudenkmal, Ensemble, Stadtquartier“ meist bleibenden Schaden davon tragen wird.

*2. Welchen Spielraum bieten die beteiligten Rechtsbereiche, um eine aus dem Denkmalschutz abgeleitete Rechtsgrundlage für den Umgang mit der historisch wertvollen, aber nicht denkmal-*

*geschützten Bausubstanz (= bis zum Quartierszusammenhang) schaffen zu können?*

Hier verweise ich im Speziellen auf Tätigkeit von CEN („European Committee for Standardization“) und seines Technical Committees (TC) 346 "Erhaltung des kulturellen Erbes“. In einer Task Group 15 „Energy efficiency in protected buildings“ der Working Group 4 „Environment“, dessen Mitglied ich als Vertreter des Deutschen Spiegelausschusses von CEN/ TC 346 bin, arbeitet derzeit an einer technischen Norm zum Spannungsfeld von Denkmalpflege und Energieeffizienz. Die dort als Grundlagen des Standes der Technik definierten Vorgaben zur Nachhaltigkeit von Energieeffizienz, zur Qualifikation von Energieberatern sowie zum Mindestprüfprogramm für Baudenkmäler werden besonders über die Verknüpfung zur RL 2010/31/EU jederzeit übertrag- und nutzbar sein für alle baukulturell wertvolle Bausubstanz, unbeschadet einer Denkmaleigenschaft.

*3. Welche Planungsgrundlagen, Instrumente und Abstimmungs- bzw. Beteiligungsverfahren sind geeignet, um seitens der Stadt baukulturell wertvolle Bausubstanz zu identifizieren?*

*4. Wie können rechtliche Grundlagen aussehen, die es einer Kommune abgesichert ermöglichen, den historisch wertvollen Baubestand zu identifizieren?*

*7. Wie verhalten sich die Belange des Denkmalschutzes im Vergleich zu den Belangen des Klimaschutzes im BauGB?*

Im Rahmen der Bauleitplanung ist in enger Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht zuständigen Denkmalfachbehörden das örtliche bauliche kulturelle Erbe zu erkennen und mit dem Ziel der aktiven Erhaltung desselben zu berücksichtigen. Zusammen mit dem Denkmaleigentümer sind die Kommunen sozusagen die „ersten Denkmalpfleger“! Es empfiehlt sich daher eine wesentlich intensivere Nutzung der bauplanungsrechtlichen kommunalen Möglichkeiten, insb. mittels Gestaltungs- und Erhaltungssatzungen das eigene örtliche bauliche kulturelle Erbe zu schützen, zu pflegen und unter dem Primat der substantiellen Erhaltung des Baubestandes ggf. sinnvoll weiterzuentwickeln.

*5. Welchen Spielraum bieten die Gesetze und Förderrichtlinien des Klimaschutzes, um ein Zusammenwirken mit dem Denkmalschutz zu ermöglichen?*

Durch § 24 Abs. 1 EnEV wurde im Einklang mit dem Appell der Kultusministerkonferenz (KMK) vom 29. April 2010 – und das sei hier zum Verständnis betont, allein im Hinblick auf einen konkreten Einzelfall! – klargestellt, daß die Belange von Denkmalschutz und Denkmalpflege dem Interesse an der Durchführung von Energieeinsparmaßnahmen vorgehen (vgl. Begründung des Bundesrates, BR-Drs. 282/07, S. 9); im Einklang mit der erwähnten Rechtsprechung sind Bau- und Bodendenkmäler weder nachwachsend noch i. d. R. an anderer Stelle errichtbar, zudem ist der Bestandteil der Baudenkmäler am Gesamtgebäudebestand in Deutschland im Grunde verschwindend gering. Zur Erreichung der berechtigten Klimaschutzziele muss aus verfas-

sungsmäßigen (Verhältnismäßigkeitsprinzip) wie pragmatischen Gesichtspunkten dort angesetzt werden, wo effektive Veränderungen in Richtung des als richtig erkannten Zieles überhaupt erreichbar erscheinen. Dies bedeutet allerdings keineswegs, daß Baudenkmäler nicht auch in energetischer Hinsicht „veränderbar“ wären. Die Erteilung einer Erlaubnis für die energetische Sanierung eines Baudenkmals ist aber in der Regel nach den landesdenkmalrechtlichen Vorschriften (z. B. nach Art. 6 Abs. 2 BayDSchG) zu versagen, wenn die beabsichtigten Maßnahmen die Substanz oder das Erscheinungsbild des Denkmals beeinträchtigen würden.

Nach der bundesweit sehr einheitlichen Rechtsprechung u. a. des BayVerfGH „besteht kein öffentliches Interesse daran, Denkmäler mit einer Außendämmung zu versehen, da Baudenkmäler die Wärmeschutzanforderungen der Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden - Energiesparverordnung - nicht erfüllen brauchen“ (vgl. *Entscheidung vom 22. Juli 2008, Az.: Vf. 11-VII-07, juris [nachgehend: BVerfG, Beschlüsse vom 4. November 2008, Az.: 1 BvR 2296/08 und 1 BvR 2351/08, n. v.]*, VGH Baden-Württemberg [*Urteil vom 11. März 2009, Az.: 3 S 1953/07, IBR 2009, 351 / BauR 2009, 1712-1716 / juris*], BayVGH [*Beschluss vom 26. Februar 2007, Az.: 8 ZB 06.879, NVwZ 2007, 1101-1103 / juris*], OVG Lüneburg [*Urteil vom 3. Mai 2006, Az.: 1 LB 16/05, BauR 2006, 1730 ff. / EzD 2.2.6.2 Nr. 47 {mit Anm. G.-U. Kapteina} / juris*], OVG Koblenz [*Urteil vom 3. Juli 2002,*

Az.: 8 A 10228/02, <http://w-goehner.de>, VG Gießen [Urteil vom 28. Juni 2004, Az.: 1 E 5226/03, <http://w-goehner.de>], VG Minden [Urteil vom 25. August 2009, Az.: 1 K 2312/08, *Juris*], VG Gießen [Urteil vom 12. Mai 2010, Az.: 8 K 4071/08.GI, *juris*]).

Die ersten Arbeiten zum Leitfaden "Energieeinsparung und Denkmalschutz" der Deutschen Energie-Agentur GmbH (dena) vom Juli 2010 sahen u. a. Voraussetzungen für eine KfW-Förderung vor, welche für Eigentümer, welche im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, besonders seit dem Beschluss vom 2. März 1999, Az.: 1 BvL 7/91, *juris*, „dem Denkmalschutz gegenüber aufgeschlossen sind“ und sich in enger Abstimmung mit den Denkmalfachbehörden vorbildlich verhalten (wollen), regelmäßig aber unerreichbar bleiben würden. Allerdings zeigte sich, dass es in engem Schulterschluss mit u. a. dem Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz (DNK) sehr wohl möglich ist, ein sinnvolles Förderprogramm aufzulegen, das dabei mithelfen kann und wird, die Ziele von Klimaschutz und Energieeffizienz mit dem Belang des substantiellen Erhalts auch für den Einzelnen sowie die historischen Stadtquartiere gut zu verbinden.

Die Bedeutung der Baukultur im Ganzen, also auch außerhalb des reinen Denkmalbestands, ist auch bei der Förderung zu beachten. Die unterschiedlichen Zielsetzungen aus kultur- und klimapolitischer Sicht dürfen nicht den Blick darauf verstellen, dass der eigenständigen Wertigkeit von Denkmälern und Zeugnissen

der Baukultur in der Diskussion und der Festlegung von Zielen ein ausreichendes, ihrer Bedeutung für die Allgemeinheit und unsere heutige wie zukünftige Gesellschaft entsprechendes Gewicht beigemessen wird. Im Rahmen der städtebaulichen wie energetischen Förderungen bedarf es daher eines klaren Bekenntnisses zur gewachsenen Baukultur u. a. mit ihren, unsere Stadt-, Orts- und Kulturlandschaften entscheidend prägenden (Bau-) Denkmälern sowie daraus abgeleiteten Sonderregelung für die Förderung der energetischen Sanierung insbesondere bei Baudenkmalern; dadurch würde erstmals eine Förderfähigkeit entsprechender Maßnahmen zur energetischen Verbesserung an Baudenkmalern ermöglicht, auch wenn diese im Vergleich zum aktuellen energetischen Neubaustandard zu u. U. reduzierten Sanierungsergebnissen führen sollten, dabei aber den Denkmalcharakter substantiell wahren.

*6. Inwiefern werden die Belange von Klimaschutz und Energieeffizienz im bislang geltenden Denkmalrecht berücksichtigt (Synopsis der klimaschutzbedingten Neuerungen in den Landesdenkmalschutzgesetzen)?*

Wie ausgeführt sind die Landesdenkmalschutzgesetze Ausführungsgesetze zu den verfassungsrechtlichen Aufträgen zum Erhalt des örtlichen, regionalen und/ oder landesrelevanten baulichen wie archäologischen Erbes, nicht hingegen Ausführungsgesetze zu den zahlreichen Bundesgesetzen, die im Rahmen der „Energiewende“ aktuell die Ziele des Klimaschutzes be-



schleunigen sollen. Es ist daher rechtssystematisch falsch, in den Landesdenkmalschutzgesetzen „das besondere Interesse des Klimaschutzes in angemessener Weise zu berücksichtigen“. Der Schlüssel zur „Energiewende“ sind die neuen Bundesgesetze, nicht das jeweilige Landesdenkmalschutzgesetz.

Im DSchG Niedersachsens wurde im Mai 2011 dennoch folgende Bestimmung aufgenommen:

*„§ 7 Grenzen der Erhaltungspflicht*

*...*

*(2) Ein Eingriff in ein Kulturdenkmal ist zu genehmigen, soweit*

*...*

*2. ein öffentliches Interesse anderer Art, zum Beispiel*

*...,*

*b) der Einsatz erneuerbarer Energien oder*

*...*

*das Interesse an der unveränderten Erhaltung des Kulturdenkmals überwiegt und den Eingriff zwingend verlangt“.*

Die Länder Saarland und Schleswig-Holstein arbeiten unbeschadet der grundsätzlich verfehlten Aufnahme von Bestimmungen zum Schutz von anderen Belangen, welche aber für sich betrachtet nicht dem Denkmalschutz dienen, in Landesdenkmalschutzgesetze an entsprechenden Regelungen. Entsprechend der Begründung zu Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen DSchG vom 26. Mai 2011 (Nds. GVBl. S. 135) ist allerdings auch dem dortigen Gesetzgeber bewusst gewesen,

dass dieser neuen Regelung lediglich einer auch im jeweiligen denkmalschutzrechtlichen Einzelfall zur Kenntnis zu nehmende besondere Warnfunktion hinsichtlich des Belangs des Klimaschutzes zukommen soll und kann; ein von manchen durchaus erhoffter Vorrang des Klimaschutzes sollte und konnte damit gerade nicht verbunden sein.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!

*Wolfgang Karl Göhner, München*

Regierungsdirektor  
Lehrbeauftragter der Otto-Friedrich-Universität Bamberg  
Stv. Vorsitzender der Arbeitsgruppe Recht und Steuerfragen  
des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz (DNK)  
Mitglied des Sekretariats und Deutscher Vertreter  
im European Heritage Legal Forum (EHLF)  
Justitiar des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege  
Homepage: <http://w-goehner.de> (Rechtsprechung,  
Denkmalschutzgesetze, Veröffentlichungen)