

Denkmalrecht in Deutschland im Denkmalnetz

Weitere Beiträge zum Denkmalrecht

Stichwort: Ensemble

Titel: Siedlungen und Ensembleschutz im Denkmalrecht

Autor: Dr. Dieter J. Martin

Fundstelle: ESW

Stand: 6.7.2008

.....

Siedlungen und Ensembleschutz im Denkmalrecht¹

Von Dr. Dieter J. Martin, Management und Recht der Denkmalpflege,
Universität Bamberg

I. Siedlungen und Denkmalschutz

Der Umgang mit Siedlungen² und Ensembles³ rückt neuerdings zunehmend in den Blickpunkt des Denkmalrechts. Von höchster Aktualität ist z.B. die Diskussion um den Rückbau von Siedlungen. Die Entwicklung der Bevölkerung führt im Rahmen des sog. Stadtumbaus Ost zum Abbruch zahlreicher Plattenbausiedlungen der Nachkriegszeit, von denen zumindest einige unter Denkmalschutz stehen. Verschiedentlich musste dies bereits zum Konflikt führen, zumal für die Beseitigung geschützter Anlagen öffentliche Mittel eingesetzt wurden. Für Unruhe in der Bevölkerung und bei den Denkmalschützern sorgt die Geschäftspolitik von Wohnungsunternehmen, sich von ihren Siedlungen zu trennen und die einzelnen Häuser und Wohnungen an Private zu veräußern.

Für Wohnungsunternehmen wie für jeden Käufer und ihre Berater gewinnen daher Fragen des Denkmalrechts eine beträchtliche Bedeutung. Im Wesentlichen geht es um Fragen der Denkmaleigenschaft, der Unterschutzstellung, der Erhaltungs- und Verfahrenspflichten, des denkmalverträglichen Umgangs und der steuerlichen Möglichkeiten. Zur Anknüpfung sollen insbesondere einige aktuelle Beispiele von Siedlungen seit den 20er Jahren des vergangenen Jahrhunderts⁴, die Plattenbausiedlungen und das Münchner Olympiagelände dienen.

Um mit Letzterem zu beginnen, soll zunächst unterstellt werden, dass das Olympiagelände ein Ensemble sei:⁵ Dazu gehören FS-Turm, Stadion, sonstige

¹ Erweiterte Fassung eines Vortrags im Rahmen des 7. Fachgesprächs des Ev. Siedlungswerks e. V. am 28.2.2008 in Weimar von Dr. Dieter J. Martin, Ltd. Akad. Direktor, Fachvertreter für Management und Recht der Denkmalpflege, Universität Bamberg.

² Neuerdings Halder-Hass, Nicola und Wolf, Beate, Zukunft denkmalgeschützter und privatisierter Siedlungen, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz (DNK), Band 72, 2007.

³ Neuerdings Hönes, Ernst-Rainer, Gesetzliche Grundlagen zum Schutz von Flächendenkmalen, Burgen und Schlössern 2007, S. 66 ff.. Zusammenfassend auch Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2. Aufl. 2006, Teile B Rn. 39 f., C Rn. 30 ff., F Rn. 120 ff.

⁴ Aus den Schriften des DNK u.a. Band 28 Siedlungen der 20er Jahre, Bände 33 und 41 zu Architektur und Städtebau der 50er Jahre, Band 46 Architektur und Städtebau der 30er/40er Jahre, Band 65 Architektur und Städtebau der sechziger Jahre.

⁵ So die Referenten des BayLfD Himen, Helga und Walter, Uli, Der Münchner Olympiapark von 1972 –

Sportanlagen, das Olympische Dorf mit den Reihenhäusern, die Hochbauten mit Hunderten von Wohnungen, Einkaufszentrum, das gesamte Freigelände und der Schuttberg des 2. Weltkriegs. Die Stadt hat wieder einmal Finsteres⁶ damit vor: Nach den vor einigen Jahren gescheiterten Bemühungen um eine entstellende Erweiterung des Stadions sollen jetzt in die weltberühmte Anlage Bauten und Flächen eingefügt werden: Neben neuen Nutzungen im Bestand u.a. eine große Bühne à la Bregenz, ein Sea-Life-Center, ein fünfgeschossiger Gebäudering mit einem Hotel zu Füßen des Turms, weitere massive Bauten und ein Omnibusbahnhof.

Gäbe es nur den Denkmalschutz, wäre es wohl um manche Grundzüge der Anlage geschehen; denn die Stadt selber ist Miteigentümer, Träger der Planungshoheit und untere Denkmalschutzbehörde in einer Person, das Landesamt für Denkmalpflege kann sie nicht bremsen. Zumindest bislang scheiterten die Neubauprojekte u.a. an Fragen des Urheberrechts; durch die Einbeziehung des Architektenbüros, das schon die Bauten für Olympia 1972 mitgeplant hatte, relativiert sich dieser scheinbare Schutz.

II. Zum Schutz von Ensembles im Denkmalrecht

1. Was ist im Denkmalrecht ein Ensemble?

Ein Ensemble ist auf gut bayrisch ein „Zsammastand“, ein Zusammenstehen von Gegenständen, unscharf also in einem Zusammenhang stehende Bauten und Flächen. Erste Voraussetzung für ein Ensemble ist wie für jedes Denkmal das Vorliegen der sog. Denkmalfähigkeit und der Denkmalswürdigkeit, letztere umschreibt das öffentliche Erhaltungsinteresse. Denkmalfähig sind Sachen mit geschichtlicher, künstlerischer, wissenschaftlicher oder städtebaulicher Bedeutung. Bei Ensembles kommt es meist auf die städtebauliche Bedeutung an, sie sind oft zusätzlich aus geschichtlichen (Bau-, Sozial-, Ortsgeschichte) und (bau-) künstlerischen Gründen bedeutend. Eine exakte Zuordnung jedes Einzelfalls zu diesen Kriterien ist unentbehrlich, weil hiervon die Maßstäbe der sog. Kategorienadäquanz bei der Beurteilung der denkmalrechtlichen Pflichten abhängen.⁷ Darüber hinaus sind wichtige Ansatzpunkte für ein Ensemble die Mehrheit von Anlagen, die Flächenhaftigkeit, also die räumliche Ausdehnung, und verschiedene zu definierende Zusammenhänge.

a) Zum Begriff Ensemble

Den Ausdruck Ensemble verwenden insbesondere die Denkmalschutzgesetze von Bayern, Thüringen, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein. Andere Länder begnügen sich mit den deutschen Übersetzungen Denkmalbereich, Gesamtanlage, Gruppe baulicher Anlagen, Denkmalzone und Sachgesamtheit. Die Gemeinden in Baden-Württemberg und in Sachsen können zusätzlich durch Satzung sog. Denkmalschutzgebiete mit speziellen Rechtsfolgen ausweisen. Zu unterscheiden von

Weltarchitektur unter Denkmalschutz, Die Denkmalpflege, 2006, S. 47 ff. mit weiteren Nachweisen.

⁶ Knapp, Gottfried, Handstreich von oben, Süddt. Zeitung vom 19.11.2007 S. 11.

⁷ Siehe Martin, Erl. 4.2.1.3. zu § 7 DSchGMV sowie OVG BE, Urteil vom 6.3.1997, Entscheidungen zum Denkmalrecht (EzD) 2.1.2 Nr. 34, dass. vom 31.10.1997, OVG 23, 5 = EzD 2.1.2 Nr. 26, ebenso OVG NW vom 30.7.1993, NVwZ-RR 1994, 135 = EzD 2.2.1 Nr. 4 und BWVGH vom 27.6.2005, BauR 2005, 140 = EzD 2.2.6.2 Nr. 45.

den Ensembles sind die nach BauGB gesondert festzulegenden Erhaltungsgebiete und die Sanierungsgebiete. Der Begriff Ensemble gehört in erster Linie zum Denkmalrecht, das von den 16 Bundesländern höchst eigenwillig und eigenständig geregelt ist.

b) Zum Flächenbezug

Der Umfang der Flächen ist für ein Ensemble nicht entscheidend. Mit zu den kleinsten Ensembles dürften Flurdenkmäler oder Kapellen gehören, die traditionell von zwei Bäumen flankiert werden. Als umfänglichstes Ensemble wird das Versuchsgelände von Peenemünde angesehen. Zahlenmäßig sind die meisten Ensembles einheitliche Platz- oder Straßenbilder in Städten und Dörfern. Auch ganze Straßenzüge oder auch nur einzelne Häusergruppen auf einer Straßenseite können Ensembles sein. Bayern hat z.B. über 900 solcher Ensembles herausgearbeitet und in der Denkmalliste – auch im WWW unter Bayern-Viewer - veröffentlicht. Auch Stadtviertel können Ensembles sein. Mittels Google-Earth kann man unschwer z.B. die Gärtnerviertel und Siedlungen, einheitlich geplante Anlagen wie gründerzeitliche Viertel und alte Industriegebiete, im Osten nicht zu vergessen die zahlreichen Plattenbausiedlungen, erkennen, sämtliche dieser Beispiele sind potentielle Kandidaten für den Ensemblebegriff. Verschiedentlich haben sich auch zumindest relativ ungestörte Stadtkerne ihren Charakter erhalten können z.B. Würzburg mit seinem denkmalgeschützten Wiederaufbau der Nachkriegszeit. Ensembles können über den eigentlichen engeren Stadtbereich in die Landschaft hinausreichen. Über den engeren Bereich eines Ortes reichen auch sog. Denkmallandschaften und historische Kulturlandschaften⁸ hinaus, als Beispiel einer Denkmallandschaft mag auf dem Ettersberg bei Weimar die Verbindung von KZ Buchenwald, Gedenkmonument und Schlossanlage dienen. Eine geschützte Kulturlandschaft ist z.B. das Dessau-Wörlitzer Gartenreich.

Je großflächiger solche Anlagen oder sogar die Landschaften sind, umso weniger beliebt waren und sind sie aus nahe liegenden Gründen bei den Politikern und ihnen folgend den Gesetzgebern. Je weiter der Anspruch des Schutzbereichs eines Ensembles reicht, umso mehr werden öffentliche und private Planungen und Maßnahmen eingeschränkt, angefangen bei Straßen und Erweiterungen von Gebäuden und endend beim Braunkohleabbau. Natürlich ist jedes Ensemble ein Investitionshindernis und die Politik wird versuchen, es klein zu halten. Denkmallandschaften und Kulturlandschaften sind deshalb in einigen Denkmalschutzgesetzen gar nicht erst erwähnt und die Praxis der immer misstrauisch beobachteten Denkmalschutzbehörden ist bei der Ausweisung sehr zurückhaltend, um sich den eigenen Ast nicht vollends abzusägen.

c) Zu den Zusammenhängen und zu den verbindenden Elementen

Zu einem Ensemble werden Bauten und ihre Umgebung nur, wenn es verbindende Elemente gibt; es darf sich nicht nur um ein Sammelsurium handeln.

Eine einheitliche städtebauliche Konzeption kann ein Ensemble begründen. Beste

⁸ Hierzu Dornbusch, Ramona Simone, in Martin/Krautzberger, Handbuch, Teil D RdNr. 225 n ff.; dies., Kulturlandschaftspflege aus der Sicht des Kulturgüterschutzes. Ein Überblick am Beispiel des Landes Brandenburg. In: Brandenburgische Denkmalpflege, Jg. 16, Heft 1, 2007, S. 13-34. Zur Landesplanung insbes. S. 22.

Beispiele sind einheitlich geplante Siedlungen wie die Anlagen der 20er, 30er und 50er Jahre des 20. Jahrhunderts, die Plattenbausiedlungen, aus früheren Zeiten z.B. die Stadtkonzeption von Karlsruhe, die Münchner Maximiliansstraße, die Augsburger Fuggerei. Dazu gehören auch Großanlagen wie die KdF-Anlage Prora, das Märkische Viertel in Berlin mit seinen 40.000 Einwohnern, die Großanlagen in Marzahn, Halle und Leipzig usw., aber auch das Olympiagelände in München. Die einheitliche Konzeption ist aber nicht zwingende Voraussetzung, auch Kontrastlösungen können Bestandteile des Ensembles werden, so z.B. der Kaufhof am Münchner Marienplatz.

Dass Stileinheit nicht nötig ist, zeigen vor allem große Stadtensembles wie Bamberg und Würzburg, deren Stilvielfalt diese Städte auszeichnet. Eine einheitliche Bauzeit ist ebenfalls möglich aber nicht unentbehrlich: Weimar ist wie fast alle Städte in vielen Epochen erbaut worden, am Marktplatz stehen der Goldene Bär aus der Renaissance, das historistische Rathaus, der nazizeitliche Elephant und die Nachkriegsbauten einträchtig nebeneinander als Ensemble. Im Münchner Olympiapark steht der Fernsehturm der 50er Jahre neben dem Schuttberg der unmittelbaren Nachkriegszeit und inmitten der Olympiabauten der späten 60er Jahre.

Zu welchen Blüten die Gesetzgeber vor allem der ostdeutschen Länder den Ensemblebegriff getrieben haben, zeigt z.B. § 2 ThürDSchG. Ein Querschnitt durch die Denkmalschutzgesetze⁹ zeigt weitere Kuriositäten: Ensemble können auch sein: Ortsbilder, Silhouetten, Ortsgrundrisse, Landschaftsteile, die Umgebung. Die Länder sind bei der Abgrenzung höchst inkonsequent; z.B. nennen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern auch Gegenstände, die in der Regel Einzeldenkmäler sind (z.B. Wehrbauten, Verkehrsanlagen, Produktionsstätten).

d) Zu den Mehrheiten von Anlagen

Die bekannte vermeintliche Streitfrage variiert dahin gehend, ob ein Ensemble nur aus Einzeldenkmälern bestehen kann, ob es auch Ensembles ohne ein Einzeldenkmal gibt und ob nicht wenigstens ein Einzeldenkmal im Ensemble liegen muss. Für die Fragen gibt es unterschiedliche Antworten in den 16 Denkmalschutzgesetzen: Einige Ländergesetze knüpfen die Denkmaleigenschaft an das Vorhandensein mindestens eines einzelnen Baudenkmals im Ensemble (Bayern, Berlin, NRW, Thüringen). Dagegen kann z.B. in Baden-Württemberg auch ohne einzelnes Baudenkmal ein Ensemble vorliegen. Die Frage spitzt sich zu bei einheitlich konzipierten Wohnsiedlungen der 1930er Jahre wie der Regensburger Schottenheim- und der Ganghofersiedlung¹⁰ und bei vielen vergleichbare Anlagen in Deutschland. Mangels Vorhandensein wenigstens eines Gebäudes, das man als Einzeldenkmal bewerten kann, sind diese Siedlungen oft keine Ensembles im Sinn der Landesgesetze, die auf das Vorhandensein mindestens eines Einzeldenkmals abstellen. Die pragmatischen Landesdenkmalämter dieser Länder haben sich um die Frage meist herumgemogelt und als „Krücke“ z.B. eine längst verdorbene Kirche zum Einzeldenkmal erklärt (Regensburg Schottenheimsiedlung).

Die saubere juristische Lösung geht einen anderen Weg: Einheitlich geplante Siedlungen (wie die Regensburger Beispiele und die Eichbäumle - Siedlung in

⁹ Synopsis der Denkmalschutzgesetze in Martin/Krautzberger, Handbuch, Teil B IV.

¹⁰ Hierzu Harzenetter, Markus, Die Ganghofer-Siedlung, Denkmalpflege in Regensburg, Band 5 1994, S. 5 ff.,

Karlsruhe und die Plattenbauanlagen), Industrieanlagen (wie Peenemünde und Kasernen), die Thüringer Schlösser mit ihren oft weitläufigen Parkanlagen, das Olympiagelände in München und andere ähnlich einheitliche Komplexe sind bei präziser Auslegung des rechtlichen Denkmalbegriffs eben keine Ensembles, sondern sie sind meist zwanglos als einheitliche Einzeldenkmäler einzuordnen. Mit anderen Worten: Die Ganghofersiedlung in Regensburg und deutschlandweit ungezählte andere Siedlungen sind entgegen irriger landläufiger Ansicht auch der Spezialisten der Landesdenkmalämter (mit und wegen ihrer allein kunst- und architekturhistorischen, aber nicht denkmalrechtlich orientierten Einschätzung) eben keine Ensembles sondern jeweils insgesamt ein Einzeldenkmal, also z.B. das „Einzeldenkmal G-Siedlung“.

2. Was ist Denkmal im Ensemble: Überlagerungen der Denkmaleigenschaft

Die Unterscheidung und die Überlagerung von Einzeldenkmal und Ensemble gehören zu den schwer zu vermittelnden Besonderheiten des Denkmalrechts. Mehrere Stufen sind zu unterscheiden. Sämtliche baulichen Anlagen im Ensemble werden völlig unabhängig von Alter und Wert zunächst über die Definition des Ensembles als Denkmalkategorie selbst zum Denkmal. Im Ensemble kann sich zudem die Denkmaleigenschaft mehrfach überlagern: Ein einzelnes Baudenkmal kann in der kleinen Baugruppe eines Platz- oder Straßenensembles liegen, das sich seinerseits in einem weiter sich erstreckenden Stadtensemble befindet (Beispiel Bamberg: Einzeldenkmal im Ensemble Am Kranen, dieses im Straßenensemble K-Straße, dieses im Ensemble Inselstadt, dieses im Stadtensemble Bamberg). Der rechtliche Charakter des Einzeldenkmals wird infolge der Überlagerung zwar nicht verändert; die Bedeutung des Denkmals und seine Unverzichtbarkeit können hierdurch jedoch ein zusätzliches Gewicht erhalten, das im Genehmigungsverfahren bei Änderung oder Beseitigung zu berücksichtigen ist. Das Denkmalrecht kennt im Ensemble im Übrigen keine Lücken, das heißt alle einzelnen Bestandteile haben Denkmaleigenschaft und sind Denkmal, auch störende Neubauten oder Abbruchflächen gehören dazu, anderes gilt im Steuerrecht (siehe Nr. 4).

3. Das Schutzsystem

Das Schutzsystem für Ensembles ergibt sich aus dem BauGB, den Landesbauordnungen, dem jeweiligen DSchG, ferner aus Ortsrecht und – der Praxis bisher noch nicht vertraut – dem UVP-Recht.

a) Die denkmalrechtliche Unterschutzstellung von Ensembles unterscheidet sich von Land zu Land; meist gilt mittlerweile das sog. nachrichtliche System, d.h. die Denkmaleigenschaft muss nicht erst durch besonderen Rechtsakt begründet werden, sie besteht bereits kraft Gesetzes. Das Bestehen oder das Fehlen einer Eintragung in der nachrichtlichen Denkmalliste begründet deshalb nur eine stets widerlegbare Vermutung. Seine Denkmaleigenschaft verliert ein Ensemble dementsprechend automatisch kraft Gesetzes beim Untergehen der begründenden Faktoren.¹¹ Das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege führt seit 2006 eine bundesweit einmalige sog. Nachqualifizierung der Denkmalliste durch und scheidet fast ein Viertel der Ensembles aus der in den Jahren nach 1973 veröffentlichten und

¹¹ Z.B. bei einschneidenden Veränderungen, OVG NW, Urteil vom 21.7.1999 – 7 A 3387/98 – EzD 2.2.2 Nr. 9.

fortgeschriebenen Denkmalliste zu streichen.¹²

b) Das Denkmalrecht im engeren Sinn bringt bundesweit für Ensembles wie für Einzeldenkmäler im Grundsatz gleichlautende Erhaltungs- und Verfahrensvorschriften, wenn auch eine unterschiedliche rechtliche Einordnung eines Siedlerhauses als ein Einzeldenkmal oder zu einem Ensemble abweichende Konsequenzen haben muss (unter Nr. 4). Unterschiede bestehen vor allem hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit von Veränderungen am Einzeldenkmal oder im Ensemble. Die Genehmigungsfähigkeit von Vorhaben innerhalb eines Ensembles ist nur aus einer entsprechenden Analyse einwandfrei zu bestimmen.¹³

c) Das BauGB enthält mit § 34 die „Mutter des Ensembleschutzes“ und in den Vorschriften zur Bauleitplanung und zur Erhaltung zahlreiche Bestimmungen, die sich zum Schutz von städtebaulichen Ensembles auswirken können, wobei aber aus verfassungsrechtlichen Gründen der Substanzschutz nicht im Vordergrund stehen darf.¹⁴

Die Bauordnungen der Länder tragen zum Schutz von Ensembles insbesondere durch die mittlerweile etwas ausgedünnten Vorschriften zum Schutz vor Verunstaltungen und zum Schutz der Nähe bei. Weitere bauordnungsrechtliche Schutzmöglichkeiten eröffnen die Ermächtigungen zum Erlass von Ortsrecht. Gestaltungssatzungen können die Gestaltung von Bauteilen von Neu- und Umbauten sowie von Werbeanlagen regeln. Grundsätzlich werden Gestaltungsvorschriften, die auch in einem Bebauungsplan aufgenommen sein können, Regeln für eine orts- und regionalbaugerechte Gestaltung von Bauten aufstellen. Im Gegensatz zu den Instrumentarien des BauGB und des Denkmalrechts werden hiermit aber keine städtebaulichen oder statisch denkmalschützende, sondern mehr gestalterische Ziele verfolgt. Abbrüche von Denkmälern lassen sich damit nicht verhindern.

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Umweltprüfung (UP)

Bei einer Vielzahl von Planungen und Maßnahmen ist in Folge europarechtlicher Vorgaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Sie erfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung eines Vorhabens hinsichtlich seiner Folgen unter anderem auch für Kulturgüter wie Baudenkmäler und Ensembles. Viele Pläne und Programme sind einer Umweltprüfung zu unterziehen; das gilt z.B. für die Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen; vgl. § 2 Abs. 4 und § 2 a BauGB. Die Möglichkeiten der UVP sowie der UP für den Kulturgüterschutz z. B. bei der Bauleitplanung aber auch in Genehmigungsverfahren aller Art sind in ihrer Wirksamkeit für die Denkmal- und Ensemblebelange wohl weder tatsächlich noch rechtlich ausgelotet.

4. Rechtsfolgen der Denkmaleigenschaft des Ensembles nach DSchG

Die Unterscheidung zwischen Einzeldenkmal und Ensemble ist nicht nur eine

¹² Nach einer Aufstellung des Landesamtes vom 11.10.2006 haben nur 42 % der untersuchten Ensembles ihren Bestand bewahren können, bei 35,3 % wird der Umfang korrigiert, 22,9 % sind insgesamt zu streichen.

¹³ Die Denkmalbelange müssen anschließend kategorieadäquat umgesetzt werden, siehe z.B. Martin, Dieter, Denkmalschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Erl.4.2.1.3 zu § 7.

¹⁴ BVerwG, Urteil vom 18.5.2001 – 4 CN 41/00 – NVwZ 2001, 1044 = EzD 2.2.2 Nr. 12; zum Folgenden Krautzberger, Michael in Martin/Krautzberger, Teil F, Rn. 14 ff.

juristische Spielerei. Gravierende und für die Praxis der Behörden, der Siedlungsträger und sonstiger Eigentümer weitreichende Konsequenzen – und das ist bis heute nicht allgemein bekannt -zeigen sich insbesondere bei vielen Siedlungen und – zum Beispiel - beim Münchner Olympiagelände.

a) Konsequenz 1: Unerlässlich ist in jedem einzelnen Fall die präzise rechtliche Einordnung der Siedlung unter die Begriffe Einzeldenkmal und Ensemble. Sauber ermittelt werden muss bei jeder Anlage in einem vermeintlichen Ensemble, ob sie selber Bestandteil des „Einzeldenkmals Siedlung G“ (= Alternative 1; Beispiel Ganghofersiedlung in Regensburg) ist oder ob sie nur innerhalb eines möglichen „Ensembles Siedlung XY“ (= Alternative 2) liegt.

b) Konsequenz 2: Denkmalrechtlich erlaubnis- bzw. genehmigungspflichtig sind generell alle Maßnahmen am Einzeldenkmal „Siedlung G“ (= Alternative 1); am sonstigen Bau in einem Ensemble „Siedlung XY“ (= Alternative 2) erfasst die Genehmigungspflicht von Land zu Land verschieden oft nur Maßnahmen, die sich auf vielleicht vorhandene Einzelbauten mit Denkmalcharakter oder auf das Äußere des Ensembles auswirken.

c) Konsequenz 3: Die denkmalrechtliche Erhaltungspflicht reicht unterschiedlich weit. Ist das Gebäude selber Bestandteil des „Einzeldenkmals Siedlung G“ (= Alternative 1), so muss es – zumindest nach dem Wortlaut der Gesetze - in seiner Substanz erhalten werden, auch wenn es die Umgebung oder die gesamte Siedlung stört. Liegt es nur innerhalb des „Ensembles Siedlung XY“ (= Alternative 2), können Abbruch und Änderung meist problemlos genehmigt werden, man wird allenfalls auf die Einfügung des Neubaus in das Ensemble achten.

d) Konsequenz 4: Angesichts der angeblichen Mittelknappheit der öffentlichen Hand wird bei der Bezuschussung von den fördernden Stellen ein strenger Maßstab angelegt: Zuschüsse nach Denkmalrecht gibt es in der Regel nicht für ein Gebäude, das selbst kein Einzeldenkmal ist.

e) Konsequenz 5: Die Energieeinsparungsverordnung EnEV (2007) hat mit § 16 Abs. 4 Satz 2 in Verbindung mit § 2 Nr. 3a als Baudenkmäler alle nach Landesdenkmalrecht geschützten Gebäude oder Gebäudemehrheiten (also sämtliche Einzeldenkmäler, alle Ensembles und Denkmalbereiche sowie jedes Gebäude in jedem Ensemble) von der Pflicht zur Vorlage eines Energieausweises bei Verkauf und Vermietung ausgenommen. Bei denkmalgeschützten Siedlungen gilt deshalb unabhängig von der Unterscheidung der beiden Alternativen für alle Gebäude auf jeden Fall die Freistellung vom Energieausweis. Darüber hinaus wurde die Ausnahmeregelung im neuen § 24 EnEV (2007) so verändert, dass bei Baudenkmälern (gleichgestellt sind sämtliche Bauten in Ensembles) von den Anforderungen der EnEV ohne weiteren Antrag des Eigentümers abgewichen werden kann (das bedeutet rechtlich praktisch ein Muss), wenn die Erfüllung der Anforderungen der EnEV die Substanz oder das Erscheinungsbild beeinträchtigen würde.

f) Konsequenz 6: Die §§ 7 i und 11 b Einkommensteuergesetz lassen für den Bauherrn eine erhöhte Absetzung von Herstellungskosten und eine zeitliche Verteilung des Erhaltungsaufwandes bei Baudenkmälern zu, die zu einer Einkunftsart gehören (sonst sind §§ 10 g und 10 f EStG zu prüfen). Sämtliche bestätigten Aufwendungen können erhöht abgesetzt werden. Dies gilt für

Einzeldenkmale und auch für alle Bestandteile eines Einzeldenkmals, somit auch für jedes bestehende Gebäude in dem „Einzeldenkmal Siedlung G“, also die Alternative 1. Anders bei der Alternative 2: Bei einem Altbau, der zwar nicht selbst Baudenkmal, aber Teil eines denkmalgeschützten Ensembles „Siedlung XY“ ist, sind nach § 7 i Abs. 1 Satz 4 EStG begünstigt (nur) die Kosten, die zur Erhaltung des schützenswerten Erscheinungsbildes des Ensembles erforderlich sind. In der Regel sind das die nach außen hin sichtbaren Maßnahmen an Dach und Fassaden, dagegen sind Maßnahmen im Inneren derartiger Gebäude nur begünstigt, soweit sie zum Erhalt des Äußeren nötig sein sollten.¹⁵

g) Noch einige interessante Details zum Steuerrecht: Nicht begünstigt sind generell Maßnahmen, die nicht unmittelbar der Erhaltung dienen, z.B. ein Abbruch mit Wiederaufbau eines gleichen oder ähnlichen Gebäudes, eine Entkernung eines Gebäudes oder alle Arten von Neubauten, selbst wenn diese z.B. durch Schließung einer empfindlichen Lücke zum schützenswerten Erscheinungsbild eines Einzeldenkmals „Siedlung G“ (= Alternative 1) oder eines Ensembles „Siedlung XY“ (= Alternative 2) beitragen. Eine erhöhte Abschreibung der Herstellungskosten kommt im Übrigen auch bei eigengenutzten Denkmälern und bei der eigengenutzten Eigentumswohnung in einem Baudenkmal, also auch bei Gebäuden und Wohnungen in dem „Einzeldenkmal Siedlung G“ (= Alternative 1) infrage.

h) Somit zeigen sich u.a. folgende frappierende Konsequenzen bei der Einkommensteuer: Liegt die Wohnung Nr. 627 im „Einzeldenkmal Olympiagelände“ oder ist das Haus Danziger Freiheit 5 Bestandteil der Siedlung „Einzeldenkmal Ganghofersiedlung“, dann gibt es die Steuererleichterungen für alle Herstellungs- und Erhaltungsaufwendungen, auch für den neuen Heizkessel, die Erneuerung des Teppichbodens und das neue Badezimmer, und das sogar in der eigengenutzten Wohnung. Ist die „Siedlung XY“ dagegen insgesamt nicht als Einzeldenkmal, sondern lediglich als Ensemble zu bewerten und ist ein darin befindliches Haus oder eine Wohnung kein Einzeldenkmal, dann gibt es die Steuervorteile nur für die Kosten der Erhaltung des Äußeren, meist also nur Dach und Fassade.

Diese doch gravierenden Unterschiede haben – bisher wohl weitgehend unerkannt – erhebliche finanzielle Auswirkungen nicht nur bei den Wohnungen im Olympiagelände¹⁶, sondern auch bundesweit bei ungezählten anderen Siedlungen.

5. Zum Umgang mit Ensembles

Die Denkmalschutzgesetze enthalten nur wenige und voneinander abweichende abstrakte Vorgaben für den Umgang mit Ensembles: Z.B. kann nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayDSchG eine Genehmigung generell versagt werden, soweit im Einzelfall zu definierende Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands, also sowohl im Aussehen als auch in der Substanz des Ensembles sprechen.¹⁷ Nach § 2 Abs. 3 Satz 3 DSchGMV wird dagegen bei

¹⁵ Zu den höchst schwierigen Rechtsfragen Kleeberg, Rudolf, in in Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, Einkommensteuergesetz, Erl. des § 7 h und i, ders. in Kleeberg/Eberl, Kulturgüter in Privatbesitz, 2. Aufl. 2001, ders. in Martin/Krautzberger, Handbuch, Teil H VI, und die von Kleeberg zusammengetragenen und kommentierten Gerichtsentscheidungen zum Steuerrecht in EzD.

¹⁶ Deswegen ist ein Bestreiten der Denkmaleigenschaft des Olympiageländes nicht im Sinn der Eigentümer der Häuser und Wohnungen.

¹⁷ Zum Folgenden s. auch Eberl, Wolfgang, Martin, Dieter, Bayerisches Denkmalschutzgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2007, Erl. 88 ff. zu Art. 6.

Ensembles nur deren äußeres Erscheinungsbild geschützt. Auch dies hat weitreichende Auswirkungen.

a) Der Bayerische Landesdenkmalrat hat schon 1977 nach eingehenden Gesprächen mit der Bayer. Architektenkammer noch heute interessante Empfehlungen für Baumaßnahmen innerhalb oder in der Nähe von Ensembles sowie in der Nähe von Einzelbaudenkmälern verabschiedet.¹⁸ Abgestellt wird auf die charakteristischen Merkmale von Ensembles wie z. B. städtebauliche Struktur, Nutzungsstruktur, Ensemblegrundriss, Straßenraum, Anordnung und Stellung von Gebäuden und Gebäudeteilen, Bewuchs und Wasser, gestaltwirksame konstruktive Merkmale der Gebäude, Bauart, Fassaden, Dächer, Dachlandschaft, Alter, Nutzung, Außenanlagen.

b) Der Schutzzumfang des Ensembles ist nach den jeweiligen Gesetzen zu ermitteln. Meist ist das komplette Ensemble wie ein Einzeldenkmal geschützt. Im städtebaulichen Zusammenhang ist die oft anspruchsvolle Frage der Denkmalverträglichkeit besonders sorgfältig zu prüfen. Zum Abbruch eines Gebäudes im Ensemble hat das Bayerische Oberste Landesgericht entschieden, ein vernünftig denkender Eigentümer müsse von der Zerstörung des Erscheinungsbildes des Ensembles absehen.¹⁹ Die Erhaltungsgebote der meisten Denkmalschutzgesetze, z.B. des Art. 6 BayDSchG, gelten nicht nur für das Erscheinungsbild als solches,²⁰ sondern für das Ensemble als Ganzes, seine Einzeldenkmäler und im Grundsatz auch für die sonstigen Teile des Ensembles. Deshalb können auch solche Teile, die nicht selbst Einzeldenkmäler sind, nicht ohne weiteres abgebrochen, ausgetauscht oder verändert werden. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof bestätigte dies 2000²¹ im Streit über einen Abbruchartrag für ein derartiges Gebäude. Sein Urteil ist in zweifacher Hinsicht bemerkenswert und macht den Denkmalbehörden neuen Mut zu Entscheidungen im vermeintlichen (und wegen der Drohungen von Anwälten und Politikern gefürchteten) Grenzbereich von Denkmal- und Eigentumsschutz:

Zunächst sieht der BayVGh den Abbruch als Änderung des seinerseits als Denkmal geschützten Ensembles an. Dass bereits einiges an historischer Substanz des Ensembles verloren gegangen war, sprach für den BayVGh mehr für die Erhaltung des Restes als für die Aufgabe des Vorhandenen. Entscheidend sind die Sätze: „Auch bei Ensembles ist nicht nur die Erhaltung des äußeren Erscheinungsbildes anzustreben. Die Schutzbestimmungen für Ensembles sind dieselben wie für Einzelbaudenkmäler. ... Ensembleprägende Bestandteile sollen grundsätzlich erhalten werden.“ Der BayVGh geht damit weit über die zögerliche, den gesetzlichen Schutz der meisten anderen Denkmalschutzgesetze bei weitem nicht ausschöpfende Rechtsprechung anderer Obergerichte hinaus.

¹⁸ IMS v. 19.4.1977, Nr. II B 4 – 9130 – 22, abgedruckt in Simon/Busse Anhang 422 und in Martin/Viebrock/Bielfeldt Kennzahl 48.25.

¹⁹ BayObLG, Beschluss vom 3.10.1988 - I Z 309/87, NVwZ 1989, 461 = EzD 5.3 Nr. 5.

²⁰ So fälschlich Moench/Schmidt, a.a.O. S. 113. Einige Länder schränken den Schutz auf das äußere Erscheinungsbild ein (z. B: § 19 Abs. 2 BW, § 2 Abs. 3 Satz 3 MV und § 21 Abs. 2 Satz 2 SN für die Gesamtanlagen der Gemeinden).

²¹ Zum Umgang mit nicht selbst denkmalgeschützten Gebäuden im Ensemble zutreffend BayVGh, Urteil vom 3.8.2000 - 2 B 97.1119, DSI 2000/4 S. 57 und EzD 2.2.2 Nr. 8 mit Anm. Martin (Schutz wie Einzeldenkmal); einschränkend VG München, Urteil vom 11.12.2006, M 8 K 06.1560, aufgehoben von BayVGh, Urteil vom 3.1.2008 - 2 BV 07.760, Volltext in <http://openjur.de/u/465986.html> und in Denkmalnetz - Denkmalrecht – Rechtsprechung Nr. 2.5.3. S. auch Denkmalinformationen des Bayer. Landesamtes für Denkmalpflege Juli 2007, S. 44 ff. mit Anm. Göhner.

Sodann bewertet der BayVGH den zumindest teilweise durch Versäumen des Bauunterhalts nunmehr notwendigen Kostenaufwand von 1/2 Million € für die Sanierung des Einfamilienhauses (!) weder als Anhaltspunkt für künftige Unrentierlichkeit noch als Grund für die Beseitigung der Privatnützigkeit des Eigentums und erklärt die Aufwendungen damit für zumutbar.

c) Sorge bereitet bundesweit zunehmend die Ausdünnung von Ensembles durch Abbrüche und Veränderungen. Der Beitrag der Nicht-Denkmäler zum Ensemble kann unterschiedliche Ursachen haben und auch von unterschiedlicher Intensität sein; die Erhaltung der Substanz ist oft dann unverzichtbar und ein Abbruch ist deshalb nicht genehmigungsfähig, wenn ein Gebäude durch Alter, Lage und Erscheinungsbild mehr als andere zum Ensemble beiträgt (sog. ensembleprägende Bestandteile). In anderen Fällen wie z.B. neueren Zubauten oder sogar Störungen können sich die denkmalpflegerischen Forderungen zum Ensembleschutz auf die Bewahrung mehr formaler Gestaltmerkmale (z. B. Dachformen, Traufhöhe, Mauerwerksbau, Fassadenproportionen) richten, die auch durch Ersatzbauten erfüllt werden können.

d) Das Ensemble ist darüber hinaus nicht nur als Ensemble als solches und in sich zu schützen. Weil es als solches auch ein Baudenkmal ist, wird es damit wiederum geschützt vor Veränderungen seiner Nähe. Selbst wenn die Grenzen eines Ensembles eng zu ziehen wären, kann doch im Einzelfall der Nähebereich des Ensembles (seine „Aura“) weit darüber hinaus gehen. Daraus kann sich z.B. ergeben, dass eine Neubebauung erheblich räumlich von einem Ensemble abgerückt werden muss, dass in seiner Nähe keine Hochhäuser errichtet werden können, dass Sichtbezüge zu beachten sind und dass auch Maßstäbe gewahrt werden: Z.B. darf neben ein geschütztes Dorf nicht eine überdimensionierte Neubausiedlung oder ein Windkraftpark gesetzt werden.

e) Bei allen Maßnahmen an Siedlungen und Ensembles ist auf die Denkmalverträglichkeit zu achten. Behördlich Genehmigungen und Anordnungen müssen darauf ausgerichtet sein, die Denkmäler und Ensembles nach den fachlichen Grundsätzen der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes zu erhalten und zu verändern. Nicht zu unterschätzen ist bei derartigen Gefahren im Übrigen das Instrument eines (formlosen) **Denkmalpflegeplanes** für ein Ensemble. Einen Überblick über die Grundsätze der Denkmalverträglichkeit im städtebaulichen Zusammenhang gibt die nachfolgende Tabelle:

Kriterien der Denkmalverträglichkeit beim Umgang mit Ensembles²²

Wie im gesamten Bereich des Denkmalschutzes gelten erhöhte Anforderungen an Planung und Ausführung von Maßnahmen in Ensembles und Siedlungen:

a) Erhöhte Anforderungen an die Vorbereitung

- Vorbereitende Untersuchungen an Denkmal und Umgebung
- Einbeziehung auf allen Ebenen der Planung

²² Auszug aus Martin/Krautzberger, Handbuch, Teil D RdNr. 122.

- Abstimmung des Instrumentariums (Recht, Planung, Durchführung, Finanzierung)
- Mögliche Instrumente: Denkmalpflegeplan und Zielstellung
- Bei Siedlungen haben sich als zweckmäßig erwiesen z.B. Managementpläne betr. Behördeneinbindung, Fachplanung, Gestaltungsfibel, Soziale Betreuung usw.

b) Erhöhte Anforderungen an die Ausführung

Das Oberziel des Denkmalschutzes richtet sich immer auf Erhaltung und Bewahrung der Einzeldenkmäler und des Ensembles; folgende Maximen sind zu beachten:

- Respektierung des überlieferten Bestandes
- Respektierung der räumlichen Struktur und des Maßstabs
- Erhaltung des Rahmens und der überlieferten Umgebung
- Achtung Beziehungen Bauten, Grün- und Freiflächen
- Achtung Beziehung zwischen städtebaulichem Bereich und Umgebung
- Achtung Ausgewogenheit zwischen historischen Bereichen und Ganzem
- Einfügung in das Ensemble
- Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung
- Gebot der Unterscheidbarkeit bei hinzu zufügenden Elementen
- Hoher Anspruch an neue Architektur
- Keine Fassadensanierung und Altstadtkosmetik
- Anforderungen an die Gestaltung von Bauten, Straßen und Plätzen, keine Verunstaltung

c) Alle Maßnahmen am Ensemble unterliegen einer erhöhten Dokumentationspflicht

III. Zum Ausklang: Rechtspolitisches

Das Recht der Sachgesamtheiten und Ensembles ist eine der schwierigsten Materien des gesamten Denkmalrechts. Die Schwierigkeiten beginnen bereits bei der Definition des Rechtsbegriffs Ensemble bzw. Denkmalbereich und der Abgrenzung zwischen Einzeldenkmal und Ensemble. Große und kleine Ensembles werden bisher in Rechtsprechung und Literatur weitgehend unkritisch, unterschiedslos und gleich

behandelt. Die Praxis des staatlichen Denkmalschutzes steht der noch unerkannten, zunehmenden und wechselnden Vielzahl von Ensembles im Grunde hilflos gegenüber.

Das politische Grundverständnis der Länder will im Gegensatz zum BauGB und dem UVP-Recht des Bundes, der insoweit „den feinen Maxe“ herauskehrt, einen breiten Ensembleschutz, der sogar ganze Städte ergreifen und in die Landschaft hinaus reichen kann, als eine mögliche Investitionsbremse im Grundsatz nicht besonders herausstellen und betonen und vernachlässigt deshalb die meist sogar verfassungsrechtlich gebotene Sorgfalt bei der Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen des Denkmalschutzes. Das Fehlen einer exakten Abgrenzung zwischen Einzeldenkmal und Ensemble durch Gesetzgeber und Denkmalbehörden benachteiligt zahllose Eigentümer und Käufer von Bauten in Siedlungen. Ihnen werden in zahllosen Fällen aus Unkenntnis oder wegen Fehlinformationen gesetzliche Segnungen und insbesondere die bundesrechtlich gewährten Steuervorteile vorenthalten.

Die Formulierungsfreude und die Selbstverliebtheit der Gesetzgeber gehen zu weit, man muss eine Rechtsvereinheitlichung wie bei der Musterbauordnung einfordern. Insgesamt zeigt sich beim Recht der Ensembles eine unendliche und unerträgliche Rechtszersplitterung, die gerade die einschlägigen Verbände der Eigentümer und Wohnungsunternehmen aufschrecken müsste.