

Denkmalrecht in Deutschland im Denkmalnetz

Weitere Beiträge zum Denkmalrecht

Stichwort: Solarsatzung

Titel: Denkmal und Solaranlagen - kommunale Satzungen zwischen Denkmalschutz und Klimaschutz –

Autor: Dr. D. J. Martin

Fundstelle: TU Dortmund Online Stand 15.12.2010

.....

Denkmal und Solaranlagen

- kommunale Satzungen zwischen Denkmalschutz und Klimaschutz –

I. Denkmalschutz nicht ohne Klimaschutz

Der Titel „Denkmalschutz nicht ohne Umweltschutz – Energieeffizienz und erneuerbare Energien in Denkmal- und Stadtbildpflege“ einer Veranstaltung des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) 2010 umschreibt die komplexe Problematik, die Denkmalschutz und Denkmalpflege über die nächsten Jahrzehnte begleiten wird.¹ Im weiten Bereich des Klimaschutzes und der hieraus abgeleiteten sog. energetischen Ertüchtigung des vorhandenen Gebäudebestandes und vor allem des Bestandes an Denkmälern, Ensembles und Kulturlandschaften zeigen sich zahlreiche Problemfelder, insbesondere

- die Außendämmung von Baudenkmalern und geschützten Ensembles,
- Störungen der Dachflächen mit Solarwärme- und Photovoltaikanlagen,
- Einbau „unpassender Fenster“ im Baudenkmal,
- Störungen des städtebaulichen Denkmals durch Maßnahmen an Fassaden in der Nachbarschaft, Beeinträchtigungen der Dachlandschaft, ggf. Störung der Kulturlandschaft,
- Störungen der Nähe bzw. der Umgebung von Einzeldenkmälern,
- Störungen der Blickbeziehung von und auf Denkmäler durch Windkraftanlagen (bekannter Fall: Welterbe Wartburg),
- oft sogar großflächige Störungen der (nicht überall denkmalrechtlich geschützten) Kulturlandschaft durch großflächige Anlagen (z.B. PV-Anlagen in Niederbayern: „Blaues Wunder“, oder Windparkanlagen),
- schließlich kleine oder großflächige Bodeneingriffe in archäologischen Interessengebieten.

¹ Grundlegend Martin/Krautzberger (Hrsg.), Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Auflage 2010, Teil F Kapitel VI Klimaschutz und Denkmalschutz, und Kapitel IV Nr. 6 Energetische Ertüchtigung des Baudenkmals.

Was Denkmalschutz und Denkmalpflege erreichen wollen, ist nur sehr rudimentär in den sechzehn Denkmalschutzgesetzen vorgezeichnet. Das Oberziel der Denkmalpfleger einer absoluten oder zumindest optimierten und möglichst unveränderten Erhaltung der überkommenen Substanz der Denkmäler und ihres Erscheinungsbildes im Falle von Eingriffen aller Art lässt sich mit dem Begriff der Denkmalverträglichkeit gleichsetzen. Hilfe bei der Auslegung und Konkretisierung der Denkmalschutzgesetze bieten die Grundsätze der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes. Im Zusammenhang der Installation von Solaranlagen besonders wichtig sind die beiden wichtigen Faktoren der Material- und Technikgerechtigkeit, also die Orientierung jeder Maßnahme an der überkommenen Bauausführung, die z.B. in der Charta von Venedig und in Grundlagenpapieren der Vereinigung der deutschen Denkmalpfleger vorgezeichnet sind und etwa in der Rechtsprechung zur Außendämmung, zu Fenstern oder zum Dachausbau anerkannt (teilweise aber auch negiert) wurden.² Von der Denkmalverträglichkeit hängt die Genehmigungsfähigkeit aus denkmalrechtlicher Sicht ab; unabhängig hiervon können bei der Abwägung im Genehmigungsverfahren der zuständigen Behörden andere Belange gleichgewichtig und sogar vorrangig sein; hierzu können private Belange des Eigentümers und öffentliche Belange wie der Umweltschutz und dessen energiespezifischen Postulate gehören.³

Die typischen Feindbilder des Denkmalschutzes sind - gestaffelt nach der Intensität des Eingriffs in Substanz und Erscheinungsbild - neben den beiden „Gau-Situationen“ des Abbruchs und der Entkernung („Fassaditis“) auch die meisten „energetischen Maßnahmen“, also neben der Errichtung von Windkraftanlagen, der Außendämmung und der Fenstererneuerung die Solaranlagen. Nicht denkmalverträglich (ggf. aber trotzdem genehmigungsfähig) sind generell Störungen der Dachfläche wie alle handelsüblichen Solarwärme- und Photovoltaikanlagen (sie verstoßen in der Regel gegen die Schutzgüter Rahmen, Harmonie, Materialgerechtigkeit), Störungen des städtebaulichen Denkmals durch Beeinträchtigungen der umliegenden Dachlandschaft, ggf. reicht dies bis zur Störung der Kulturlandschaft, Störungen der Nähe bzw. der Umgebung von Einzeldenkmälern (Rahmen, Harmonie) z.B. eines nahe liegenden Baudenkmals, wiederum der Dachlandschaft, der Kulturlandschaft, sogar eine Störung der Blickbeziehung von und auf die Altstadt oder ein einzelnes Baudenkmal (z.B. durch Spiegelwirkung, ggf. optische Störung der Kulturlandschaft). Angesichts dieses Katalogs bleibt scheinbar nicht viel Spielraum für die energetische Ertüchtigung von Baudenkmalern mittels Solaranlagen.⁴ Kein Wunder, dass die Industrie, das Handwerk aber auch viele Kommunen die Unbeweglichkeit der Denkmalschützer ob deren mangelnder Kompromissbereitschaft anprangern.

² Einzuordnen ist die Denkmalverträglichkeit als gerichtlich unbeschränkt nachprüfbarer unbestimmter Rechtsbegriff auf der Tatbestandsseite der Norm, die zum Teil mit Ermessen auf der Rechtsfolgenseite – z. B. in Bayern – gekoppelt ist. Hierzu Martin/Krautzberger, a.a.O., Teil D RdNr. 2 ff.; vgl. auch z.B. VG München vom 24. April 1997, M 11 K 95.1974, n.v.

³ Vgl. z.B. die Formulierungen in den Denkmalschutzgesetzen § 15 BB, § 13 Abs. 1 RP, § 9 Abs. 2 NW).

⁴ Die Grundpositionen der amtlichen Denkmalpflege enthalten die die bemerkenswerten sog. Beratungsrichtlinien des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege zur energetischen Ertüchtigung und zu Solaranlagen, http://www.blfd.bayern.de/medien/brl_a02_solar.pdf. Siehe auch das Arbeitsblatt 37 der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger "Solaranlagen und Denkmalschutz", <http://www.denkmalpflege-forum.de/Download/Nr37.pdf>.

II. Was steht in den Gesetzen?

1. Spektrum der Rechtsgrundlagen

Zum Umweltschutz und dessen Ausprägungen im Energiebereich gibt es mittlerweile nicht nur politische Absichtserklärungen, sondern ein breites Spektrum von Rechtsvorschriften: Die wichtigsten speziellen bundesrechtlichen Grundlagen sind das Energieeinsparungsgesetz (EnEG) und die Energieeinsparverordnung (aktuell die EnEV 2009),⁵ hinzu kommt das Landesrecht.⁶ Weitere Rechtsgrundlagen gelten speziell für die Kommunen, wie die Ermächtigungsgrundlagen für Bebauungspläne im BauGB und sonstiges Ortsrecht nach den Bau- und Gemeindeordnungen, gipfelnd in der Solarsatzung Marburgs zur verbindlichen Nutzung der Solarenergie in Gebäuden vom 20.6.2008 (siehe unten). Daneben gelten die allgemeinen Gesetze „für alle“ und „für alle Fälle“, wie z.B. das BauGB, die Landesbauordnungen (LBO) und die Denkmalschutzgesetze (DSchG).

2. Verfahrenspflichten für Solaranlagen im Bau- und Denkmalrecht

Die Verfahrenspflichten der Bundesländer für Solaranlagen sind nicht harmonisiert; in der Regel sind die Anlagen zwar baugenehmigungsfrei gestellt, aber denkmalrechtlich und ggf. nach Ortsrecht erlaubnis- bzw. genehmigungspflichtig.

a) Landesbauordnung: Baugenehmigungsfrei⁷ sind nach den Bauordnungen Sonnenkollektoren, Solarenergie- und Photovoltaikanlagen an Dach- oder Außenwandflächen. Als Grundsatz gilt aber überall: Die Genehmigungsfreiheit entbindet nicht von der Verpflichtung zur Einhaltung anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften (wie des DSchG und örtlicher Baugestaltungsvorschriften). Abweichungen von örtlichen Bauvorschriften können bei genehmigungsfreien Vorhaben je nach Landesrecht die Bauaufsichtsbehörden zulassen (ggf. im Einvernehmen mit der Gemeinde) oder die Gemeinde selbst (z.B. BrbgBO § 61 Abs. 1 die Gemeinde „in einem Erlaubnisverfahren“).

b) Ortsrecht: Mit Satzungen können die Gemeinden in allen Ländern örtliche Bauvorschriften insbesondere über besondere Anforderungen an die äußere Gestaltung baulicher Anlagen erlassen; sie können solche auch durch Bebauungsplan oder durch andere Satzungen nach BauGB festsetzen. Darin können Solaranlagen materiellen, aber auch formellen Anforderungen (z.B. einer besonderen Zulassungspflicht wie nach § 17 der Nördlinger Satzung) unterworfen werden. Verschiedentlich sind Solaranlagen in den meist besonders schutzwürdigen Geltungsbereichen wie Altstädten nur erschwert zugelassen (z.B. dürfen sie nicht

⁵ Ferner z.B. die Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (EnVKV), das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG). Auf seinen Web-Sites stellt das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) alle relevanten Gesetze und Verordnungen aus seinem Zuständigkeitsbereich im Wortlaut ein.

⁶ Z.B. Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie in Baden-Württemberg vom 20.11.2007 (EWärmeGBW - es gilt für bestehende Wohngebäude ab dem 01.01.2010) und die Zuständigkeitsregelungen der Länder zur EnEV.

⁷ Im sog. vereinfachten Baugenehmigungsverfahren wird jeweils nur die Beachtung der Festsetzungen von Bebauungsplänen und anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften (auch DSchG und Gestaltungssatzung) geprüft.

vom Straßenraum einsehbar sein), in manchen Satzungen werden sie ganz ausgeschlossen (z.B. § 8 Abs. 2 der Regensburger AltstadtschutzvO von 2007).

Möglich sind auch bestimmte Regelungen in Erhaltungs- und Sanierungsatzungen; für Genehmigungen zuständig sind die Gemeinden im Rahmen eines dann gesonderten Verfahrens (§ 173 Abs. 1 Satz 1, § 144 Abs. 1 Nr. 1 BauGB).

c) Planungsrecht BauGB: Maßgeblich sind für planungsrechtlich relevante Änderungen von Gebäuden die §§ 29 ff. BauGB. Viele Solaranlagen im Innenbereich wären wohl bereits chancenlos vor dem selten angewendeten § 34 BauGB, wonach Vorhaben nur dann zulässig sind, wenn sie sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung sowie der Bauweise in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen und das Ortsbild nicht beeinträchtigen.

d) Denkmalrechtliche Erlaubnis nach den Denkmalschutzgesetzen: Sämtliche gebräuchlichen technischen Systeme von Solaranlagen, sogar die Aufbringung von „Solarziegeln“ (tegola solare) auf nicht einsehbaren Nebengebäuden einer geschützten Denkmalanlage, unterliegen der denkmalrechtlichen Erlaubnis- bzw. Genehmigungspflicht in den drei Konstellationen:

- Als Veränderung eines Denkmal in seiner Substanz und/oder in seinem Erscheinungsbild; eine Beeinträchtigung ist für das Entstehen der Erlaubnispflicht i.d.R. nicht Voraussetzung.
- Als Veränderung der Umgebung eines Denkmals durch die Errichtung oder Veränderung von Anlagen.
- Da nach den meisten DSchGen auch Ensembles (Denkmalbereiche) selbst Denkmäler sind, gilt die Erlaubnispflicht auch für Änderungen innerhalb und in der Umgebung des Denkmalbereichs.

Die Erlaubnis der unteren Denkmalschutzbehörde ist i.d.R. nur dann zu erteilen, soweit den Belangen des Denkmalschutzes entgegenstehende öffentliche oder private Interessen überwiegen. In erster Linie kommt es auf die Denkmalverträglichkeit an. Es gibt bei der Abwägung keinen generellen Vorrang der Belange des Denkmalschutzes vor Energiesparmaßnahmen, umgekehrt keinen Vorrang der Klimabelange. Tatsächlich ist in jedem Einzelfall eine gewissenhafte Abwägung Voraussetzung der Rechtmäßigkeit jeder Erlaubnis und insbesondere ihrer Ablehnung.

3. Kumulierung von Genehmigungen, Konzentration, Prüfungsumfang

Die o.g. Genehmigungen und Erlaubnisse bzw. Abweichungen sind jeweils eigenständige Verwaltungsakte, die im entsprechenden Verfahren nach jeweiliger Zuständigkeit erlassen werden. Es gibt keine generelle Konzentration der verschiedenen Rechtsakte in einer Entscheidung, sondern nur partielle Ausnahmen (z.B. Art. 6 Abs. 3 Satz 1 BayDSchG): Ist eine Baugenehmigung erforderlich, entfällt meist die Erlaubnis. Sämtliche anderen genannten Genehmigungen bleiben jedoch kumulativ erforderlich (mit landestypischen Besonderheiten). Z.B. tritt nach der Thüringer LBO Konzentrationswirkung ein, d.h. die Baugenehmigung ersetzt die denkmalrechtliche Erlaubnis (§ 12 Abs. 3 Satz 2 ThDSchG: „schließen die denkmalschutzrechtliche Erlaubnis ein; sie bedürfen insoweit der Zustimmung der Denkmalschutzbehörde“). Nach dem ThDSchG gibt es keine Konzentration, die

Erlaubnis umfasst also nicht Baugenehmigung, planungsrechtliche Genehmigung, Genehmigung nach Sanierungs- oder Erhaltungssatzung, Genehmigung von Abweichungen von Baugestaltungssatzung oder Befreiung von B-Plan.

Zum Prüfungsumfang: In allen Ländern wird im denkmalrechtlichen Verfahren zwar nur die Vereinbarkeit eines Vorhabens (z.B. der Solaranlage) ausschließlich mit dem Denkmalrecht, nicht mit dem sonstigen öffentlichen Recht geprüft. Trotzdem ist im denkmalrechtlichen Verfahren eine eingeschränkte Prüfung im Hinblick auf den Schutz der Substanz des Denkmals und die Abwehr möglicher Gefahren durchzuführen, z.B. hinsichtlich der Sicherheitsanforderungen (bei Gefährdung des Denkmals durch unsachgemäße bautechnische Ausführung; häufig führt z.B. Pfusch bei der Installation von Solaranlagen zu unüberschaubaren künftigen Bauschäden, Schwamm und tierischen Schädlingen), Erhöhung der Brandlast (dito) und Beeinträchtigung der statischen Verhältnisse (dito). Zumindest das Erscheinungsbild eines Denkmals oder eines Ensembles ist dann berührt, wenn eine Solaranlage bereits den Grad der Verunstaltung im Sinn des Baurechts erreicht; abgestellt wird insoweit seit jeher nicht auf das geschärfte Auge des Denkmalpflegers, sondern auf den gebildeten Durchschnittsbetrachter.⁸

4. Formulierungshilfen für die Praxis

In den vorgeschriebenen Genehmigungs- bzw. Erlaubnisverfahren (z.B. LBO, DSchG, Ortssatzung) ist jeweils über die Denkmalverträglichkeit und damit über die Genehmigungsfähigkeit von Maßnahmen der energetischen Ertüchtigung wie Außen- und Innendämmungen und die Anbringung von Solaranlagen zu entscheiden. Bis heute fehlen erprobte Musterformulierungen für Nebenbestimmungen aus der Praxis, die den Behörden als Formulierungshilfen dienen können; sie müssen erst systematisch entwickelt und gesammelt werden. Es ist zu beachten, dass je nach der Rechtslage diese Formulierungen gegebenenfalls der konkreten Situation angepasst werden müssen; die Abwägungen im Einzelfall und ggf. nötige Ermessensentscheidungen müssen besonders begründet werden (§ 39 VwVfG).⁹

III. Aus der Rechtsprechung

Die Rechtsprobleme der Solaranlagen im Denkmalsbereich sind strukturell nichts Neues. Man erinnert sich an frühere Reizthemen: Dachstein statt Dachziegel, neue Dachgauben und Dachausbauten, liegende Dachfenster, Reklame an Eisenbahnbrücken – immer gab es Interessenten und Interessenvertreter, die oft an den Richtern und am allgemeinen Verunstaltungsverbot gescheitert sind. Die Genehmigungsbehörden geben sich redliche Mühe, jeden Einzelfall beabsichtigter oder vielleicht vorschnell schon ausgeführter Maßnahmen individuell gerecht zu entscheiden. Unverkennbar ist gleichwohl die Unterschiedlichkeit der Mentalität von Umweltschützern und Denkmalschützern. Erteilte und versagte Genehmigungen und auch die Beseitigungsanordnungen sind natürlich zunehmend Gegenstände von Prozessen vor den Verwaltungsgerichten. Eine Sammlung bereitet Mühe, weil es bundesweit zu wenig Erfahrungsaustausch gibt; die Entscheidungssammlung zum Denkmalrecht¹⁰ kommt nicht nach. Die Analyse einiger wichtiger Entscheidungen zu

⁸ Zum Unterschied vgl. z. B. Wenz in Haspel/Martin/Wenz, Denkmalschutzrecht in Berlin, Erl. 4.3 zu § 10 mit w. Nachweisen.

⁹ Ansätze in Martin/Krautzberger, a.a.O, Teil E, und bereits in Martin/Viebrock/Bielfeldt. Denkmalschutz, Denkmalpflege, Archäologie, 1997 ff. Kennzahl 5191.

¹⁰ EzD, hrsg. Von Eberl/Kapteina/Kleeberg/Martin, 1997 ff.

Solaranlagen ergibt ein differenziertes Bild von weniger denkmalfreundlichen bis zu denkmalverliebten Judikaten: Der Verwaltungsgerichtshof von Baden-Württemberg erfreut erfahrungsgemäß öfter Eigentümer und Industrie, weniger oft die Denkmalschützer: Dass die Genehmigung einer Solaranlage in einem Ensemble einer Entscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen bedarf, entspricht der Rechtslage; dass dabei aber auch auf die Zumutbarkeit für den Eigentümer abgestellt werden soll, geht doch zu weit.¹¹ Obwohl dasselbe Gericht gerne bis ins Detail die Denkmaleigenschaft prüft, ist es ihm im Fall der PV-Anlage auf dem Dach der das Ortsbild beherrschenden Kirche entgangen, dass diese eine überragende städtebauliche Bedeutung hat, welche ihre heimatgeschichtliche Bedeutung begründet; mit dem Taschenspielerargument der fehlenden Kategorienadäquanz hat es deshalb die objektiv veranlasste Beseitigungsanordnung verworfen.¹² Im Anschluss an VG Sigmaringen (U. v. 13.5.2008 - 5 K 1038/07) hat derselbe VGH BW (B. v. 17.12.2009 1S1510/08) zum Rückbau einer PV-Anlage ausgeführt, die Anlage beeinträchtigt die künstlerische Bedeutung der ausgewogenen großen Fachwerkscheune (!), diese werde "technisch überformt", und zusätzlich die wissenschaftliche Bedeutung: „Durch die große Anlage verliert das Gebäude erheblich an Authentizität und Originalität“. Die "fremdartige, technoide Belegung des Daches mit Solarpaneelen" könne nicht nur wegen der Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes, sondern auch deshalb abgelehnt werden, weil sie nicht authentisch und mit dem historischen Gesamteindruck des Denkmals nicht in Einklang zu bringen sei.

Äußerst gewissenhaft stellt das OVG Niedersachsen den Belang Denkmalschutz über eine private PV-Anlage in der „Fachwerklandschaft“ einer Altstadt; Übermaßverbot, Willkürverbot, Gleichheitssatz, Art. 14 und 20a GG hindern nicht grundsätzlich, die Beseitigung solcher Kollektoren zu verlangen.¹³ In diesem Zusammenhang ist auch der vom VGHBW bejahte Anspruch auf eine Befreiung von einer gegenüber Solaranlagen restriktiven Ortsgestaltungsvorschrift (nicht im Bereich von Denkmälern) von Bedeutung.¹⁴

Schließlich sei ein Wink zitiert aus einem Aufsatz von Vors. Richter Schulte im Anschluss an die neueste Rechtsprechung von BVerfG und BVerwG:¹⁵ Ein Eigentümer eines Baudenkmals hatte einstweiligen Rechtsschutz gegen die Genehmigung einer benachbarten Anlage beantragt. Das BVerfG (v. 19.12.2006 BauR 2007, 1212) führte aus, das Hauptsacheverfahren sei nicht von vorneherein aussichtslos. Auch ein Teil der neueren Literatur spricht sich dafür aus, dem Denkmaleigentümer Abwehrpositionen einzuräumen.¹⁶ Die Behörden würden mit dem Denkmaleigentümer, der den Umgebungsschutz seines Baudenkmals verteidigt, einen wichtigen Verbündeten gegen wesentlich beeinträchtigende Solaranlagen gewinnen.

¹¹ Solaranlage in einer Gesamtanlage; VGHBW, U. v. 10.10.1988, 1 S 1849/88, EzD 2.2.6.2 Nr. 4 mit Anm. Eberl.

¹² Solaranlage auf einem Kirchendach; VGHBW, U. v. 27.6.2005, 1 S 1674/04, EzD 2.2.6.2 Nr. 45.

¹³ Sonnenkollektoren in innerstädtischer Fachwerklandschaft; OVG Niedersachsen, U. v. 3.5.2006, 1 LB 16/05, Volltext in Rspr.datenbank Nds.

¹⁴ Zu einer örtl. Bauvorschrift über Anforderungen an die äußere Gestaltung baulicher Anlagen (kein Denkmalschutz) VGHBW, U. v. 5.10.2006, 8 S 2417/05, VBIBW 2007, 149, juris.

¹⁵ Zum Anspruch auf behördlichen Nachbarschutz, BVerwG, U. v. 21.4.2009, 4 C 3.08, Volltext rehmnetz.de, DVBl. 2009, 913; hierzu Schulte, Solaranlagen und Denkmalschutz, NWVBl. 2008, S. 1 ff., 5.

¹⁶ Erstmals zusammenfassend Viebrock in Martin/Krautzberger, a.a.O. Teil E Rdnr. 226 ff.

IV. Zur Marburger Solarsatzung

Soweit ersichtlich hatte erstmals die Stadt Marburg 2008 mit und wegen ihrer aktuellen parteipolitischen Zusammensetzung den Versuch unternommen, eine Solarsatzung zu erlassen.¹⁷ Der Satzung wurde 2010 durch eine Änderung der Hessischen Bauordnung (HBO) die Rechtsgrundlage entzogen. Eine vergleichbare Rechtsgrundlage besteht aber in Brandenburg, auch wenn dies kaum bekannt geworden ist.¹⁸

Die Apostrophierung „Solarzwang“ besteht insoweit zu Recht, als eine neue Verpflichtung zur „obligatorischen Verwendung erneuerbarer Energien“¹⁹ bzw. Errichtung von Solaranlagen begründet wird, die vorher zumindest auf kommunaler Ebene nicht bestanden hat; eingeschränkte Verpflichtungen auf der Grundlage von Bundes- oder Landesrecht im Bereich des Neubaus gibt es zwar bereits, für den Gebäudebestand sind sie erst im Stadium der Überlegung bzw. des Entstehens.²⁰ Die Verpflichtung konnte nach § 8 Abs. 1 der Marburger Satzung ersatzweise dadurch erfüllt werden, dass eine Anlage zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie genutzt wird. Geltungsbereich der Satzung ist das gesamte Stadtgebiet, also auch die Altstadt. Den rechtlichen Aufhänger fand die Stadt für ihre Bausatzung in der Hessischen Bauordnung von 2002 (HBO), blockiert hat das

¹⁷ „Satzung der Universitätsstadt Marburg zur verbindlichen Nutzung der Solarenergie in Gebäuden – Solarsatzung - vom 20.6.2008“; Auszug: § 4 Errichtung und Erweiterung von beheizten Gebäuden: Bei der Errichtung und Erweiterung von mehr als 20 % der bestehenden Bruttogeschossfläche und um mehr als 30 m² zusätzlicher Bruttogeschossfläche von beheizten Gebäuden ist eine Kollektorfläche von 1 qm je angefangene 20 qm der zusätzlichen Bruttogeschossfläche, mindestens jedoch eine Fläche von 4 qm pro Anlage, zu installieren.

§ 6 Anforderungen bei Kulturdenkmälern, Ensembles und beim Umgebungsschutz nach dem Hessischen Denkmalschutzgesetz:

(1) Bei baulichen Anlagen, die denkmalgeschützte Gebäude, Gebäude in einer Gesamtanlage oder in der Umgebung eines Kulturdenkmals betreffen, sollen Solaranlagen unauffällig in die Dachhaut oder Fassade integriert werden. Anzustreben ist eine Angleichung an authentisches Dacheindeckungsmaterial oder eine Montage als Indach-Anlage.

(2) Laut „Bausatzung der Universitätsstadt Marburg über die Gestaltung baulicher Anlagen in der Marburger Altstadt“ ist ableitend von §§ 2 und 5 eine Störung der Ansicht eines Kulturdenkmals aus öffentlich zugänglichen Bereichen und der Schlossperspektive durch Solarmodule nicht zulässig (vgl. Dachflächenfenster, Sat-Anlagen etc.). Bei der Solarintegration durch Angleichung an authentisches Dacheindeckungsmaterial liegt keine Störung dieser Sichtbeziehungen vor.

(3) Auch wenn eine solarenergetische Anlage (Photovoltaik oder Solarthermie) laut HBO 2002 zu den nicht genehmigungspflichtigen baulichen Anlagen zählt, bleibt diese auf einem denkmalgeschützten Gebäude, einem Gebäude in einer Gesamtanlage oder in der Umgebung eines Kulturdenkmals gemäß Hessischem Denkmalschutzgesetz (HDSchG) genehmigungspflichtig.

¹⁸ § 81 (7) Die Gemeinde kann durch örtliche Bauvorschriften für vor dem 1. Januar 2009 fertig gestellte Gebäude die anteilige Nutzung von Erneuerbaren Energien festsetzen, wenn die erforderlichen Maßnahmen technisch und rechtlich möglich, wirtschaftlich zumutbar und verhältnismäßig sind, zu einer Verminderung des Energiebedarfs beitragen und die Aufwendungen durch die eintretenden Einsparungen innerhalb angemessener Fristen erwirtschaftet werden können. Die Gemeinde kann dabei insbesondere 1. Mindestflächen für Sonnenkollektoren und Fotovoltaikanlagen festsetzen, 2. die Nutzungspflicht abhängig machen von a) Änderungen am Gebäude, wie der vollständigen oder teilweisen Erneuerung der Dacheindeckung, der Dächer oder der Fassaden, b) dem Austausch von Heizkesseln oder Anlagen zur Wärmeerzeugung. Für diese örtlichen Bauvorschriften gelten die §§ 2, 4 und 6 bis 11 sowie die Anlage (zu §§ 5 und 7) des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes entsprechend.

¹⁹ So Pollmann/Reimer/Walter, Obligatorische Verwendung erneuerbarer Energien zur Wärmeerzeugung am Beispiel der Marburger Solarsatzung, LKRZ 2008, S. 251-256.

²⁰ Vgl. für Neubauten § 4 des Erneuerbare-Wärme-Gesetzes des Landes Baden-Württemberg v. 20.11.2007, GBl. S. 531.

Inkrafttreten des Regierungspräsidiums, abgewiesen wurde eine Klage der Stadt vom Verwaltungsgericht Gießen.²¹ Die Satzung wurde 2010 neu gefasst und in Kraft gesetzt, bis ihr die Neufassung des § 81 durch die Hessische "Bauordnung 2011" die Rechtsgrundlage entzogen hat.

Abweichend von dem engen Wortlaut der Musterbauordnung²² und den Bauordnungen der meisten anderen Bundesländer steckte § 81 a.F. HBO den Rahmen für sog. Bausatzungen wesentlich weiter: Die Gemeinden können Satzungen erlassen über „1. die äußere Gestaltung baulicher Anlagen ... zur Durchführung baugestalterischer Absichten oder zur Verwirklichung von Zielen des rationellen Umgangs mit Energie und Wasser in bestimmten, genau abgegrenzten bebauten oder unbebauten Teilen des Gemeindegebietes.“ Aus Abs. 2: „Die Gemeinden können ferner bestimmen, dass im Gemeindegebiet oder in Teilen davon die Verwendung bestimmter Brennstoffe untersagt wird oder bestimmte Heizungsarten vorgeschrieben werden, wenn dies nach den örtlichen Verhältnissen zur Vermeidung von Gefahren, Umweltbelastungen oder unzumutbaren Nachteilen oder unzumutbaren Belästigungen oder aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit zur rationellen Verwendung von Energie geboten ist.“

Die Marburger Satzung begegnete entscheidenden rechtlichen Bedenken; es gab aber auch viele positive Stellungnahmen.²³ Das Ziel der „baugestalterischen Absichten“ war in der Marburger Satzung nicht erkennbar; die vorgesehenen Anlagen konnten in aller Regel keinen positiven Effekt auf die Baugestaltung insbesondere in der Altstadt haben. Im Gegenteil war tendenziell eine breite Störung der Dachlandschaft angelegt, die aber von der Rechtsprechung schon wiederholt als Ansatz gerade für die Versagung von PV-Anlagen verwendet wurde.²⁴ Das Ziel der „Verwirklichung von Zielen des rationellen Umgangs mit Energie“ hatte wohl ebenso keinen wirklichen Bezug zum Wortlaut des § 81 Abs. 1 Nr. 1 a.F. „äußere Gestaltung baulicher Anlagen“. Abs. 2 a.F. ermöglichte zwar, bestimmte Heizungsarten vorzuschreiben. Als Heizungsart konnte man wohl auch Solarthermie ansehen; nicht hierunter konnte aber eine Photovoltaikanlage zur Erzeugung von Strom, der an das Stromnetz abgegeben und nicht für die Heizung des Gebäudes eingesetzt wird,

²¹ Ambivalent VG Gießen v. 12.5.2010 – 8 K 4071/08 GI, das immerhin § 81 Abs. 2 HBO als landesrechtliche Rechtsgrundlage auch für den Gebäudebestand anerkennt. Volltext des Urteils auf der Website www.marburg.de, hier auch die Begründung der Satzung. Urteilsanmerkungen u.a. von Kahl in ZUR 2010, 375 ff.

²² MBO (Stand 24.5.2008) Auszug aus § 86: (1) Die Gemeinden können durch Satzung örtliche Bauvorschriften erlassen über 1. besondere Anforderungen an die äußere Gestaltung baulicher Anlagen sowie von Werbeanlagen und Warenautomaten zur Erhaltung und Gestaltung von Ortsbildern,

²³ Weitere Literatur in Auswahl: Böhm, Umweltschutz durch Baurecht – kommunale Solarsatzungen auf dem Prüfstand, Jb. des Umwelt- und Technikrechts 2009, 237 ff., Ekardt/Schmitz/Schmidtke, Kommunalen Klimaschutz durch Baurecht, Rechtsprobleme der Solarenergie und der Kraft-Wärme-Kopplung, ZNER (= Zeitschrift für neues Energierecht) 2008, 334 ff., Everding/Zerweck, Solares Bauen und aktuelle Entwicklungen im Baurecht, ZNER 2005, 140 ff., Fritsch, Fotovoltaikanlagen auf denkmalgeschützten Kirchen, VBIBW 2004, 414 ff., Klinski/Longo, Kommunale Strategien für den Ausbau erneuerbarer Energien im Rahmen des öffentlichen Baurechts, ZNER 11/1/2007, 41 ff., Küster, Denkmalschutz oder Solarenergie: Ein Zielkonflikt?, Holzmagazin, Jg. 34, Nr. 1, 2008, 13 ff., und grundlegend (nota bene: abgeschlossen vor dem Urteil des VG Gießen) Longo, Neue örtliche Energieversorgung als kommunale Aufgabe. Solarsatzungen zwischen gemeindlicher Selbstverwaltung und globalem Klima- und Ressourcenschutz, Baden-Baden 2010.

²⁴ Siehe z.B. VGHBW, U. v. 10.10.1988, 1 S 1849/88, EzD 2.2.6.2 Nr. 4 mit Anm. Eberl, OVG Niedersachsen, U. v. 3.5.2006, 1 LB 16/05, Volltext in Rechtspr.datenbank Nds, VG Ansbach, U. v. 31.10.2000, AN 9 K 99.01493, rkr., EzD 2.2.6.2 Nr. 19 mit Anm. Eberl.

subsumiert werden. Beide Arten von Solaranlagen konnten wegen des klaren Gesetzeswortlauts nicht gleich behandelt werden. Es bestanden auch Bedenken an der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz: Z. B. verweist Allgeier darauf, dass nach der Kompetenzverteilung des GG nach Inkrafttreten des Erneuerbare Energien Wärmegesetzes (EEWärmeG) Länder und Gemeinden gehindert seien, Anforderungen an neu zu errichtende Gebäude zu stellen; sie seien auf den Gebäudebestand beschränkt.²⁵ Das Gießener Regierungspräsidium²⁶ hatte die Satzung wegen rechtlicher Mängel beanstandet. Als Verstoß gegen das „Übermaßverbot“ hatte es die Aufsicht angesehen, dass die Verpflichtung auch bei Gebäudeerweiterungen, Dachneubauten und grundlegenden Dachrenovierungen ausgelöst wird. Schließlich verwies das Regierungspräsidium auf einen Gegensatz hin: Nach der Solarsatzung mussten im denkmalgeschützten Gesamtensemble der Marburger Altstadt Solaranlagen installiert werden, die nach der Bausatzung und den Regelungen des Denkmalschutzes unzulässig sind. Dies lege den Eigentümern eine „unmögliche Pflicht“ auf; allein wegen der Hanglage der Altstadt und der „allseitigen Einsehbarkeit vom Tal und vom Schloss“ gibt es kaum solche Dachflächen.

Zu den Perspektiven kommunaler Solarpflichten ist trotz der radikalen Beseitigung der Rechtsgrundlage in Hessen durch die HBO 2011 insbesondere nach dem Verlauf des Rechtsstreits vor dem VG Gießen sicher das letzte Wort noch nicht gesprochen. Der Stadt Marburg schien es trotz der zumindest handwerklichen Fehler bei der Formulierung der ersten Satzung mit deren Neufassung 2010 zu gelingen, die zahlreichen rechtlichen Bedenken zu widerlegen. Sie hat das bleibende Verdienst, ein bundesweites öffentliches Bewusstsein für die Möglichkeiten der Gemeinden und Städte angestoßen zu haben, konkret zum Klimaschutz beizutragen und nicht auf den schwerfälligen Gesetzgebungsapparat Europas, des Bundes und der Länder zu warten. Es wird darauf ankommen, die Marburger Ansätze genau zu analysieren und auszuloten, wie weit die Gemeinden mit ihrem Ortsrecht künftig gehen können.

V. Resumee

Umweltschutz und Denkmalschutz befinden sich hinsichtlich des Einsatzes erneuerbarer Energien in einer Gemengelage. Die Rechtslage ist in Bund und Land eindeutig, die Möglichkeiten des Ortsrechts sind abgesteckt. Diametral gegenüber stehen in der Lebenswirklichkeit vielfach die durchaus nicht harmonisierten Wünsche verschiedener Gruppen von Umweltschützern einerseits hinsichtlich des Schutzes der Umweltbelange der Kulturgüter und andererseits des Schutzes der sonstigen Umweltbelange. Gegenüber stehen sich auf der einen Seite auch das öffentliche wirtschaftliche Ziel des Energiesparens und die insoweit parallelen privaten Interessen der Energiegewinnler an der Vermarktung des Solarstroms und der Herstellung und Installation technischer Anlagen, auf der anderen Seite die Hinhaltestrategien von kaum kompromissbereiten Denkmalschützern usw. Insgesamt ergibt sich angesichts der unterschiedlichen Interessen leider kein harmonisches Bild. Das wird sich auch trotz aller Appelle und trotz der politischen Vorgaben kaum ändern. Die Rechtsprechung hat mittlerweile ausreichend Grundsätze für das Verfahren und die notwendige Abwägung zwischen den Belangen des Klima- und des Denkmalschutzes entwickelt, die von grundsätzlichen Erwägungen bis zur Entscheidung des individuellen Einzelfalles führen können. Einbezogen und abgewogen werden sorgfältig die widerstreitenden privaten und öffentlichen Belange

²⁵ Allgeier/Rickenberg, Hessische Bauordnung, 8. Auflage 2009, § 81 Erl. 18 a.E.

²⁶ http://www.rp-giessen.de/irj/zentral_Suchbegriff_Solarsatzung_Marburg.

in jedem Einzelfall; in einen vollständigen und alle Seiten befriedigenden Ausgleich werden auch sie die Interessen in den seltensten Fällen bringen können.