Zum neuen Ensemble-Begriff nach dem Gesetz zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes

Von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Ralph Tiede*

Der Bayerische Landtag hat den Gesetzentwurf der Staatsregierung vom 10. Januar 2017 zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes¹ in einem bemerkenswert schnellen Gesetzgebungsverfahren (Verbandsanhörung im November/Dezember 2016, Erste Lesung im Plenum am 24. Januar 2017 mit Verweisung in den zuständigen Ausschuss) in seiner Sitzung vom 29. März 2017 nahezu unverändert als Gesetz beschlossen. Das Gesetz wurde durch den Bayerischen Ministerpräsidenten umgehend ausgefertigt; es ist am 1. Mai 2017 in Kraft getreten². Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler betrifft neben einigen redaktionellen Änderungen und Neuregelungen zum Landesdenkmalrat - vor allem den so genannten Ensembleschutz. Ausdrücklich Kern des Gesetzgebungsverfahrens war mithin die Änderung des Begriffs des Ensembles in Art. 1 Abs. 3 DSchG a. F. Dabei lässt die Argumentation in der Begründung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung, die vorgeschlagene Regelung sei lediglich eine "Klarstellung", die der "deutschlandweiten fachlichen Praxis" entspreche, aufhorchen. Bei näherem Besehen ist weder das eine noch das andere der Fall.

Ausgangslage

Auch bisher schon hat das Gesetz zwischen Einzelbaudenkmälern und Ensembles unterschieden. Nach Art. 1 Abs. 3 DSchG a. F. konnte zu den Baudenkmälern "auch eine Mehrheit von baulichen Anlagen (Ensemble) gehören, und zwar auch dann, wenn nicht jede einzelne dazugehörige bauliche Anlage die Voraussetzungen des Denkmalbegriffes in Art. 1 Abs. 1 DSchG erfüllt, das Orts-, Platz- oder Straßenbild aber insgesamt erhaltenswürdig ist".

Der Begriff des Ensembles ist für die betroffenen Grundstückseigentümer und Investoren deshalb wichtig, weil bereits nach bisherigem Recht eine bauliche Anlage auch dann denkmalschutzrechtlichen Restriktionen unterliegen konnte, wenn sie selbst kein (Einzel-)Baudenkmal darstellte. Denn nach dem unverändert gebliebenen Art. 6 Abs. 1 Satz 3 BayDSchG galt und gilt noch, dass auch derjenige einer denkmalrechtlichen Erlaubnis bedarf, der ein Ensemble verändern will, wenn die Veränderung eine bauliche Anlage betrifft, die für sich genommen ein Baudenkmal ist, oder wenn sie sich auf das Erscheinungsbild des Ensembles auswirken kann. Auch von einem Bauherrn geplante Maßnahmen an einem "modernen" Gebäude, das sich in einem als Ensemble geschützten historischen Altort befindet, müssen sich hiernach am überlieferten Erscheinungsbild messen lassen³.

Die Erlaubnispflicht gilt demnach auch für bauliche Anlagen, die zwar für sich betrachtet kein Baudenkmal sind, aber im Bereich des Ensembles liegen. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs genießen Ensembles dabei den gleichen Schutz wie Einzelbaudenkmäler, ensembleprägende Bestandteile sollen grundsätzlich erhalten werden⁴. An dieser Rechtsprechung hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof im Beschluss vom 20. Dezember 2016 festgehalten. Verfassungsrechtliche Bedenken dagegen, dass hinsichtlich der Erlaubnispflicht Art. 6 Abs. 1 Satz 3 BayDSchG zwischen Einzelbaudenkmälern und Ensembles differenziere, beim materiellen Prüfungsmaßstab in Art. 6 Abs. 2 BayDSchG eine derartige Differenzierung nicht stattfinde, erachtet der VGH für nicht stichhaltig⁵.

Baudenkmäler, dabei auch Ensembles, werden gemäß Art. 2 Abs. 1 DSchG in die Denkmalliste aufgenommen. Die Aufnahme in die Denkmalliste hat in Bayern lediglich deklaratorische Wirkung ("nachrichtlich", vgl. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 DSchG). Ob ein Gebäude im Rechtssinne ein Baudenkmal ist oder eine Mehrheit von Gebäuden ein Ensemble bildet, entscheiden letztverbindlich die Verwaltungsgerichte, gegebenenfalls unter Heranziehung von Sachverständigen⁶.

II. Änderungsgesetz

Durch das Änderungsgesetz hat der bayerische Landesgesetzgeber hinsichtlich des Ensemblebegriffs in Art. 1 Abs. 3 DSchG (amtliche Abkürzung nunmehr: BayDSchG, vgl. § 1 Nr. 1 des Änderungsgesetzes) eine auf den ersten Blick unscheinbare Änderung vorgenommen, die es aber in sich hat. Bisher konnte eine Mehrheit von baulichen Anlagen nur dann ein Ensemble bilden, wenn "nicht jede einzelne dazugehörige bauliche Anlage die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllt". Der betreffende Passus wurde gestrichen und ersetzt durch die Formulierung: "keine oder nur einzelne dazugehörige bauliche Anlagen die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllen". Im Unterschied zur bisherigen Gesetzesfassung ist damit nun eindeutig geregelt, dass ein denkmalgeschütztes Ensemble auch dann vorliegen kann, wenn sich in der betreffenden Mehrheit von baulichen Anlagen kein einziges Einzelbaudenkmal befindet.

Die Neufassung der Legaldefinition des Ensemblebegriffs versteht sich als Reaktion auf eine Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom April 2016. In seinem Urteil vom 22. April 2016⁷ hat der BayVGH sich dahingehend geäußert, dass das Fehlen von prägenden Einzelbaudenkmälern in einem Ensemble die Ensemblequalität eines in der Denkmalliste eingetragenen Ensembles infrage stelle. Zitat BayVGH (a. a. O. Rn. 20):

"Fehlt es aber an Einzelbaudenkmälern, die den Charakter des Ensembles prägen, so kommt der Rechtsfrage, ob Gebäudemehrheiten, zu denen kein Einzelbaudenkmal (mehr) gehört, als Ensemble anzusehen sind, maßgebliche Bedeutung

- Der Autor ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in der Kanzlei Dr. Waldmann Kohler & Kollegen in Nürnberg.
- LT-Drs. 17/15014.
- Vgl. § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes vom 04.04.2017, GVBl. S. 70.
- Vgl. BayVGH, B.v. 13.05.2016 9 ZB 13.1991.
- Vgl. BayVGH, U.v. 03.01.2008 2 BV 07.760 BayVBl. 2008, 477.
- Vgl. BayVGH, B.v. 20.12.2016 2 ZB 15.1869 BayVBl. 2017, 529 Rn. 3.
- Vgl. Eberl/Martin/Spennemann, Bayerisches Denkmalschutzgesetz, 7. Aufl., Art. 1 Rn. 2 m. w. N.
- 1 B 12.2353 BayVBl. 2016, 778.

zu. Nach Auffassung des Senats setzt der Ensembleschutz das Ensemble prägende Einzelbaudenkmäler voraus".

Dem neu gefassten Art. 1 Abs. 3 BayDSchG liegt dagegen ein anderer - weiterer - Ensemblebegriff zugrunde. Der amtlichen Begründung zufolge müsse es auch möglich sein, solche Mehrheiten von baulichen Anlagen unter Ensembleschutz zu stellen, wenn sich darunter nicht ein einziges Einzelbaudenkmal befinde. Ansonsten befürchtete der Verfasser des Gesetzentwurfs einen Widerspruch zu der bisherigen bayerischen Listenpraxis. Zitat aus der Begründung des Gesetzentwurfs8:

"Da die erforderliche Zahl und Qualität der 'prägenden Einzelbaudenkmäler' bislang keine entscheidende Rolle für die Ensembleeigenschaft gespielt hat, könnten mindestens 35 vorhandene Ensembles, zu denen kein Einzelbaudenkmal gehört, in Zukunft nicht mehr unter den Schutz des BayDSchG fallen. Bei mehr als einem Viertel der weiteren wäre die 'Prägung' durch die vorhandenen Einzelbaudenkmäler fraglich. Änderungen der Umgrenzung der bestehenden Ensembles wären wohl in der Mehrzahl der Fälle erforderlich".

III. Stellungnahme und Kritik

Die Auffassung, dass der Ensembleschutz das Vorhandensein von das Ensemble prägenden Einzelbaudenkmälern voraussetzt, ist entgegen der Begründung des Gesetzentwurfs nicht neu. So hat bereits das vorinstanzliche Gericht im Jahr 2010 diese Auffassung vertreten (vgl. VG München, U.v. 15.07.2010 - M 11 K 09.3000).

Diese Gesetzesauslegung entspricht auch der Rechtsmeinung in dem Kommentar zum Bayerischen Denkmalschutzgesetz von Eberl/Martin/Greipl, seit 2016 Eberl/Martin/Spennemann. Bereits in der im Jahr 2007 erschienenen Vorauflage vertrat Eberl die Auffassung, dass mindestens eine der zu einem Ensemble gehörenden baulichen Anlagen für sich genommen ein Einzeldenkmal sein müsse, um von einem Ensemble im Rechtssinne sprechen zu können⁹. In der Neuauflage wurde hieran festge-

Auch in der Rechtsprechung der bayerischen Gerichte wurde dies bislang so gesehen. So hat bereits das - im Rahmen einer Justizreform zwischenzeitlich aufgelöste - Bayerische Oberste Landesgericht im Jahr 1993 die Auffassung vertreten, dass "mindestens eine der zu einem Ensemble gehörenden baulichen Anlagen ... ein Einzeldenkmal sein" müsse¹¹.

Dieses Gesetzesverständnis war schließlich durch den bisherigen Gesetzeswortlaut vorgegeben. Denn in Art. 1 Abs. 3 DSchG hieß es, dass im Ensemble nicht jede einzelne dazugehörige bauliche Anlage die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllen muss. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass zumindest eine bauliche Anlage ein Einzelbaudenkmal sein muss, um von einem Ensemble im Rechtssinne sprechen zu können.

So gesehen erweist sich der Gesetzentwurf nicht lediglich als "klarstellende Änderung" des gesetzlichen Ensemblebegriffs; die entsprechende Angabe in der Begründung zum Gesetzentwurf¹² ist daher zumindest irreführend. Vielmehr handelt es sich um eine Ausweitung des Ensemblebegriffs zulasten der betreffenden Gebäudeeigentümer. Nach der geplanten Gesetzesfassung kann ein denkmalgeschütztes Ensemble auch dann vorliegen, wenn keine dazugehörige bauliche Anlage die Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 1 DSchG erfüllt.

Es liegt auf der Hand, dass damit nun erstmals auch Grundstückseigentümer denkmalschutzrechtlichen Restriktionen ausgesetzt werden, deren Gebäude bislang insoweit keinen Einschränkungen unterlagen. Wiewohl der Bayerische Verwal-

tungsgerichtshof in seinem Urteil vom 22. April 2016, das die Staatsregierung zum Anlass für ihre Gesetzgebungsinitiative genommen hat, darauf hingewiesen hat, dass das bisherige Verständnis vom Ensemblebegriff des Art. 1 Abs. 3 DSchG auch vor dem Hintergrund einer ausreichenden Berücksichtigung der Eigentümerbelange gesehen werden muss¹³, findet sich in der Gesetzesbegründung kein Wort zu den Auswirkungen, welche die Gesetzesänderung auf die Interessen der Denkmaleigentümer haben kann. Vielmehr wird ausschließlich auf die Belange des staatlichen Denkmalschutzes abgestellt, zu dessen Durchsetzung die "Klarstellung" erforderlich sei.

Insbesondere geht die Begründung des Gesetzentwurfs nicht auf die verfassungsrechtlichen Implikationen der geplanten Gesetzesänderung unter dem Aspekt des Eigentumsgrundrechts (Art. 14 GG) ein. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar dem Denkmalschutz einen hohen Stellenwert eingeräumt, zugleich aber eine ausreichende Berücksichtigung der Eigentümerbelange gefordert14. Dementsprechend hat auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seinem Urteil, auf welches der Gesetzentwurf Bezug nimmt, darauf hingewiesen, dass beim Ensembleschutz eine unverhältnismäßige Belastung der Eigentümer von Nicht-Baudenkmälern vermieden werden müsse, die aus der pauschalen Forderung nach Substanzerhaltung resultieren könne¹⁵.

Ferner kann der Begründung zum Gesetzentwurf auch insoweit nicht gefolgt werden, als die geplante Gesetzesänderung der "deutschlandweiten fachlichen Praxis"16 entspreche. Der Ensembleschutz ist in anderen Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt. So bedarf es beispielsweise in den Nachbarländern Baden-Württemberg¹⁷ und Sachsen¹⁸ spezieller gemeindlicher Satzungen, um überhaupt eine Art Ensembleschutz begründen zu können. In Bayern soll nun dagegen ohne vorgeschaltetes Satzungsverfahren kraft Gesetzes ein erweiterter Ensembleschutz gelten. Dabei besteht von jeher auch in Bayern kraft Bundesrechts nach § 172 BauGB die Möglichkeit, Erhaltungssatzungen zu erlassen, und zwar auch in Gebieten, in denen sich keine Einzelbaudenkmäler befinden.

Auch vor diesem gesetzlichen Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Verschärfung des Ensemblebegriffs in Art. 1 Abs. 3 BayDSchG überhaupt notwendig gewesen ist, um einen effektiven Ensembleschutz beziehungsweise Schutz erhaltungswürdiger Bebauungskomplexe, auch vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Implikationen des Art. 14 GG und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, zu gewährleisten.

Die Neuregelung des Ensemblebegriffs verwässert schließlich die Grenzen zwischen Denkmalschutz einerseits und Ortsbildpflege andererseits. Eine Unterscheidung ist in Bayern auch von Verfassungs wegen geboten: Während Art. 141 Abs. 1 Satz 3 BV die Erhaltung von "kennzeichnenden Ortsbildern" im Blick hat, gilt Art. 141 Abs. 2 BV dem Schutz und der Pflege von Denkmälern¹⁹. Verleiht man aber auch zum Beispiel so genann-

- Vgl. LT-Drs. 17/15014 S. 5.
- Vgl. Eberl/Martin/Greipl, Bayerisches Denkmalschutzgesetz, 6. Aufl. 2007, Art. 1 Rn. 53.
- Vgl. Eberl/Martin/Spennemann, Bayerisches Denkmalschutzgesetz, 7. Aufl. 2016, Art. 1 Rn. 54a.
- BayObLG, B.v. 25.03.1993 3 ObOWi 17/93 BayVBl. 1993, 539 = NVwZ 1994, 828/829.
- Vgl. LT-Drs. 17/15014 S. 1 sowie S. 5.
- BayVGH a. a. O. Rn. 27.
- BVerfG, B.v. 02.03.1999 1 BvL 7/91 BVerfGE 100, 226 = BayVBl. 2000, 588
- 15 BayVGH v. 22.04.2016 a. a. O. Rn. 27.
- Vgl. nochmals LT-Drs. 17/15014 S. 1 und S. 5.
- Vgl. § 19 DSchG BW. 17
- 18 Vgl. § 21 SächsDSchG.
- Auf diesen Unterschied weist zutreffend Eberl, in: Eberl/Martin/Spennemann, Bayerisches Denkmalschutzgesetz, 7. Aufl., Art. 1 Rn. 60, hin.

ten Gartenstädten oder Arbeitersiedlungen, also Gebäudemehrheiten ohne herausragende Einzelobjekte, einen Ensemble- und damit Denkmalstatus, wird die Grenze zur Ortsbildpflege überschritten²⁰.

Im Hinblick darauf, dass der Bund durch die Einführung des Instruments der Erhaltungssatzung zur Ortsbildpflege aus städtebaulichen Gründen von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Nr. 18 GG Gebrauch gemacht hat (vgl. § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 BauGB), stellt sich dabei die Frage der Kompetenz des bayerischen Landesgesetzgebers. Die Bund-Länder-Zuständigkeit wurde anlässlich der Einführung der Regelung über die Erhaltungssatzung, welche ursprünglich in § 39h BBauG verortet war, zwischen dem Bundesrat und der Bundesregierung kontrovers diskutiert und ist am Ende zu Gunsten der bundesrechtlichen Regelung im Gesetzgebungsverfahren entschieden worden²¹. Das Bundesverfassungsgericht hat sodann mit Beschluss vom 26. Januar 1987²² die Auffassung der Bundesregierung bestätigt, wonach die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zum Erlass der Vorschrift aus Art. 74 Nr. 18 GG folge. Die vorhandenen Berührungspunkte zum Recht des Denkmalschutzes besagten nicht, dass es sich bei § 39h Abs. 3 Nrn. 1 und 2 BBauG um Vorschriften des Denkmalschutzes handele, für die die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gegeben sei. Vielmehr regelten sie die Ausstrahlungswirkung des Denkmalschutzes in das Bauplanungsrecht, den so genannten städtebaulichen Denkmalschutz, der zum Bodenrecht im Sinne von Art. 74 Nr. 18 GG gehöre²³.

Art. 1 Abs. 3 BayDSchG wirft nach alldem Fragen auf, welche die amtliche Gesetzesbegründung, die offensichtlich einseitig aus der Sicht staatlichen Denkmalschutzes verfasst wurde, nicht einmal im Ansatz erwähnt, geschweige denn beantwortet. Das rechtsuchende Publikum darf gespannt sein, in welcher Weise die Gerichte mit dem geänderten Ensemblebegriff umgehen werden.

- 20 Vgl. Eberl/Martin/Spennemann, a. a. O., Art. 1 Rn. 56.
- 21 Zur Entstehungsgeschichte und zu den Gesetzesmaterialien vgl. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: August 2017, § 172 Rn. 4.
- 22 BVerfG, B.v. 26.01.1987 1 BvR 969/83 NVwZ 1987, 879.
- 23 Vgl. BVerfG a. a. O.

RECHTSPRECHUNG

Europäischer Gerichtshof

Art. 2 der Richtlinie 2006/126/EG (Vorlage zur Vorabentscheidung; Beförderung; Führerschein; gegenseitige Anerkennung von Führerscheinen; Begriff "Führerschein"; Zertifikat über die Führerscheinprüfung [Certificat d'examen du permis de conduire – CEPC], das seinen Inhaber berechtigt, vor der Aushändigung des endgültigen Führerscheins im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der das Zertifikat ausgestellt hat, ein Fahrzeug zu führen; Führen eines Fahrzeugs durch den Inhaber eines CEPC in einem anderen Mitgliedstaat; Verpflichtung zur Anerkennung des CEPC; dem Inhaber des CEPC auferlegte Sanktionen wegen des Führens eines Fahrzeugs außerhalb des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats, der das CEPC ausgestellt hat; Verhältnismäßigkeit)

Nichtamtliche Leitsätze:

1. Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein sowie die Art. 18, 21, 45, 49 und 56 AEUV sind dahin auszulegen, dass sie einer Regelung eines Mitgliedstaats nicht entgegenstehen, aufgrund deren dieser Mitgliedstaat die Anerkennung eines in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Legitimationspapiers, mit dem das Bestehen einer Fahrerlaubnis seines Inhabers bescheinigt wird, das aber nicht den Anforderungen des in der Richtlinie vorgesehenen Führerscheinmusters entspricht, auch dann verweigern kann, wenn der Inhaber des Legitimationspapiers die in der Richtlinie aufgestellten Voraussetzungen für die Ausstellung eines Führerscheins erfüllt.

2. Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/126 sowie die Art. 21, 45, 49 und 56 AEUV sind dahin auszulegen, dass sie einen Mitgliedstaat nicht daran hindern, eine Sanktion gegen eine Person zu verhängen, die zwar die in der Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen für die Ausstellung eines Führerscheins erfüllt hat, aber in seinem Hoheitsgebiet ein Kraftfahrzeug führt, ohne im Besitz eines den Anforderungen des in dieser Richtlinie vorgesehenen Musters entsprechenden Führerscheins zu sein, und die bis zur Ausstellung eines entsprechenden Führerscheins durch einen anderen Mitgliedstaat das Bestehen ihrer in diesem anderen Mitgliedstaat erworbenen Fahrerlaubnis ausschließlich durch ein von ihm ausgestelltes

vorläufiges Legitimationspapier nachweisen kann, sofern diese Sanktion nicht außer Verhältnis zur Schwere der in Rede stehenden Tat steht. Insoweit hat das vorlegende Gericht im Rahmen seiner Würdigung der Schwere des von der betreffenden Person begangenen Verstoßes und der Härte der ihr aufzuerlegenden Sanktion als etwaigen mildernden Umstand zu berücksichtigen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat eine Fahrerlaubnis erworben hat, wie durch ein von diesem anderen Mitgliedstaat ausgestelltes Legitimationspapier nachgewiesen wird, das grundsätzlich vor Ablauf seiner Gültigkeit auf Antrag der betreffenden Person gegen einen den Anforderungen des in der Richtlinie 2006/126 vorgesehenen Musters entsprechenden Führerschein ausgetauscht wird. Das vorlegende Gericht muss im Kontext seiner Untersuchung ebenfalls prüfen, welche konkrete Gefahr für die Sicherheit des inländischen Straßenverkehrs von der betreffenden Person ausging.

EuGH (Zweite Kammer), Urteil vom 26.10.2017, Rs. C-195/16

Zum Sachverhalt:

Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 18, 21, 45, 49 und 56 AEUV sowie des Art. 2 der Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein (ABl. 2006, L 403, S. 18).

Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Strafverfahrens gegen I, der in Frankreich wohnhaft ist, wegen des Führens eines Kraftfahrzeugs im deutschen Hoheitsgebiet ohne Fahrerlaubnis.

I wurde am 15. Mai 2015 in der Gemeinde Kehl (Deutschland) beim Führen eines Kraftfahrzeugs der Klasse B auf öffentlichen Straßen angehalten. Er war im Besitz eines gültigen Personalausweises und eines Certificat d'examen du permis de conduire (CEPC) (Zertifikat über die Führerscheinprüfung), eines vorläufigen Dokuments, das grundsätzlich jeder Bewerber erhält, der in Frankreich die theoretische und praktische Führerscheinprüfung für die Klasse B bestanden hat, und das nach den französischen Vorschriften im Inland gegenüber den Ordnungskräften für einen Zeitraum von vier Monaten ab dem Tag des Bestehens der praktischen Prüfung als Führerschein gilt. Es steht fest, dass die französischen Behörden I, als er angehalten wurde, noch keinen endgültigen Führerschein ausgestellt hatten.

Die Staatsanwaltschaft Offenburg (Deutschland) war der Auffassung, I habe, da die Gültigkeit eines CEPC auf das französische