



Biomasse



Windenergie



Photovoltaik



Energierecht



E-Mobilität



Luftverkehr



Dach-PV versus Denkmalschutz - der unlösbare Konflikt?



MASLATON
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Leipzig · München · Köln

Prof. Dr. Martin Maslaton
Rechtsanwalt



Biomasse



Windenergie



Photovoltaik



Energierrecht



E-Mobilität



Luftverkehr

MASLATON Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

- Hauptsitz in Leipzig mit weiteren Standorten in Köln und München, 2002 gegründet
- Beratungsschwerpunkte sind das Verwaltungsrecht, Energie-recht, Zivilrecht mit Fokus auf dezentralen EE- und KWK-Projekten, M&A in der EE-Branche, Datenschutz- und Luftverkehrsrecht
- Fachspezifische, technische, interdisziplinäre Expertise
www.qmvcheck.de
- Wissenschaftliche Expertise durch Veröffentlichungen und universitäre Vorlesungen
- Standort Leipzig in der Eigenversorgung durch KWK- und PV-Anlage, E-Mobilität
- Verbandsengagement sowie sachverständige Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren



MASLATON

Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Leipzig · München · Köln



Biomasse



Windenergie



Photovoltaik



Energierecht



E-Mobilität



Luftverkehr

Prof. Dr. Martin Maslaton

Prof. Dr. Martin Maslaton ist Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht sowie geschäftsführender Gesellschafter der MASLATON Rechtsanwaltsgesellschaft mbH. Das Unternehmen berät in allen Bereichen des Rechts der Erneuerbaren Energien.

Als Hochschullehrer unterrichtet Herr Professor Maslaton das Recht der Erneuerbaren Energien und das Umweltrecht an der TU Chemnitz.

Aspekte des Datenschutzes für Unternehmen der Energiebranche gehen damit seit vielen Jahren einher. Er publiziert und referiert national und international zu diesen Themen, mit denen er sich seit einer Tätigkeit als Referent im Deutschen Bundestag auseinandersetzt.

In leitender Funktion ist er in einer Reihe von Branchenverbänden engagiert, insbesondere als Vorstand im Landesverband Sachsen vom Bundesverband Windenergie, stellvertretender Vorsitzender des Energieausschusses der IHK zu Leipzig und Mitglied im Fachausschuss Regenerative Energien im Verein Deutscher Ingenieure (VDI) sowie Vorstandsmitglied im B.KWK.





Biomasse



Windenergie



Photovoltaik



Energierecht



E-Mobilität



Luftverkehr

Prof. Dr. Martin Maslaton

Prof. Dr. Martin Maslaton ist Mitautor und Herausgeber des inzwischen in dritter Auflage erschienenen Nachschlagewerkes „Handbuch des Rechts der Photovoltaik“.

Neben dem gewohnten Aufbau der Werke, die der Verlag für alternatives Energierecht (verlag-energierecht.de) publiziert – von der Projektidee über die Standortfindung, Entwicklung und Realisierung bis zur Stromvergütung und den dazu nötigen Vertragswerken – werden aktuelle Herausforderungen der Photovoltaik beleuchtet: Power Purchase Agreements (PPA, „Stromlieferungsverträge“), PV auf/an Infrastruktur und besonderen Flächen, z.B. Wasserareale, PV und Raumordnung.



Die Themen

- I. Differenzierung: Eingriffsschutz und Umgebungsschutz**
- II. Rechtlicher Rahmen des Denkmalschutzrechts und erlaubnispflichtige Maßnahmen**
- III. Rechtliche Bewertung – Beurteilungsmaßstab und Prüfung**
- IV. Aktuelle Rechtsprechung und Entscheidungen zum Denkmalschutz**
- V. MASLATONs Ausblick**

I. Differenzierung: Eingriffsschutz und Umgebungsschutz

1. Ausgangspunkt

- Unterscheidung von zwei grundsätzlichen Fallkonstellationen:
 1. PV-Anlage soll auf dem *Denkmal selbst als Vorhabengebäude* errichtet werden oder
 2. PV-Anlage soll auf einem Vorhabengebäude *in der Nähe eines Denkmals* errichtet werden

2. Eingriffsschutz

Beispiel Konstellation Nr. 1:

- Vorhabengebäude ist ein unter Denkmalschutz stehendes und auf dem Dach mit roten Ziegeln bedecktes Mühlgehöft
- Eigentümer plant nun, auf dem Dach eine PV-Anlage zu errichten
- dafür ist eine denkmalschutzrechtliche Erlaubnis gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 1 BayDSchG erforderlich, da das Denkmal selbst durch die PV-Anlage verändert wird

3. Umgebungsschutz

Beispiel Konstellation Nr. 2:

- die Eigentümerin möchte auf dem auf ihrem Grundstück befindlichen Haus auf dem südlich ausgerichteten Dach eine PV-Anlage errichten
- westlich des Grundstücks gelegen befindet sich eine unter Denkmalschutz stehende Kirche
- nordöstlich des Grundstücks steht ein denkmalgeschütztes Fachwerkgebäude
- dafür ist eine denkmalschutzrechtliche Erlaubnis gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 2 BayDSchG erforderlich, da die PV-Anlage in der Nähe von Baudenkmalern errichtet werden soll

II.

Rechtlicher Rahmen des Denkmalschutzrechts und erlaubnispflichtige Maßnahmen

1. Denkmalschutzgesetzgebung

- Denkmalschutz gehört zur Kompetenz der Länder (daher Landesdenkmalschutzgesetze rechtlich möglich)
- stellt im Außenbereich auch öffentlichen Belang i.S.d. § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB dar
 - eigenständige Schutznorm, die neben den landesrechtlichen Vorschriften steht
 - bodenrechtliche Regelung, die unter Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt
 - enthält eigenständige Regelung, die mit „Auffangfunktion“ ein Mindestmaß an Denkmalschutz im Bauplanungsrecht gewährleisten soll

1. Denkmalschutzgesetzgebung

- Prüfung im Rahmen einer Baugenehmigung oder einer denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis
 - nach Art. 6 Abs. 3 S. 1 BayDSchG entfällt die Erlaubnis, sofern Baugenehmigung erforderlich
- bei Abwägung nach § 35 Abs. 1, 3 BauGB ist Gewicht der Privilegierung der Solarenergie besonders zu berücksichtigen (im Außenbereich)
- im Innenbereich und im Planbereich ist in Bezug auf Denkmalschutz zumeist das Gebot der Rücksichtnahme zu beachten
 - die schutzwürdige Umgebung eines Denkmals kann zu einer erhöhten Rücksichtnahmepflicht führen

1. Denkmalschutzgesetzgebung

- Baugenehmigung aber in der Regel nicht erforderlich:
 - Solaranlagen auf Dach- und Außenwandflächen sind grundsätzlich gemäß Art. 57 Abs. 1 Nr. 3 a BayBO **genehmigungsfrei**
 - genehmigungspflichtig sind nur gebäudeunabhängige Anlagen mit mehr als 3 Metern Höhe und mehr als 9 Meter Länge

1. Denkmalschutzgesetzgebung

- hinsichtlich der Frage, ob und inwieweit Belange des Denkmalschutzes entgegenstehen, bedarf es einer **nachvollziehenden** Abwägung
 - **kein absoluter Schutz von Denkmälern vor Beeinträchtigungen**
- aber Folge der allgemeinen Privilegierung von Solarenergie: Erhöhtes Durchsetzungsvermögen gegenüber von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belangen
- Entgegenstehen des Belanges „Denkmalschutz“ nur, wenn dieser im konkreten Fall eine besonders hohe Schutzwürdigkeit aufweist oder ein grober Eingriff in den schutzwürdigen Belang zu erwarten ist

2. Begriffsbestimmung

- Begriff gemäß § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB

“jene bauliche Anlagen, an deren Erhaltung aus wissenschaftlichen, künstlerischen oder heimatgeschichtlichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht“

- grundsätzlich werden speziell Baudenkmäler, Bodendenkmäler, aber auch Naturdenkmäler geschützt
- nähere Begriffsbestimmung durch Landesrecht

2. Begriffsbestimmung

- Begriff gemäß Art. 1 Abs. 1, 2 BayDSchG:

„Denkmäler sind von Menschen geschaffene Sachen oder Teile davon aus vergangener Zeit, deren Erhaltung wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen, städtebaulichen, wissenschaftlichen oder volkskundlichen Bedeutung im Interesse der Allgemeinheit liegt.

Baudenkmäler sind bauliche Anlagen oder Teile davon aus vergangener Zeit, soweit sie nicht unter Abs. 4 fallen, einschließlich dafür bestimmter historischer Ausstattungstücke und mit der in Abs. 1 bezeichneten Bedeutung. (...)

3. Erlaubnispflichtige Maßnahmen

- **erlaubnispflichtig** ist gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 1 BayDSchG jede Beseitigung, Veränderung oder die Verbringung an einen anderen Ort von Denkmälern
 - **erlaubnispflichtig** ist gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 2 BayDSchG jede Errichtung, Veränderung oder Beseitigung von Anlagen in der Nähe von Baudenkmalern, wenn sich dies auf Bestand oder Erscheinungsbild eines der Baudenkmalere auswirken kann
- Maßstab = Der für den Denkmalschutz aufgeschlossene Durchschnittsbetrachter

3. Erlaubnispflichtige Maßnahmen

- nach Art. 6 Abs. 2 S. 1, 2 BayDSchG kann die Erlaubnis nur versagt werden, wenn **gewichtige Gründe** des Denkmalschutzes vorliegen und soweit das Vorhaben zu einer Beeinträchtigung des Wesens, des überlieferten Erscheinungsbilds oder der künstlerischen Wirkung eines Baudenkmals führen würde
- das heißt:

Die Errichtung, Änderung oder Beseitigung von Denkmälern oder von Anlagen in der Nähe eines Denkmals sind unter bestimmten Voraussetzungen zulässig bzw. bedürfen ggf. einer denkmalrechtlichen Erlaubnis

3. Erlaubnispflichtige Maßnahmen

- **Neu seit 1. Juli 2023: Änderung des BayDSchG!**
- Art. 6 Abs. 2 S. 3 BayDSchG:

„Dient die Maßnahme der Gewinnung erneuerbarer Energien überwiegend für den Energiebedarf im Baudenkmal oder zu seiner energetischen Verbesserung, kann die Erlaubnis in den Fällen des Satzes 1 und 2 nur versagt werden, soweit überwiegende Gründe des Denkmalschutzes entgegenstehen und diesen nicht durch Nebenbestimmungen zur Art der Umsetzung Rechnung getragen werden kann.“

III.

Rechtliche Bewertung

- Beurteilungsmaßstab und Prüfung

1. Eingriffsschutz

- **genehmigungspflichtig** ist jede Beeinflussung des Erscheinungsbildes, die als nachteilige Veränderung des Denkmals angesehen wird
 - Maßstab = Der für den Denkmalschutz aufgeschlossene Durchschnittsbetrachter
 - nach Art. 6 Abs. 2 S. 1 BayDSchG ist erforderlich, dass gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands des Denkmals sprechen

2. Umgebungsschutz

- Begriff „**in der Nähe**“
 - unbestimmter Rechtsbegriff, der einer vollständigen gerichtlichen Kontrolle unterliegt (Einzelfallprüfung erforderlich)
 - es verbietet sich, die Erfüllung des Tatbestandsmerkmals „in der Nähe von Baudenkmalern“ von der Unterschreitung bestimmter Abstände abhängig zu machen
 - dient der Sicherstellung, dass alle Vorhaben, die in der Umgebung eines Denkmals verwirklicht werden sollen, einer präventiven behördlichen Überprüfung hinsichtlich einer Beeinträchtigung unterzogen werden

2. Umgebungsschutz

- Begriff „**in der Nähe**“

- grundsätzlich gilt: Eine Anlage ist dann in der Nähe eines Baudenkmals gelegen, wenn ihre Errichtung, Veränderung oder Beseitigung für ein Baudenkmal, insbesondere sein äußeres Erscheinungsbild, nachteilige Wirkungen haben kann
- Grundsatz: Die Umgebung eines eingetragenen Denkmals ist für dessen Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung, wenn die Ausstrahlungskraft des Denkmals wesentlich von der Gestaltung seiner Umgebung abhängt
 - VGH München, Urteil vom 25.06.2013 (22 B 11.701)

2. Umgebungsschutz

- Umgebungsschutz soll Denkmal vor einer Beeinträchtigung seines Erscheinungsbildes schützen
- **Erscheinungsbild** ist die Wirkung des Baudenkmals in seiner Umgebung und die Bezüge zwischen dem Baudenkmal und seiner Umgebung
 - vgl. OVG Lüneburg, Beschl. vom 28.05.2022 (1 LA 2929/01)

2. Umgebungsschutz

- Verletzung des denkmalschutzrechtlichen Umgebungsschutzes, wenn:

„das Denkmal in seinem Erscheinungsbild in der Umgebung derart gestört wird, dass dessen jeweilige besondere Wirkung, die es als Kunstwerk, als Zeuge der Geschichte oder als bestimmendes städtebauliches Element auf den Beschauer ausübt, herabgesetzt wird ...“

- vgl. OVG Hamburg, Beschl. vom 25.09.2014 (2 Bs 164/14)

3. Beurteilungsmaßstab

- Anspruch auf Erlaubnis, soweit gewichtige Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen
- Versagung der Erlaubnis nur möglich, wenn die Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes des Denkmals erheblich ist
 - bei unerheblicher Veränderung des Erscheinungsbildes scheidet Versagung aus
 - Erfordernis einer Abwägung der Belange des Denkmalschutzes und der gegenläufigen Interessen an der Errichtung

3. Beurteilungsmaßstab

- **erheblich** ist eine Beeinträchtigung, wenn:
 - der Gesamteindruck des Baudenkmals empfindlich gestört wird,
 - die Beeinträchtigung deutlich wahrnehmbar ist und
 - vom Betrachter als belastend empfunden wird
- wichtige Bedeutung hat auch der konkrete **Denkmalwert**
 - je höher der Wert des Denkmals, desto eher kann eine erhebliche Beeinträchtigung von dessen Erscheinungsbild anzunehmen sein
 - liegen die Gründe für die Denkmalschutzwürdigkeit weniger in der architektonisch-künstlerischen Gestaltung des Bauwerks als in seiner historisch-wissenschaftlichen Bedeutung, ist die Toleranzschwelle für optische Beeinträchtigungen eher niedriger

3. Beurteilungsmaßstab

- **erheblich** kann die Beeinträchtigung bei Solarenergie beispielsweise aufgrund folgendem sein:
 - Farbe, Material, Reflektionseigenschaften der PV-Anlage, die diese besonders auffällig machen
 - vollflächige Belegung eines Dachs, wenn eine solche in der näheren Umgebung bislang nicht vorhanden ist
 - deutliche Wahrnehmbarkeit der PV-Anlage

3. Beurteilungsmaßstab

- außerdem zu beachten: Vorbelastungen
 - eine erhebliche Beeinträchtigung kann nicht (mehr) vorliegen, wenn die Schutzwürdigkeit durch eine bereits bestehende Vorbelastung nicht mehr besteht
 - daher relevant, ob in der Nähe des Denkmals bereits PV-Anlagen existieren

4. Prüfung

- Beeinträchtigungsprüfung: Obliegt der Unteren Denkmalschutzbehörde
- immer erforderlich: Prüfung, ob es durch Vorhaben, die am oder in der Nähe des Denkmals verwirklicht werden sollen, zu einer Beeinträchtigung denkmalschutzrechtlicher Belange kommt
- Beeinträchtigung hängt u.a. von Art, Standort und Bedeutung des Denkmals einerseits und des geplanten Vorhabens andererseits ab
- PV-Anlagen dürfen Denkmal nicht erdrücken, verdrängen, übertönen oder schmälern

4. Prüfung

- es ist **einzelfallbezogen** genau zu prüfen, ob:
 1. Errichtung der PV-Anlage in den Schutzbereich des Denkmals eingreift
 2. durch die Errichtung eine erhebliche Beeinträchtigung des Denkmals gegeben ist und
 3. falls eine erhebliche Beeinträchtigung vorliegt, ob das gesteigerte Interesse der Allgemeinheit an dem Ausbau Erneuerbarer Energien den konkreten denkmalschutzrechtlichen Belang im Rahmen einer Abwägung überwinden kann

4. Prüfung

- **erheblich** ist eine Beeinträchtigung, wenn:
 - der Gesamteindruck des Baudenkmals empfindlich gestört wird,
 - die Beeinträchtigung deutlich wahrnehmbar ist und
 - vom Betrachter als belastend empfunden wird
- **dynamisches Empfinden:**
 - das Empfinden für einen den Belangen des Denkmalschutzes aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachter hat sich im Laufe der Zeit so verändert, dass Solaranlagen in der heutigen Zeit zum Alltag gehören und gerade keine Blickpunkte mehr darstellen

5. Kategorienadäquate Betrachtung

- Entscheidung muss kategorienadäquat erfolgen, das heißt sie muss sich an den denkmalschutzrechtlichen Bedeutungskategorien orientieren
- hierfür ist zu unterscheiden zwischen:
 - der künstlerischen Bedeutung
 - der wissenschaftlichen Bedeutung
 - der heimatgeschichtlichen Bedeutung
- ständige Rechtsprechung VGH Mannheim, seit Urteil v. 27.06.2005 (1 S 1674/04)

5. Kategorienadäquate Betrachtung

- bei **künstlerischer** Bedeutung ist eine möglichst umfassende und die ungestörte Erhaltung der Identität der Substanz und des Erscheinungsbildes maßgeblich
- bei **wissenschaftlicher** und **heimatgeschichtlicher** Bedeutung kann Schwelle der erheblichen Beeinträchtigung erst später erreicht sein
 - „Zeugniswert“ kann Veränderungen oftmals von vergleichsweise größerem Gewicht unbeschadet überstehen

6. Zusammenfassung

- Belange des Denkmalschutzes stehen der Errichtung von Dach-PV nicht **per se** entgegen
- eine **Beeinträchtigung** des Denkmals muss **erheblich** sein
- **Einzelfallprüfung** erforderlich
- bei **Abwägung** ist die Beeinträchtigung des Denkmals dem öffentlichen Interesse am Ausbau der Erneuerbaren Energien gegenüberzustellen
- bei **Umgebungsschutz** ist es von Bedeutung, wie weit die Ausstrahlungswirkung eines bedeutenden Kulturdenkmals auf dessen Umgebung reicht

IV.

Aktuelle Rechtsprechung und Entscheidungen zum Denkmalschutz

1. Rückbauanordnung bei fehlender Genehmigung

- Ist eine Rückbauanordnung bei fehlender denkmalrechtlicher Genehmigung stets gerechtfertigt?
 - Rückbauanordnung kann sich bei offensichtlicher Genehmigungsfähigkeit als unverhältnismäßig erweisen

1. Rückbauanordnung bei fehlender Genehmigung

- OVG Lüneburg, Beschluss vom 8. Juni 2023 – 1 ME 15/23
 - Baudenkmal wurde durch Installation einer PVA ohne die erforderliche Genehmigung verändert
 - strenge Anforderungen an die Ausnahmekonstellation der offensichtlichen Genehmigungsfähigkeit, nur wenn:
 1. Über Genehmigungsfähigkeit kann bereits nach Aktenlage entschieden werden
 2. Jedes andere Ergebnis als die Bejahung der Genehmigungsfähigkeit wäre schlechthin unvertretbar
- Ergebnis der Prüfung muss auf der Hand liegen

1. Rückbauanordnung bei fehlender Genehmigung

- VG Braunschweig, Beschluss vom 27. Januar 2023 – 2 B 290/22
 - die Anordnung der Demontage einer PVA ist grundsätzlich mit einer bloßen Nutzungsuntersagung vergleichbar
 - das Fehlen einer denkmalrechtlichen Genehmigung kann den Rückbau einer PVA nicht rechtfertigen, wenn der Bauherr schon nach Aktenlage einen gebundenen Anspruch auf nachträgliche Legalisierung der installierten Anlage hat
 - die Installation einer PVA auf einem Baudenkmal im Wege der Aufdach-Montage stellt in der Regel einen geringfügigen Eingriff in die denkmalwerte Substanz dar

2. Abwägung

- Ergibt sich aus dem gesteigerten Interesse der Allgemeinheit an dem Ausbau Erneuerbarer Energien im Rahmen der Abwägung mit dem konkreten denkmalschutzrechtlichen Belang ein steter Vorrang?

2. Abwägung

- OVG Magdeburg, Beschluss vom 10. Juni 2022 – 2 L 21/20.Z
 - aus Art. 20 a GG ergibt sich kein unbedingter Vorrang des Staatsziels Umweltschutz gegenüber dem in Art. 36 Abs. 4 Verf LSA [Art. 141 Abs. 2 BayVerf] ebenfalls verfassungsrechtlich verankerten Denkmalschutz
 - Art. 20 a GG kann nur dazu führen, dass dem Gesichtspunkt der Energieeinsparung bei der Abwägung konkurrierender Interessen eine verstärkte Durchsetzungsfähigkeit zukommt
 - je nach Lage des Falls sind daher Einschränkungen im Erscheinungsbild eines Denkmals eher hinzunehmen, als dies ohne Art. 20 a GG der Fall wäre

3. Beeinträchtigung eines Baudenkmals

- Wann liegt lediglich eine geringfügige Beeinträchtigung eines Baudenkmals durch eine Solaranlage vor?

3. Beeinträchtigung eines Baudenkmals

- VG Braunschweig, Urteil vom 10. November 2021 – 2 A 13/21
 - bei der Installation von modernen Solaranlagen auf einem denkmalgeschützten Gebäude ist selbst für ungeschulte Betrachter der historische Bestand unproblematisch zu trennen von der technischen Neuerung
 - nur der Anschauungswert, nicht aber der Zeugniswert des Baudenkmals wird von der Installation berührt
 - eine Beeinträchtigung des Anschauungswertes eines Baudenkmals ist weniger gravierend, wenn die betroffene Dachfläche für Passanten schlecht einsehbar ist

V. MASLATONs Ausblick

V. Ausblick

- durch Änderungen des Bayerischen Denkmalschutzgesetzes, die seit dem 1. Juli 2023 in Kraft sind, wird Bedeutung der Erneuerbaren Energien betont
- zukünftig ist daher zu erwarten, dass sich das gesteigerte Interesse der Allgemeinheit an dem Ausbau Erneuerbarer Energien gegenüber dem konkreten denkmalschutzrechtlichen Belang im Rahmen einer Abwägung noch mehr durchsetzen wird, als bereits bislang



Biomasse



Windenergie



Photovoltaik



Energierrecht



E-Mobilität



Luftverkehr



**Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit**



MASLATON
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Leipzig · München · Köln