



# Denkmalschutz und Klimaschutz

## Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (VGH) zur Photovoltaikanlage auf der Pfarrscheuer in Emeringen

*Die im Jahr 2011 getroffene Entscheidung des VGH zur Zulässigkeit einer Photovoltaikanlage auf dem Dach der Pfarrscheuer in Emeringen hatte eine breite öffentliche Diskussion zur Folge. Vielfach wurde die Entscheidung so interpretiert, dass nun derartige Anlagen auf Kulturdenkmälern allgemein zulässig wären. In der Stuttgarter Zeitung hieß es „Klimaschutz schlägt Denkmalschutz“, und die FAZ sah sogar eine „Religiosität des Solarstroms“. Bei diesen plakativen Überschriften wurde der Eindruck erweckt, dass dem Denkmalschutz durch die Entscheidung des VGH seine Grenzen aufgezeigt werden sollten. Mit dem vorliegenden Beitrag wird insbesondere untersucht, inwieweit dem Urteil über den Einzelfall hinaus Signalwirkung zukommt.*

Markus Breithaupt

### Um was geht es?

Die katholische Kirchengemeinde Emeringen hatte bei der Unteren Denkmalschutzbehörde des Alb-Donau-Kreises die denkmalschutzrechtliche Genehmigung zum Aufbau einer Photovoltaikanlage aus 96 Solarmodulen auf dem Dach der Pfarrscheuer beantragt (Abb. 2). Die etwa 8,50 m × 17,00 m große Dachhälfte wäre danach bis auf einen schmalen Rand flächig mit bläulich schimmernden Solarmodulen bedeckt gewesen. Alternativ hätten auch anthrazitfarbene Solarmodule verwendet werden können.

Die 1789 erbaute Pfarrscheuer befindet sich zusammen mit der Pfarrkirche St. Urban und dem Pfarrhaus in der Gemeinde Emeringen. Pfarrscheuer und Pfarrhaus stellen eine Sachgesamtheit dar, an deren Erhaltung aus heimatgeschichtlichen und wissenschaftlichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht. Diese Sachgesamtheit ist ein Kulturdenkmal nach §2 Denkmalschutzgesetz Baden-Württemberg (DSchG). Pfarrhaus und Pfarrkirche wiederum gelten beide als gemäß §12 Abs.1 DSchG in das Denkmalschutzbuch eingetragene besonders geschützte Kulturdenkmale und genießen damit Umgebungsschutz.

Das Landratsamt Alb-Donau-Kreis lehnte auf Grundlage der Stellungnahme des Referates Denkmalpflege des Regierungspräsidiums Tübingen die Erteilung der denkmalschutzrechtlichen Genehmigung ab, da die Belange des Denkmalschutzes an der Erhaltung des Erscheinungsbildes das Inter-

esse der Kirchengemeinde an der Energiegewinnung durch die Photovoltaikanlage überwiegen. Das Regierungspräsidium Tübingen, Referat Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Raumordnung, Baurecht und Denkmalschutz, hat den Widerspruch der Antragstellerin mit der Begründung zurückgewiesen, dass die Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes des Kirchenensembles auf der beherrschenden Höhe über der Ortschaft erheblich sei und die Interessen des Denkmalschutzes die Interessen der Kirchengemeinde an der Nutzung des Daches der Pfarrscheuer für die Photovoltaikanlage überwiegen.

Das Verwaltungsgericht Sigmaringen hielt diese Entscheidung für rechtmäßig, weil die Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes erheblich sei und höherrangiges Recht keine abweichende Entscheidung gebiete.

### Was sagt der VGH?

Der 1. Senat des VGH hat mit Urteil vom 01.09.2011, AZ.: 1 S 1070/11 (vgl. auch Verwaltungsblätter Baden-Württemberg 2012, S. 185 ff) das Urteil des VG Sigmaringen geändert, die Bescheide des Landratsamtes und des Regierungspräsidiums aufgehoben und das Landratsamt verpflichtet, über die Genehmigung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats neu zu entscheiden. Wie in früheren Entscheidungen prüft der VGH zunächst die Rechtsgrundlage des §8 Abs. 1 Nr. 2 DSchG und bejaht das Vorliegen eines Kultur-



denkmals im Sinne des §2 DSchG. Es bestehe ein öffentliches Interesse am Erhalt dieses Kulturdenkmals aus heimatgeschichtlichen und wissenschaftlichen Gründen und auch eine Genehmigungspflicht für die Anlage, weil das Erscheinungsbild für den als Maßstab gedachten Durchschnittsbetrachter nachteilig verändert sei. Diese Genehmigung dürfe nur versagt werden, wenn die Beeinträchtigung des Erscheinungsbilds erheblich sei und höherrangiges Recht, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, keine abweichende Entscheidung gebiete. Notwendig sei dabei eine kategorienadäquate Beurteilung. Dies bedeute, dass eine an der jeweiligen Schutzkategorie orientierte differenzierte Betrachtungsweise notwendig sei. So sei etwa bei einem aus künstlerischen Gründen geschützten Kulturdenkmal die umfassende und ungestörte Erhaltung der Identität der Substanz und des Erscheinungsbildes von entscheidender Bedeutung.

Der VGH weist darauf hin, dass bei den Schutzgründen der wissenschaftlichen und insbesondere der heimatgeschichtlichen Bedeutung die Schwelle zur belastenden Wirkung nicht so schnell erreicht werde, wenn es lediglich um den dokumentarischen Charakter des Kulturdenkmals gehe. In diesen Fällen könnten vergleichsweise stärkere Beeinträchtigungen hingenommen werden.

Für die Frage der Erheblichkeit der Beeinträchtigung in subjektiver Hinsicht stellt der VGH fest, dass sich das Empfinden des Durchschnittsbetrachters im Laufe der Zeit ändern könne und

Photovoltaikanlagen auf Dächern, gerade auch auf Scheunendächern im ländlichen Raum, mittlerweile zum normalen Erscheinungsbild gehörten und nicht mehr per se störend seien.

Auf dieser Grundlage sieht der VGH keine erhebliche Beeinträchtigung der Pfarrscheuer selbst und auch nicht der Sachgesamtheit Pfarrhaus/Pfarrscheuer, bejaht aber eine erhebliche Beeinträchtigung der besonders geschützten Kulturdenkmale Pfarrkirche und Pfarrhaus. Die Pfarrscheuer liege in der denkmalrechtlich relevanten Umgebung im Sinne des §15 Abs. 3 Satz 1 DSchG, in der die Photovoltaikanlage einen erheblich störenden Blickfang darstellen würde. Es liege eine deutlich wahrnehmbare nachteilige Beeinflussung des Erscheinungsbildes vor, die der Betrachter als belastend empfinde, da Pfarrkirche, Pfarrhaus und Pfarrscheuer in der exponierten Ortsrandlage ungestört wahrzunehmen seien.

Auch bei einer erheblichen Beeinträchtigung müsse über den Genehmigungsantrag nach pflichtgemäßem Ermessen entschieden werden. Dabei seien die Behörden von falschen Voraussetzungen ausgegangen, da sie von einer Beeinträchtigung des Ensembles Pfarrkirche, Pfarrhaus und Pfarrscheuer ausgegangen seien. Eine Sachgesamtheit Pfarrkirche/Pfarrhaus/Pfarrscheuer gebe es aber hier nicht, die Sachgesamtheit erstrecke sich nur auf das Pfarrhaus und die Pfarrscheuer.

Entscheidend sei hier die Schwere der Beeinträchtigung der besonders geschützten Kulturdenkmale Pfarrkirche und Pfarrhaus. Zu prüfen sei, ob

*1 Zehntscheuer, Kirche, Pfarrhaus und Pfarrscheuer (von links nach rechts) bilden auch heute noch das geistliche Zentrum am südwestlichen Ortsrand von Emeringen. Der Umgebungsbereich von Kirche und Pfarrhaus ist der einzige in Emeringen, der nicht von Photovoltaikanlagen überlagert ist.*



2 Die 1789 erbaute Pfarrscheuer weist trotz Veränderungen noch wesentliche Merkmale des Bautyps wie geschlossene Wandflächen und eine ruhige Dachfläche ohne Dachaufbauten sowie große Toröffnungen auf.

der für die beiden Einzeldenkmale Pfarrkirche und Pfarrhaus nach §15 Abs. 3 DSchG bestehende Umgebungsschutz durch die Errichtung der Photovoltaikanlage erheblich beeinträchtigt werde.

Das Landratsamt Alb-Donau-Kreis als Untere Denkmalschutzbehörde müsse daher eine erneute Ermessensentscheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des VGH treffen.

Für diese Entscheidung weist der VGH darauf hin, dass das öffentliche Interesse an der Erschließung erneuerbarer Energien mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen sein wird. Die Belange des Klimaschutzes seien im Grundgesetz und in der Landesverfassung verankert; dies bedeute, dass den Belangen des Denkmalschutzes auch bei einer erheblichen Beeinträchtigung nicht automatisch der Vorrang gegenüber den Belangen des Klimaschutzes gebühre. Beeinträchtigungen des äußeren Erscheinungsbildes eines Kulturdenkmals seien daher durch Photovoltaikanlagen im stärkerem Maße hinzunehmen als andere bauliche Veränderungen. Wirtschaftliche Interessen wie die erwarteten Gewinne aus der Stromeinspeisung seien dagegen von untergeordneter Bedeutung. Auch ergeben sich aus dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht und der Religionsfreiheit keine weitergehenden Anforderungen an die zu treffende Ermessensentscheidung, weil der Schutzbereich dieser Verfassungsbestimmungen hier nicht eröffnet sei.

### Wie geht es weiter?

Das Landratsamt Alb-Donau-Kreis hat mittlerweile mit der Entscheidung vom 30.01.2012 die Erteilung der denkmalschutzrechtlichen Genehmigung erneut abgelehnt. Es bejaht eine erhebliche Beein-

trächtigung der besonders geschützten Kulturdenkmale Pfarrkirche und Pfarrhaus mit einer ausführlichen Ermessensbegründung. Bei Berücksichtigung aller Belange ergebe sich ein eindeutiger Vorrang für den Denkmalschutz. Der Umgebungsbereich der Kulturdenkmale sei der einzige in Emeringen, der nicht von Photovoltaikanlagen überlagert sei. Die Photovoltaikanlage würde das die Gemeinde prägende Erscheinungsbild von Pfarrkirche und Pfarrhaus abwerten und den gesamten Umgebungsbereich erheblich beeinträchtigen (Abb. 1). Bei Berücksichtigung aller Belange ergebe sich hier – auch bei Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Verankerung des Klimaschutzes – ein Vorrang für die Belange des Denkmalschutzes. Gegen diese Entscheidung wurde Widerspruch eingelegt, über den derzeit noch nicht entschieden ist.

### Was bedeutet das allgemein?

Das Urteil des VGH macht deutlich, wie wichtig eine genaue Sachverhaltsermittlung und die darauf gestützte Ermessensentscheidung sind. Bei dieser Entscheidung sind alle Belange in die Abwägung einzustellen und zu gewichten; dabei ist insbesondere der Klimaschutz mit seiner verfassungsmäßigen Verankerung zu berücksichtigen. Die neue Entscheidung der Unteren Denkmalschutzbehörde zeigt, dass entgegen der ursprünglichen Wahrnehmung des Urteils im Rahmen der zu treffenden Ermessensentscheidung die Abwägung zu Lasten des Klimaschutzes und zu Gunsten des Denkmalschutzes ausgehen kann. Dies sollte dann unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des VGH genau und ausführlich begründet werden. Vor allem gilt es zu beachten, dass auch bei erheblichen Beeinträchtigungen eines Kulturdenkmals die Genehmigung nicht automatisch versagt werden kann und stattdessen in einem zweiten Schritt in der Ermessensentscheidung alle Argumente für und gegen die Zulassung der Photovoltaikanlage gegenübergestellt werden müssen und erst dann im Einzelfall zu entscheiden ist.

Auch bei erheblichen Beeinträchtigungen von Kulturdenkmälern kann nicht automatisch von einem Vorrang des Denkmalschutzes ausgegangen werden. Allerdings gibt es ebenso wenig einen Vorrang des Klimaschutzes, da im Einzelfall die ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten Belange des Denkmalschutzes überwiegen können.

**Markus Breithaupt**  
Regierungspräsidium Karlsruhe  
Referat 21 – Raumordnung, Baurecht,  
Denkmalschutz