



Denkmalschutzrechtliche Privilegierung von Industriedenkmalen im Strukturwandel

Datum: 24. Januar 2024

Die Ausarbeitungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beim Landtag von Sachsen-Anhalt sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.



LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT | 39094 Magdeburg

...

im Hause

Ihr Zeichen/
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen:

Bearbeitet von:
Tel.: +49 391 560-

Datum: 24.01.2024

Denkmalschutzrechtliche Privilegierung von Industriedenkmalen im Strukturwandel

Sehr ...,

in Ihrem Schreiben vom ... nahmen Sie Bezug auf die Umsetzung des Strukturwandels im Mitteldeutschen Revier und schilderten, dass sich derzeit insbesondere die landesgesetzlichen Regelungen zum Denkmalschutz als Hürde erweisen. In Ansehung der denkmalschutzrechtlichen Erleichterung für die Nutzung erneuerbarer Energien in § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 4 des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes (BbgDSchG) baten Sie den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) um Stellungnahme zu der Frage, ob und mit welchen Inhalten das Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt um eine Privilegierung von Industriedenkmalen in den Gebieten des Strukturwandels nach § 2 Nr. 2 Buchst. b des Investitionsgesetzes Kohleregion (InvKG) ergänzt werden könnte.

Dazu nimmt der GBD wie folgt Stellung:

Eine kategorische Privilegierung jeglicher Maßnahmen des Strukturwandels gegenüber den Belangen des Denkmalschutzes dürfte nach Auffassung des GBD ausscheiden.

Dieser Einschätzung liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Die alte Bausubstanz von Veredelungsanlagen für Braunkohle kann grundsätzlich ein Kulturdenkmal darstellen. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 des Denkmalschutzgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (DSchG LSA) sind Kulturdenkmale gegenständliche Zeugnisse menschlichen Lebens aus vergangener Zeit, die im öffentlichen Interesse zu erhalten sind. Neben Baudenkmalen zählt § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG LSA auch Denkmalbereiche zu den Kulturdenkmalen, denen ausdrücklich auch industrielle Produktionsstätten zuzurechnen sind.

Informationen zur Verarbeitung Ihrer Daten (Art. 13, 14 DSGVO) in der Landtagsverwaltung und Ihrer diesbezüglichen Rechte erhalten Sie bei Ihrer Bearbeiterin / Ihrem Bearbeiter oder im Internet unter <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/datenschutz/>.

Nach dem politisch beschlossenen Ausstieg aus dem Braunkohleabbau und der Verstromung von Braunkohle stellen bauliche Anlagen der Braunkohleveredlung prägende Zeugnisse einer Industrie aus der Vergangenheit dar, deren Erhalt grundsätzlich im öffentlichen Interesse stehen kann (vgl. für die Kernkraft, Davydov, in: Martin/Krautzberger [Hrsg.], Denkmalschutz und Denkmalpflege, 5. Auflage 2022, Teil C Rn. 55).

Wenn bauliche Anlagen eines ehemaligen Braunkohlekraftwerks ein Kulturdenkmal im Sinne des § 2 DSchG LSA darstellen, unterliegen sie kraft Gesetzes dem Schutz des Denkmalschutzgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt.

Die gesetzlichen Restriktionen zum Schutz von Kulturdenkmälern können Maßnahmen des Strukturwandels im Einzelfall entgegenstehen. Veränderungen in der Substanz oder Nutzung, die die Denkmalqualität erheblich beeinträchtigen können oder zur Zerstörung des Kulturdenkmals führen, sind gemäß § 10 Abs. 1 und 2 DSchG LSA als Eingriffe zu bewerten und genehmigungspflichtig. Ebenso der Genehmigung bedarf gemäß § 14 Abs. 1 DSchG LSA, wer Änderungen eines Kulturdenkmals wie beispielsweise die Instandsetzung, Umgestaltung oder Nutzungsänderung vornehmen will. Unter welchen Voraussetzungen Eingriffe in ein Kulturdenkmal zu genehmigen sind, ergibt sich aus § 10 Abs. 2 DSchG LSA. Danach sind Eingriffe unter anderem dann zu genehmigen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse den Eingriff verlangt. Dies erscheint für Maßnahmen des Strukturwandels zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, bedarf jedoch einer Abwägung im konkreten Einzelfall.

Bisher hat keines der vom Kohleausstieg betroffenen Bundesländer eine gesetzliche Regelung zur Bevorzugung der Belange des Strukturwandels gegenüber den Belangen des Denkmalschutzes getroffen.

Der Gesetzgeber des Landes Brandenburg hat seine denkmalschutzrechtlichen Regelungen über erlaubnispflichtige Maßnahmen mit Gesetz vom 28. Juni 2023 um einen Privilegierungstatbestand für Anlagen zur Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien ergänzt (GVBl. 2023 I Nr. 16). Gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 BbgDSchG überwiegt in der Regel das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung oder Veränderung von Anlagen zur Erzeugung oder Nutzung erneuerbarer Energien, wenn die daraus folgende Beeinträchtigung des äußeren Erscheinungsbildes des Denkmals reversibel und nicht erheblich ist und in die denkmalwerte Substanz nur geringfügig eingegriffen wird.

Dieser landesrechtliche Privilegierungstatbestand dürfte allerdings eher deklaratorischen Charakter haben. Denn der Bundesgesetzgeber hat bereits mit Gesetz vom 20. Juli 2022 in § 2 Satz 2 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) ausdrücklich geregelt, dass die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden sollen, bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist (Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor vom 20. Juli 2022, BGBl. I 2022, Nr. 28; 2023 I Nr. 87). Auch für denkmalschutzrechtliche Abwägungsentscheidungen gilt daher, dass das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen zur Nutzung Erneuerbarer Energien nur in Ausnahmefällen überwunden werden kann (Geszentwurf der Bundesregierung vom 2. Mai 2022, BT-Drs. 20/1630, S. 159).

Ob durch Landesrecht zugunsten von Maßnahmen des Strukturwandels eine vergleichbare Privilegierung gegenüber den Belangen des Denkmalschutzes geregelt werden könnte, erscheint fraglich. Der Landesgesetzgeber hat zwar grundsätzlich die Befugnis, durch Landesgesetz Abwägungsdirektiven für denkmalschutzrechtliche Entscheidungen zu regeln. Dabei muss er aber die davon betroffenen verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter angemessen zum Ausgleich bringen. In Sachsen-Anhalt hat der Denkmalschutz Verfassungsrang (Artikel 36 Abs. 4 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, LV LSA). Denkmalschutzrechtliche Regelungen gehen regelmäßig mit Beschränkungen der Verfügungsfreiheit des Eigentümers einher. Das Eigentum steht gemäß Artikel 18 LV LSA ebenfalls unter dem Schutz der Verfassung. Bestimmungen des Inhalts und der Schranken des Eigentums sind nur verfassungskonform, wenn die Beschränkung des Eigentumsgrundrechts verhältnismäßig ist. Um dies für den jeweiligen Einzelfall sicherzustellen, stellt das Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt die Erhaltungspflicht stets unter dem Vorbehalt der Zumutbarkeit (§ 10 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 4 und 5 DSchG LSA).

Die besonderen Umstände des Kohleausstiegs lassen es auf den ersten Blick angemessen erscheinen, über den Zumutbarkeitsvorbehalt hinaus eine generelle Vorrangregelung für den Strukturwandel zu schaffen. Man könnte argumentieren, zugunsten der Eigentümer von Braunkohlekraftwerken sei im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen, dass diese die bisherige Nutzung nicht freiwillig aufgegeben haben, sondern der Ausstieg aus dem Kohleabbau und der Kohleverstromung vom Bundesgesetzgeber beschlossen wurde (Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG), Artikel 1 des Kohleausstiegsgesetzes vom 8. August 2020, BGBl. I 2020, Nr. 37). Die daraus resultierenden Nachteile wurden vom Bundesgesetzgeber allerdings bereits mit entsprechenden Entschädigungsregelungen berücksichtigt (§ 44 KVBG). Mit diesem Argument ließe sich eine Benachteiligung der verfassungsrechtlichen Denkmalschutzinteressen jedenfalls nicht begründen.

Auch die Überlegung, dass die Denkmaleigenschaft von Braunkohlekraftwerken mittelbar aufgrund einer staatlichen Entscheidung eingetreten ist, führt zu keinem anderen Ergebnis. Der Eintritt der Denkmaleigenschaft ist stets der Einflussnahme des Eigentümers entzogen. In diesem Punkt unterscheiden sich die Eigentümer von Braunkohlekraftwerken nicht von anderen Denkmaleigentümern.

Schließlich ist nicht ersichtlich, dass die denkmalschutzrechtlichen Restriktionen den Maßnahmen des Strukturwandels stets entgegenstehen würden. Der Begriff „Strukturwandel“ beschreibt keinen klar umrissenen Maßnahmenkatalog. Der Bundesgesetzgeber verwendet diesen Begriff im Investitionsgesetz Kohleregion ohne nähere Angaben zu dessen Bedeutung. Der Katalog der Handlungs- und Projektfelder in der Anmerkung zu Anlage 2 zu § 1 Abs. 3 InvKG ist sehr weit und im Übrigen auf Weiterentwicklung angelegt. Grundsätzlich könnte wohl jegliche Form der Nachnutzung stillgelegter Kohlekraftwerke als Maßnahme des Strukturwandels verstanden werden. Abgesehen davon steht nicht von vornherein fest, dass eine Maßnahme des Strukturwandels auf jeden Fall einen nicht genehmigungsfähigen Eingriff darstellt. Selbst wenn dies im Einzelfall zutreffen sollte, könnte sich der Eigentümer eines Kohlekraftwerks möglicherweise darauf berufen, dass der unveränderte Erhalt des Denkmals ihn unzumutbar belastet. Auch unter diesem Aspekt erscheint es nicht angemessen, die denkmalschutzrechtlichen Interessen durch eine Privilegierung von Maßnahmen des Strukturwandels hinter das Eigentumsgrundrecht zurückstehen zu lassen.

Andere verfassungsrechtlich geschützte Positionen, die den Vorzug des Strukturwandels vor dem verfassungsrechtlichen Denkmalschutzauftrag des Artikels 36 Abs. 4 LV LSA rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich. Im Unterschied zur Priorisierung der Nutzung erneuerbarer Energie, die der Verwirklichung der Klimaschutzverpflichtung aus Artikel 35 Abs. 1 LV LSA und Artikel 20a GG dient, lässt sich der Strukturwandel in der beschriebenen tatbestandlichen Weite keinem verfassungsrechtlichen Auftrag zuordnen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

urheberrechtlich geschützt - kommerzielle Nutzung untersagt