



Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung

—

Mitglied des Landtages Dr. Falko Grube (SPD)

Verhältnis von Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) und Denkmalschutzgesetzes (Denk- mSchG LSA)

Kleine Anfrage - **KA 8/1069**

Sehr geehrter Herr Präsident,

beigefügt übersende ich Ihnen die Antwort der Landesregierung - erstellt von der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur - auf die o. g. Kleine Anfrage.

Mit freundlichen Grüßen
in Vertretung

Dr. Sebastian Putz

***Hinweis:** Die Drucksache steht vollständig digital im Internet/Intranet zur Verfügung. Die Anlage ist in Word als Objekt beigefügt und öffnet durch Doppelklick den Acrobat Reader.
Bei Bedarf kann Einsichtnahme in der Bibliothek des Landtages von Sachsen-Anhalt erfolgen.*

(Ausgegeben am 22.11.2022)

Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung

Herr Dr. Falko Grube (SPD)

Verhältnis von Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) und Denkmalschutzgesetzes (DenkmSchG LSA)

Kleine Anfrage - KA 8/1069 vom 17.10.2022

Vorbemerkung des Mitglieds des Landtages

Nicht erst nach der Novellierung des EEG, in welchem der Bundesgesetzgeber der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen der erneuerbaren Energien ein „überragendes öffentliches Interesse“ bescheinigt und der Entwicklung der Energiepreise, stehen Klimaschutz und der Ausbau der erneuerbaren Energien im Fokus. Vermehrt stellen sich Fragen zu energetischer Sanierung oder Ausstattung mit Photovoltaik und Solarthermie auch bei Eigentümer*innen und Nutzer*innen von denkmalgeschützten Gebäuden, bei welchen es einer Genehmigung der Denkmalschutzbehörden bedarf.

Antwort der Landesregierung

erstellt von der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur

Frage 1

Wie bewertet die Landesregierung juristisch das Verhältnis zwischen dem überragenden öffentlichen Interesse der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen der erneuerbaren Energien nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) und der Schutzwürdigkeit von Denkmalen nach Denkmalschutzgesetz (DenkmSchG LSA)?

Antwort zu Frage 1:

Die Frage bezieht sich auf das Verhältnis von Bundes- und Landesrecht, insoweit § 2 EEG in der Neufassung vom 19. Juli 2022 einen Vorrang des öffentlichen Belangs der erneuerbaren Energien verwaltungsgebietsübergreifend gegenüber anderen öffentlichen Belangen statuiert. In der Fassung vom 19. Juli 2022 (BGBl. 2022 I Nr. 28 vom 28.07.2022, 1214) erhielt § 2 S. 1 und 2 EEG folgenden Wortlaut: „Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.“

Die Landesregierung folgt der zum Verhältnis von § 2 EEG und den Denkmalschutzgesetzen der Länder ergangenen obergerichtlichen Rechtsprechung, hier den Beschlüssen des 12. Senats des OVG Lüneburg vom 21.04.2022 und vom 12.10.2022 (beide 12 MS 188/21). Darin weist das Oberverwaltungsgericht in einem baurechtlichen Verfahren zutreffend darauf hin, dass „§ 2 Satz 2 EEG n. F. lediglich ein Optimierungsgebot im engeren Sinne enthält, das die Ausfüllung eines behördlichen Gestaltungsspielraums (etwa bei Planfeststellungen und in der Bauleitplanung) steuert [...]“, die Belange des Denkmalschutzes aber durch das Landesdenkmalrecht konkretisiert werden, dessen Vorschriften nach § 29 Abs. 2 BauGB unberührt bleiben, vgl. BVerwG, Urt. 21.4.2009 - BVerwG 4 C 3.08 - juris, Rn. 21 (OVG Lüneburg 12. Senat, Beschluss vom 12.10.2022, 12 MS 188/21, Rz 58 f.). Bereits mit Beschluss vom 21.04.2022 (darin Rz. 74) hatte das OVG Lüneburg in selber Sache erhebliche Zweifel an einer unmittelbaren Wirkung von § 2 EEG für das Denkmalrecht der Länder erkennen lassen. Es sei „darauf hinzuweisen, dass die Bundesregierung die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die geplante Vorschrift aus Art 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 24 GG herleitet (vgl. BR-Drucks. 162/22, S. 161, unter V.). Wie weit die Rechtswirkungen eines § 2 Satz 2 EEG 2023 in das Denkmalrecht hineinreichen könnten, der sich (lediglich) auf diese Gesetzgebungskompetenzen stützen kann, mag hier dahinstehen. Es sei allerdings angemerkt, dass der Bund auf dem Gebiet des Denkmalschutzes nur in eng begrenzten Sonderbereichen über Rechtssetzungsbefugnisse verfügt (vgl. Hammer, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, S. 70 f., unter B. II., Rn. 21).“

Die Landesregierung teilt diese Einschätzung und auch die kompetenzielle Bewertung des OVG Lüneburg. Die Kulturhoheit der Länder nach Art. 30, 70 GG umfasst den Denkmalschutz. Er ist ein Gut von Verfassungsrang nach Art. 36 Abs. 4 der Landesverfassung. Soweit der Bund für eine Vielzahl von Verwaltungsbereichen die Ausfüllung eines behördlichen Gestaltungsspielraums einfachgesetzlich regelt und die Befugnis hierzu auf das Recht der Wirtschaft nach Art 74 Abs. 1 Nr. 11 GG stützt, muss sich dies im Rahmen der föderalen Kompetenzordnung halten.

Neben diesen kompetenziellen Erwägungen beruht die Auslegung der Landesregierung auf dem Willen des Bundesgesetzgebers, soweit er sich aus der Gesetzesbegründung der Neufassung von § 2 EEG erschließt (BT-Drs. 20/1630, S. 159). Darin heißt es: „Konkret sollen die erneuerbaren Energien damit im Rahmen von Abwägungsentscheidungen u. a. gegenüber seismologischen Stationen, Radaranlagen, Wasserschutzgebieten, dem Landschaftsbild, Denkmalschutz oder im Forst-, Immissionsschutz-, Naturschutz-, Bau- oder Straßenrecht nur in

Ausnahmefällen überwunden werden. [...] Öffentliche Interessen können in diesem Fall den erneuerbaren Energien als wesentlicher Teil des Klimaschutzgebotes nur dann entgegenstehen, wenn sie mit einem dem Artikel 20a GG vergleichbaren verfassungsrechtlichen Rang gesetzlich verankert bzw. gesetzlich geschützt sind oder einen gleichwertigen Rang besitzen.“ Ferner erklärt der Bundesgesetzgeber (BT-Drs. 19/23482, S. 82): „Der Anwendungsbereich völkerrechtlicher Verträge wird durch diesen Entwurf nicht berührt.“

Die in Kulturhoheit der Länder geschaffenen Denkmalschutzgesetze sind demnach kein vom Bundesgesetzgeber beabsichtigter Gegenstand der Regelung des § 2 EEG. Andernfalls wären durch eine mögliche Beschränkung der Denkmalschutzgesetze der Länder auch die Anwendungsbereiche völkerrechtlicher Verträge berührt, insoweit sie durch die Vertragsstaaten der Vereinten Nationen als Garanten für effektiven Schutz der Stätten des Erbes der Menschheit (UNESCO-Welterbekonvention 1972) anerkannt sind. Ferner handelt es sich bei Denkmalschutz und Denkmalpflege um Güter von Verfassungsrang, die dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG gemäß ober- und höchstgerichtlicher Rechtsprechung nicht nachstehen. Nach ständiger Rechtsprechung entfaltet der durch Art. 20a GG normierte Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen kein solches Gewicht, dass er sich gegen die Belange des Denkmalschutzes generell durchsetzen würde (BayVGh, Beschluss vom 16. April 2015 - 2 ZB 14.180 - juris Rn. 6; ebenso das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 10. Juni 2022 - 2 L 21/20.Z: „Aus Art. 20a GG ergibt sich kein unbedingter Vorrang des Staatsziels Umweltschutz gegenüber dem in Art. 36 Abs. 4 VerfLSA ebenfalls verfassungsrechtlich verankerten Denkmalschutz.“). Auch das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt in seiner Entscheidung zum Bundes-Klimaschutzgesetz betont, dass Art. 20a GG keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen genießt, sondern im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen ist (BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 - , BVerfGE 157, 30-177). Gerade diesen Ausgleich leisten die Einzelfallentscheidungen im Rahmen der denkmalrechtlichen Genehmigungsverfahren, die unverzichtbar für die Wahrung beider öffentlicher Belange in Ansehung eines konkreten Lebenssachverhaltes sind.

Auch die Aufzählung der Rechtsgebiete in der Gesetzesbegründung zu § 2 EEG führt zum selben Ergebnis. Bis auf den Denkmalschutz sind alle genannten Bereiche des besonderen Verwaltungsrechts solche, in denen dem Bund eine eigene Gesetzgebungskompetenz zukommt. Soweit auch der Denkmalschutz in der Reihe dieser Rechtsgebiete genannt wird, kann sich dies nur auf den bundesrechtlich vorgezeichneten städtebaulichen Denkmalschutz

nach §§ 35, 136 Abs. 4 BauGB beziehen, der wiederum die Anwendung der Landesdenkmalgesetze gemäß § 29 BauGB unberührt lässt.

Für die Denkmalschutzgesetze der Länder verbleibt es damit beim durch das OVG Lüneburg in der zitierten Entscheidung vom 12.10.2022 dargelegten Optimierungsgebot auf die zu leistenden Abwägungsentscheidungen im Einzelfall mit dem gewichtigen öffentlichen Belang des Ausbaus der erneuerbaren Energien.

Frage 2

Welche direkten Auswirkungen des Bundesgesetzes auf die Genehmigungspraxis in Sachsen-Anhalt sieht die Landesregierung?

Antwort zu Frage 2

Die Landesregierung ist sich der Bedeutung des Ausbaus der erneuerbaren Energien durch die vom Fragesteller genannten Anlagen zur Erzeugung von Photovoltaik und Solarthermie bewusst und trägt diesem öffentlichen Belang bereits jetzt auch für Denkmalschutz und Denkmalpflege umfassend Rechnung. So hat die Landesregierung für die Genehmigungspraxis der Denkmalschutzbehörden betreffend Photovoltaik und Solarthermie an und auf Baudenkmalen das Optimierungsgebot für den Gesetzesvollzug weitestmöglich umgesetzt und mit Erlass der obersten Denkmalbehörde vom 13. Oktober 2022 (Az. 63-57701) – veröffentlicht unter <https://kultur.sachsen-anhalt.de/ministerium/erlasse/> – alle Denkmalschutzbehörden des Landes angewiesen, dass „die Genehmigung regelmäßig zu erteilen ist“. Dieses intendierte Ermessen zur Bewilligung von Genehmigungsanträgen für Photovoltaik- und Solarthermieanlagen ist für die Denkmalschutzbehörden bindend und das wirksamste mögliche Mittel zur Durchsetzung des öffentlichen Belangs der erneuerbaren Energien, ohne dass dabei der öffentliche Belang der Denkmalpflege und der Bewahrung des kulturellen Erbes vollständig zurückzutreten hätte, denn dies würde gegen Art. 36 Abs. 4 der Landesverfassung verstoßen.

Zusätzlich zur beschriebenen Genehmigungspraxis, die dem Optimierungsgebot des § 2 EEG bereits vollumfänglich Rechnung trägt, stehen das Denkmalfachamt und die Denkmalschutzbehörden des Landes den Denkmaleigentümern auch bei Fragen der Nutzung erneuerbarer Energien und energetischer Sanierung beratend und begleitend zur Verfügung. Darüber hinaus gewährt die Landesregierung nach Maßgabe des Haushaltsgesetzgebers

gemäß §§ 9 Abs. 4, 20 Abs. 1 und 2 Denkmalschutzgesetz Sachsen-Anhalt Zuschüsse für dem Denkmalerhalt dienende Aufwendungen der Denkmaleigentümer. Dies können auch Maßnahmen zur energetischen Sanierung eines Kulturdenkmals sein. Nicht zuletzt werden Denkmaleigentümer für ihre Aufwendungen zum Erhalt des Kulturdenkmals steuerlich privilegiert, § 7i EStG, was ebenfalls Maßnahmen der energetischen Sanierung einschließt sofern diese der dauerhaften Erhaltung des Denkmals dienlich sind.