

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME  
**17/4912**

A02, A12



8. März 2022  
Stellungnahme

# GESETZENTWURF DER LANDESREGIERUNG ZUM DENKMALSCHUTZGESETZ NRW

Gerne nimmt der Landesverband Erneuerbare Energien Nordrhein-Westfalen (LEE NRW) als Interessensvertretung der Wind-, Solar- und Bioenergie sowie Wasserkraft und Geothermie im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz (Denkmalschutzgesetz – DSchG NRW)“ (Drucksache 17/16518) Stellung.

Der LEE NRW teilt den Grundgedanken des Gesetzes, dass Baudenkmäler als Zeugnis des historischen und kulturellen Erbes Nordrhein-Westfalens einen besonderen Stellenwert besitzen und ihr Schutz und Erhalt für nachfolgende Generationen ein wichtiges politisches Ziel darstellt. Gleichwohl ist ein langfristiger wirtschaftlicher Erhalt von Baudenkmälern nur bei deren zeitgemäßer Nutzung möglich. Hierfür müssen die heutigen Anforderungen in Bezug auf Energieeffizienz, klimafreundliche Energieversorgung und Barrierefreiheit erfüllt werden. Vor dem Hintergrund, dass das DSchG NRW in den 40 Jahren seines Bestehens lediglich unwesentliche Änderungen erfahren hat, begrüßen wir das Bestreben der Landesregierung, dass das Gesetz mit dieser Novellierung um zeitgemäße Aspekte und heutige Erfordernisse ergänzt werden soll. Um zu gewährleisten, dass die Belange des Klimaschutzes und des Einsatzes regenerativer Energien – hier insbesondere der Solarenergie – auch in der behördlichen Praxis entsprechend dem ihnen zukommenden überragenden öffentlichen Interesse (siehe § 2 RefE EEG 2023) berücksichtigt werden, halten wir jedoch einige Ergänzungen und Änderungen für notwendig. Es braucht zeitgemäße Regelungen, die Photovoltaik- und Solaranlagen auf denkmalgeschützten Gebäuden fördern, statt verhindern.

Die neue Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag beschrieben und will es gesetzlich festschreiben, dass zur Erreichung der Klimaziele die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren Energien im öffentlichen Interesse liegt und der öffentlichen Sicherheit dient. Im aktuellen

Referentenentwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor (Stand: 04.03.2022) ist daher ein entsprechender Grundsatz in § 2 EEG 2023 verankert. Die Definition der Erneuerbaren Energien als im überragenden öffentlichen Interesse liegend und der öffentlichen Sicherheit dienend führt also im Falle einer Abwägung dazu, dass das besonders hohe Gewicht der Erneuerbaren Energien berücksichtigt werden muss. Die regenerativen Energien wie z.B. die Solarenergie müssen daher als vorrangiger Belang in die Schutzgüterabwägung eingebracht werden. Konkret können die Erneuerbaren Energien damit im Rahmen von Abwägungsentscheidungen gegenüber dem Denkmalschutz nicht mehr weggeplant werden. Dieses hohe Gewicht der Erneuerbaren Energien muss sich daher auch angemessen in den Überlegungen zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes NRW widerspiegeln.

Die Landesregierung hat im Dezember 2021 die Energieversorgungsstrategie NRW fortgeschrieben. Darin wird das Ziel formuliert, die Photovoltaikleistung zu verdreifachen, möglichst zu vervierfachen von rund 6 GW im Jahr 2020 auf 18 bis 24 GW im Jahr 2030. In diesem Strategiepapier ist noch nicht berücksichtigt, dass der aktuelle Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Erneuerbaren-Energien-Gesetz vorsieht, die Treibhausgasneutralität im Stromsektor nicht wie bisher „vor 2050“, sondern konkret bis 2035 zu erreichen (siehe § 1 Abs. 2 Nr. 2 RefE EEG 2023). Damit diese Zielsetzung erreicht wird, müssen die vorhandenen Potenziale der Solarenergie also noch stärker genutzt werden. Die aktuelle Novellierung des DSchG NRW kann ein Baustein sein, um diese Potenziale zu heben.

In Nordrhein-Westfalen gibt es etwa 82.000 denkmalgeschützte Baudenkmäler. Hiervon sind rund 80 Prozent im Besitz privater Denkmaleigentümerinnen und -eigentümer. Photovoltaik, Solarthermie und denkmalangepasste energetische Sanierung können denkmalgeschützte Gebäude wirtschaftlicher machen und zudem bezahlbaren Wohnraum schaffen.

Konkret schlagen wir folgende Änderungen im Gesetzentwurf vor:

### **Zu § 7 Erhaltung von Baudenkmalern**

Der vorliegende Entwurf regelt in § 7 Abs. 3 DSchG NRW, dass bauliche, technische und wirtschaftliche Maßnahmen, die Baudenkmäler in ihrem Bestand, ihrem Erscheinungsbild oder ihrem wissenschaftlichen Wert gefährden oder beeinträchtigen können, auf den erforderlichen Umfang zu beschränken sind. Diese Regelung mag auf den ersten Blick nachvollziehbar sein. Aus Sicht des LEE NRW darf sie jedoch nicht jene Maßnahmen verhindern, die die Nutzung und den langfristigen Erhalt eines Baudenkmals sichern könnten. In der Gesetzesbegründung wird richtigerweise darauf hingewiesen, dass Baudenkmäler „nicht als unveränderbar zu betrachten“ sind und „nur im Zuge einer zugleich denkmalverträglichen und sinnvollen Nutzung“ erhalten werden könnten. Dies bezieht neben den Anforderungen an die Barrierefreiheit insbesondere auch die Belange des Klimaschutzes und des Einsatzes Erneuerbarer Energien mit ein.

Die regenerativen Energien bieten bereits heute vielfältige technische und denkmalgerechte Lösungen, um Baudenkmäler zukunftsorientiert und zugleich optisch weitestgehend unverändert weiter zu nutzen und

somit langfristig zu erhalten – bspw. durch dunkle Solarmodule, die optisch unauffälliger sind. Mehrere Hersteller bieten zudem PV- oder Solarthermie-Module in Form von Dachziegeln in verschiedenen Farben an, die eine kleinteilige Dachstruktur eines denkmalgeschützten Gebäudes besser in Form und Farbe nachahmen.

Damit diese Maßnahmen in der Praxis jedoch auch umgesetzt werden können und beispielsweise die Erlaubnis für den Bau einer Photovoltaikanlage von den unteren Denkmalbehörden nicht pauschal mit dem Verweis auf den § 7 Abs. 3 DSchG NRW versagt wird, sollte der vorliegende Absatz in Bezug auf die solare Strahlungsenergie eindeutig eingeschränkt werden.

Wir regen daher folgende Änderung im § 7 Abs. 3 DSchG NRW an:

*„Bauliche, technische und wirtschaftliche Maßnahmen, die Baudenkmäler in ihrem Bestand, ~~ihrem~~ Erscheinungsbild ihrer Sichtbarkeit oder Sichtbeziehung oder ihrem wissenschaftlichen Wert gefährden oder beeinträchtigen, sind auf ~~den erforderlichen Umfang zu beschränken~~ eine möglichst geringe Beeinträchtigung auszurichten. Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie beeinträchtigen die Sichtbarkeit oder die Sichtbeziehung auf ein Baudenkmal in der Regel nicht.“*

An dieser Stelle möchten wir darauf hinweisen, dass mit Entscheid des VGH Baden-Württembergs vom 1.9.2011 (VGH Baden-Württemberg, Ur. v. 01.09.2011 - 1 S 1070/11)<sup>1</sup> erstmals die wichtige Aussage getroffen wurde, dass durch PV-Anlagen hervorgerufene Beeinträchtigungen eines Kulturdenkmals in stärkerem Maße hinzunehmen sind als Beeinträchtigungen durch andere bauliche Veränderungen. Der VGH Baden-Württemberg kommt zu dem Schluss, dass es bei der Bewertung der Schwere einer Beeinträchtigung des Denkmalschutzes auf das Empfinden des Durchschnittsbetrachters entscheidend ankommt. In dem bereits im Jahr 2011 gefällten Urteils heißt es: der Bürger befürwortet und akzeptiert mehr und mehr die Nutzung von Erneuerbaren Energien und gerade in ländlichen Gebieten gehören sie inzwischen zum normalen Erscheinungsbild, so dass die Störung des Gesamteindrucks eines Denkmals vom Betrachter als weniger störend eingestuft wird.

### **Zu § 9 Erlaubnispflichten bei Baudenkmalern**

Grundsätzlich bedürfen bauliche Maßnahmen, wie zum Beispiel die Errichtung von Photovoltaik- oder Solarthermieanlagen oder der Einbau mehrfach verglaste Fenster der Zustimmung der unteren Denkmalbehörde. Das aktuelle Denkmalschutzgesetz regelt in § 9 Abs. 2 DSchG NRW („Erlaubnispflichtige Maßnahmen“) hierzu bislang, dass eine Erlaubnis zu erteilen ist, wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt. Diese Passage ist insofern abstrakt formuliert, als sie nicht konkret darlegt, in welchen Fällen ein öffentliches Interesse vorliegt bzw. welche Aspekte im Rahmen des Abwägungsprozesses sachgerecht zu berücksichtigen sind. Dies führt in der Verwaltungspraxis oftmals dazu, dass energetische Modernisierungsmaßnahmen abgelehnt werden,

<sup>1</sup> <https://openjur.de/u/357395.html>

ohne dass der ökologische und ökonomische Nutzen bspw. der Errichtung einer Solaranlage in der Abwägung entsprechend berücksichtigt wurde.<sup>2</sup> Unter anderem Informationen aus Wuppertal bestätigen, dass in der Vergangenheit Solaranlagen von der Unteren Denkmalschutzbehörde abgelehnt wurden oder nur befristet geduldet werden, auch wenn die Nichteinsehbarkeit für die nähere Umgebung sichergestellt ist. Sichtbare Dachflächenfenster und Satellitenschüsseln hingegen wurden gestattet. Dieses Vorgehen ist nicht nur nicht zeitgemäß, es gefährdet über kurz oder lang auch den Erhalt der Baudenkmäler selbst.

Der vorliegende Entwurf des DSchG NRW führt nun in § 9 Abs. 3 S. 2 aus:

*„Bei der Entscheidung sind insbesondere auch die Belange des Wohnungsbaus, des Klimas, des Einsatzes erneuerbarer Energien sowie der Barrierefreiheit angemessen zu berücksichtigen.“*

Aus Sicht des LEE NRW stellt der neu formulierte Passus zwar eine Verbesserung und notwendige Konkretisierung des § 9 DSchG NRW dar, reicht aber gerade angesichts der aktuellen Entwicklungen keineswegs aus. Er berücksichtigt die anstehenden Änderungen u. a. im EEG 2023 nicht. Wir schlagen daher folgende Neuformulierung von § 9 Abs. 3 S. 2 DSchG vor:

*„Bei der Entscheidung sind insbesondere auch die Belange des Wohnungsbaus und der Barrierefreiheit angemessen zu berücksichtigen. Die Belange des Klimas und der Einsatz erneuerbarer Energien liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit.“*

Es wird hiermit klargestellt, welche Aspekte es im Abwägungsprozess sachgerecht zu berücksichtigen gilt und so gleichzeitig verdeutlicht, dass der Klima- und Ressourcenschutz nicht nur wegen der ausdrücklichen gesetzlichen Klarstellung in § 2 RefE EEG 2023 nicht allein ein privater, sondern vor allem auch ein überragender öffentlicher Belang ist.

Die entsprechende Gesetzesbegründung (siehe Punkt 9.c im Entwurf) lehnen wir ab. Sie relativiert und negiert teilweise die Relevanz der genannten Aspekte. So führt der Gesetzgeber hier Folgendes aus:

*„Die Verankerung im Gesetz begründet indes keinen Vorrang bei der Abwägung vor den Belangen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Eine Privilegierung der Belange des Wohnungsbaus, des Klimas, des Einsatzes erneuerbarer Energien sowie der Barrierefreiheit verbietet sich bereits aufgrund des verfassungsrechtlich verankerten Auftrags zum Schutz der Baudenkmäler.“*

Auch wenn es bereits im Rahmen der gegenwärtigen Rechtslage grundsätzlich möglich ist, Aspekte wie den Einsatz Erneuerbarer Energien im Abwägungsprozess zu berücksichtigen, zeigt die gängige Praxis, dass Anträge dennoch oftmals mit Verweis auf eine mögliche Beeinträchtigung der Bausubstanz oder des optischen Erscheinungsbildes abgelehnt werden. Der Verweis auf den Denkmalschutz als Verfassungsrang

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu auch die Stellungnahme des LEE NRW zum Antrag der Fraktionen der CDU und der Fraktion der FDP „Starke Denkmalpflege – starke Heimat! Eigentümer beim Erhalt und der Nutzung von Denkmälern unterstützen.“ Drs. 17/3807. <https://www.lee-nrw.de/data/documents/2020/05/06/529-5eb2d284e3c74.pdf>.

bei gleichzeitigem, angesichts der künftigen Fassung von § 2 EEG 2023 für die Belange des Klimas und der Erneuerbaren Energien unzutreffendem Hinweis darauf, dass es sich bei den genannten Aspekten um keine Privilegierung handelt, birgt die Gefahr, dass die unteren Denkmalbehörden auch zukünftig Denkmalschutzaspekte wesentlich höher gewichten und mit der Gesetzesänderung lediglich der Argumentationsbedarf in der ablehnenden Begründung erhöht wird.

Dabei hinkt der Verweis auf den verfassungsrechtlichen Auftrag zum Schutz der Denkmäler (Artikel 18 Verf NRW) insofern, als seit dem 3. Juli 2001 auch der Umweltschutz verfassungsrechtlich verankert ist. So führt Artikel 29a Abs. 1 Verf NRW aus: „Die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“ Dass zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen auch der Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung und die Nutzung Erneuerbarer Energien gehören, hat der Bundesgesetzgeber hinreichend in § 1 Abs. 3 Nr. 4 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) dargelegt. Im Übrigen ist dies inhaltlich in den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021 (Az. 1 BvR 2656/18 u.a.) zum Klimaschutz ausdrücklich bestätigt. Die Gesetzesbegründung ist dahingehend anzupassen.

Da der individuelle Beurteilungsspielraum der unteren Denkmalbehörden recht groß ist und die Schwelle zur Erheblichkeit einer Beeinträchtigung im Abwägungsprozess unterschiedlich schnell erreicht ist, spricht sich der LEE NRW zudem für einen ergänzenden, steuernden Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) aus. Dieser sollte verschiedene Anwendungshinweise und Beispiele enthalten, um die Verwaltungspraxis zu erleichtern. Gleichzeitig bietet eine Präzisierung des Abwägungsauftrags den Vorteil, dass der Zielkonflikt zwischen dem Erhalt schutzwürdiger Baudenkmäler und deren wirtschaftlicher Nutzbarkeit vor dem Hintergrund der aktuellen energetischen Erfordernisse möglichst effizient gelöst würde.

### **Zu § 15 Erlaubnispflichten bei Bodendenkmälern**

Die vorstehenden Anmerkungen zu § 9 Abs. 3 DSchG NRW gelten entsprechend auch für § 15 Abs. 3 DSchG NRW. Wir schlagen daher vor, den Absatz um folgenden neuen Satz 3 zu ergänzen:

„Die Belange des Klimas und der Einsatz erneuerbarer Energien liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit.“

Insbesondere bei Windenergieprojekten oder Vorhaben der Freiflächen-Photovoltaik gibt es immer wieder Vorbehalte wegen möglicher Bodendenkmäler. Hier kann die vorgeschlagene Formulierung helfen, dass die Feststellung eines Bodendenkmals in der Umgebung des Vorhabens nicht zu dessen Verhinderung oder Verzögerung führt, solange das Bodendenkmal selbst in seiner Substanz nicht beeinträchtigt wird.

### **Zu § 16 Entdeckung von Bodendenkmälern**

Entsprechend dem Vorstehenden ist § 16 Abs. 2 DSchG NRW um einen neuen Satz 3 zu ergänzen:

„Sofern die Entdeckung eines Bodendenkmals in räumlichem Zusammenhang mit einem Vorhaben der Nutzung Erneuerbarer Energien erfolgt, hat die Obere Denkmalbehörde bei ihrer Entscheidung das überragende öffentliche Interesse an der Nutzung Erneuerbarer Energien und ihre der öffentlichen Sicherheit dienende Funktion zu beachten.“

### **Zu § 28 Landesdenkmalrat**

Der vorliegende Entwurf regelt in § 28 DSchG NRW, dass die Oberste Denkmalbehörde zu ihrer Beratung einen Landesdenkmalrat berufen kann. In § 28 Abs. 2, Satz 1, Nr. 4 DSchG NRW werden Vereine, Organisationen etc. genannt, die als Mitglieder in den Landesdenkmalrat jeweils für die Dauer einer Legislaturperiode entsandt werden sollen.

Insgesamt 15 Organisationen aus unterschiedlichen Disziplinen sind benannt. Bedauerlicherweise ist in dieser Liste jedoch kein Vertreter der Erneuerbaren Energien oder des Klimaschutzes aufgeführt, obwohl diese im Gesetz selbst als abzuwägender Belang aufgeführt werden. Dies wird der überragenden Bedeutung des Klimaschutzes und der Energiewende nicht gerecht. Wir halten daher die Benennung von ein oder zwei Vertretern aus diesem Bereich für zwingend erforderlich. Wir vom Landesverband Erneuerbare Energien NRW sind gerne bereit, diese Lücke im Landesdenkmalrat zu schließen und die Oberste Denkmalbehörde bei allen Fragen zum Themenkomplex Energie und Klimaschutz durch unsere Expertise zu beraten.