



MEISTERERNST DÜSING MANSTETTEN

Partnerschaft von
Rechtsanwältinnen und
Rechtsanwälten mbB

Oststraße 2
48145 Münster

Tel. 0251/5 20 91-0
Fax 0251/5 20 91-52

E-Mail: info@meisterernst.de
www.meisterernst.de

Bernd Meisterernst
(bis 2018)

Mechtild Düsing
Fachanwältin für Agrar-,
Erb- und Verwaltungsrecht

Dietrich Manstetten
(bis 2021)

Klaus Kettner
Fachanwalt für Arbeits- und
Sozialrecht

Wilhelm Achelpöhler
Fachanwalt für Verwaltungs- und
für Urheber- und Medienrecht

Dr. Dirk Schuhmacher
Fachanwalt für Agrarrecht

Veronica Bundschuh
Fachanwältin für Arbeitsrecht

Dr. Rita Coenen
Fachanwältin für Familienrecht
Zertifizierte Mediatorin
Lehrbeauftragte Universität
Münster

Marius Schaefer, MLE
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Anna-Kristina Pusch
Fachanwältin für Familien-
und Sozialrecht

**Henning
Schulte im Busch**
Fachanwalt für Agrar- und
Verwaltungsrecht

Julius Altmiks
Rechtsanwalt

Marlit Brummert
Rechtsanwältin

Elena Gabel
Rechtsanwältin

Kurzgutachten

zu Artikel 2
Änderung des Denkmalschutzgesetzes
Drittes Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018 und weiterer
Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen

erstattet im Auftrag der
Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen
in den Landschaftsversammlungen
Westfalen und Rheinland

durch

Rechtsanwalt Wilhelm Achelpöhler
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

September 2025



Arbeitnehmer-
Anwälte

Mitglied der
bundesweiten Kooperation
ArbeitnehmerAnwälte
www.arbeitnehmer-anwaelte.de



A Sachverhalt

Die Landesregierung hat ein „Drittes Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018 und weiterer Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen“ vorgelegt. Dieses Gesetz sieht in Artikel 2 mehrere Änderungen des Denkmalschutzgesetzes vor. Dieses Kurzgutachten nimmt zu den einzelnen Änderungsvorschlägen Stellung.

B Rechtsausführungen

I Artikel 2 Nr. 1

1. Die vorgeschlagene Änderung des Denkmalschutzgesetzes: Ergänzung des § 1 Denkmalschutzgesetz um einen Absatz 4.

Der Gesetzentwurf sieht folgende Änderung vor:

Dem § 1 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Dieses Gesetz gilt nicht für Anlagen, die der Landes- oder Bündnisverteidigung, dem Katastrophenschutz, der Unfallhilfe oder die der Abwehr sonstiger außergewöhnlicher Ereignisse zum Schutz der Bevölkerung einschließlich der baulichen Maßnahmen nach § 37 des Baugesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist, dienen.“

2. Die praktische Bedeutung der der vorgeschlagenen Einfügung des § 1 Abs. 4 DSchG

Nach Art. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs soll das Denkmalschutzgesetz in der Weise geändert werden, dass dem § 1 DSchG ein Absatz 4 angefügt wird, wonach das Gesetz nicht für Anlagen, die der Landes- oder Bündnisverteidigung, dem Katastrophenschutz, der Unfallhilfe oder die der Abwehr sonstiger außergewöhnlicher Ereignisse zum Schutz der Bevölkerung einschließlich der baulichen Maßnahmen - § 37 BauGB in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I, S. 3634), das zuletzt durch Art. 3 des Gesetzes vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist, dienen.

Mit dieser Regelung findet das Denkmalschutzgesetz auf zahlreiche bauliche Anlagen keine Anwendung mehr. Dies gilt unabhängig davon, ob diese Anlagen bereits unter Denkmalschutz stehen. Diese Regelung hat zur Folge, dass bauliche Veränderungen, aber auch die völlige Beseitigung dieser Bauwerke nicht mehr durch die Regelungen des Denkmalschutzgesetzes rechtlich beschränkt wird. Die bislang für die Eigentümer bestehende Pflicht zum Erhalt des Denkmals gilt nicht mehr. Bislang gilt für entspre-

chende Baudenkmäler nach § 7 Abs. 1 DSchG, dass die Eigentümer und sonstigen Nutzungsberechtigte ihre Baudenkmäler im Rahmen des Zumutbaren denkmalgerecht zu erhalten, instand zu setzen, sachgemäß zu behandeln und vor Gefährdung zu schützen, wobei die dauerhafte Erhaltung der denkmalwerten Substanz zu gewährleisten ist.

Wer ein Baudenkmal oder einen Teil eines Baudenkmals beseitigen, verändern oder an einen anderen Ort verbringen oder seine bisherige Nutzung ändern will, bedarf bislang für diese baulichen Anlagen nach § 9 DSchG der Erlaubnis der Unteren Denkmalbehörde. Eine solche Erlaubnis war zu erteilen, wenn entweder Belange des Denkmalschutzes nicht entgegen stehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt.

Diese Pflicht zum Erhalt der denkmalgeschützten Gebäude soll nach der von der Landesregierung mit der Neufassung des Denkmalschutzgesetzes nicht mehr für die dort aufgeführten Anlagen bestehen. Diese könnten also ohne dass insoweit die Vorschriften des Denkmalschutzgesetzes zu beachten wären, künftig beseitigt werden, wenn dies so von den Eigentümern der Flächen vorgesehen ist. Das bislang für die Änderung oder Beseitigung des Denkmals erforderliche überwiegende öffentliche Interesse ist nicht mehr erforderlich, um die künftig nicht mehr als Denkmal geschützte bauliche Anlage zu ändern oder gar zu beseitigen.

Umfasst sind u.a. sämtliche Anlagen der Landesverteidigung. Dazu gehört in Münster etwa das „Luftgaukommando“ in der Manfred-von-Richthofen-Straße 8, das seit dem 21.05.1991 in die Denkmalliste eingetragen ist. Das Gebäude, das weiterhin von der Bundeswehr genutzt wird, könnte also ohne Weiteres abgerissen werden, ohne dass geprüft werden müsste, ob im konkreten Fall ein überwiegendes öffentliches Interesse gegeben ist.

Die Vorschrift erstreckt sich nicht nur auf Anlagen, die der Verteidigung dienen, sondern auch auf alle Anlagen, die dem Katastrophenschutz, der Unfallhilfe oder die der Abwehr sonstiger außergewöhnlicher Ereignisse zum Schutz der Bevölkerung dienen. Die Formulierung ist denkbar weit. Erforderlich ist nicht, dass sich der Zweck der baulichen Anlage allein der Katastrophenschutz oder die Unfallhilfe ist. Ausreichend ist, wenn die bauliche Anlage diesen Zwecke „dient“, mag sich daneben auch anderen Zwecken dienen.

Darüber hinaus bezieht sich der Ausschluss von jedem Denkmalschutz ausdrücklich auf die baulichen Anlagen nach § 37 BauGB. § 37 BauGB privilegiert bauliche Anlagen des Bundes oder des Landes, bei denen es wegen ihrer besonderen öffentlichen Zweckbestimmung erforderlich ist, von den Vorschriften des Baugesetzbuches abzu-

weichen. Ausgenommen sind insoweit Vorhaben, die dem Finanzvermögen und damit nur mittelbar öffentlichen Verwaltungszwecken dienen. Eine besondere Zweckbestimmung liegt bereits dann vor, wenn sich das Bundes- oder Landesvorhaben wegen seiner Aufgabenstellung nach Standort, Ausführung oder Auswirkung von anderen Verwaltungsgebäuden unterscheidet. Darunter fallen beispielsweise technische Anlagen der Daseinsvorsorge, staatliche Unterbringungseinrichtungen wie etwa eine Klinik für Maßregelvollzug¹, auch Gefängnisbauten dürften beispielsweise dazu gehören. Der Verweis auf § 37 BauGB erfasst demnach alle dort genannten Bauvorhaben mit besonderer öffentlicher Zweckbestimmung und ist nicht allein auf die in § 37 Abs. 2 BauGB genannten Maßnahmen beschränkt. § 37 Abs. 2 BauGB privilegiert Vorhaben, die der Landesverteidigung, dienstlichen Zwecken der Bundespolizei oder dem Zivilbevölkerungsschutz dienen, in besonderer Weise, weil insoweit allein die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde erforderlich ist.

Der Vorschrift des § 37 BauGB liegt die Überlegung zugrunde, dass eine uneingeschränkte Anwendung der planungsrechtlichen Vorschriften der §§ 30 ff. des BauGB wegen der Atypik bestimmter öffentlicher Bauten in Einzelfällen zu Schwierigkeiten führen würde, da Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB nur unter engen Voraussetzungen und auch nur im Geltungsbereich eines Bebauungsplans bzw. in den Fällen des § 34 Abs. 2 BauGB überhaupt möglich sind, nicht aber im Außenbereich und in Gebieten nach § 34 Abs. 1 BauGB. Die Regelung stellt einen eigenständigen materiellen Befreiungstatbestand dar, dessen Zweck es ist, eine Abweichung von den materiellen städtebaulichen Vorschriften dann zu ermöglichen, wenn die besondere öffentliche Zweckbestimmung der Bauten² dies erfordert³.

Diese Vorschrift, die für sich genommen überhaupt keinen Bezug zum Denkmalschutz hat und bestimmte bauplanungsrechtliche Problemstellungen für öffentliche Bauten zum Anlass für eine Befreiung von diesen planungsrechtlichen Regelungen nimmt, soll nunmehr auch zu einer Befreiung von sämtlichen Vorgaben des Denkmalschutzrechts führen.

Dabei sieht § 37 Abs.1 BauGB an sich ein besonderes Abwägungsprogramm vor, da auch nach § 37 Abs. 1 BauGB die besondere öffentliche Zweckbestimmung für sich genommen nicht ausreichend ist, um die baulichen Vorhaben abweichend von den Regelungen des BauGB zu ermöglichen. Vielmehr muss die besondere Zweckbestimmung des Vorhabens die Abweichung gerade *erfordern*. Zur Prüfung der Erforderlichkeit sind die widerstreitenden öffentlichen Belange zu gewichten⁴.

¹ OVG NRW, NVwZ-RR 2020, 477

² BVerwG Beschl. v. 16.7.1981 – 4 B 96.81, BeckRS 1981, 31253958; Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 37 Rn. 2

³ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Bleeschmidt, 158. EL Februar 2025, BauGB § 37 Rn. 1

⁴ BVerwG Urteil vom 14.02.1991, Az. 4 C 20/88, BVerwG 88, 35.

Bei dieser Gewichtung konnten bislang auch Belange des Denkmalschutzes vorrangig sein, so meinte etwa das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht, dass der Bau eines Fernsehturms im Sinne des § 37 BauGB nicht erforderlich sei, wenn er Belange des Denkmalschutzes schwerwiegend beeinträchtigt⁵. In dieser Entscheidung hatte das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht zu prüfen, ob die Errichtung eines Fernsehturms - ein Gebäude, das grundsätzlich dem Anwendungsbereich des § 37 Abs. 1 BauGB unterfällt - mit der Eigenart einer Innenstadt vereinbar ist, die durch besonders historisch wertvolle denkmalwürdige Gebäude geprägt war. Eine solche Abwägung wäre künftig entbehrlich, da derartige Vorhaben nicht mehr dem Anwendungsbereich des Denkmalschutzgesetzes unterfallen.

Ebenso möglich wären bauliche Veränderungen etwa an Unterbringungseinrichtungen wie Gefängnissen, die zu den Vorhaben nach § 37 BauGB zählen, ohne dass dafür Belange des Denkmalschutzes von Bedeutung wären.

In Münster steht beispielsweise die Justizvollzugsanstalt an der Gartenstraße 26, errichtet in den Jahren 1845 -1856, seit dem 31.10.1984 unter Denkmalschutz⁶. Ein Gefängnisbau ist zweifelsohne eine Einrichtung besonderer Zweckbestimmung. Auch der Neubau einer Haftanstalt in Münster erfolgt deshalb auf der Grundlage von § 37 BauGB⁷. Vergleichbare bauliche Anlagen sind künftig vom Anwendungsbereich des Denkmalschutzes ausgenommen.

2. Die Begründung des Gesetzentwurfs

Das Gesetz wird wie folgt begründet:

„Zur Umsetzung der mit der Rahmenrichtlinie Gesamtverteidigung (RRGV) von Seiten der Bundesregierung vorgetragenen Ausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik sind insbesondere Änderungen an der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und in dem nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetz notwendig. (Seite 1)... Der Gesetzentwurf umfasst insbesondere Änderungen, um für Anlagen der Landes- oder Bündnisverteidigung, des Katastrophenschutzes, der Unfallhilfe oder solcher, die der Abwehr sonstiger außergewöhnlicher Ereignisse zum Schutz der Bevölkerung einschließlich baulicher Maßnahmen nach § 37 des Baugesetzbuches dienen, zu Verfahrenserleichterungen in der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und im Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen zu kommen. Dies dient der Umsetzung der mit der Rahmenrichtlinie Gesamtverteidigung (RRGV) von Seiten der Bundesregierung vorgetragenen Ausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik. (...) Im Zusam-

⁵ Nds. OVG Urteil vom 25.03.1983, Az. 6 A 24/82, Nvwz 1984, 656.

⁶ Denkmalnummer 122/1.

⁷ Vgl. Stellungnahme der Stadt Münster Landtag NRW Stellungnahme 16/4509

menhang mit der Umsetzung der mit der Rahmenrichtlinie Gesamtverteidigung (RRGV) von Seiten der Bundesregierung vorgetragenen Ausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik, erfolgen Änderungen im nordrhein-westfälischen Denkmalschutzrecht. Es wird klargestellt, dass bestimmte Anlagen dem Denkmalschutzgesetz nicht unterfallen. Des Weiteren wird gesetzlich klargestellt, dass für Liegenschaften des Landes Nordrhein-Westfalen und des Bundes sowie für Hochschulen in Trägerschaft des Landes, Universitätskliniken und Studierendenwerke im Hinblick auf die mögliche Eintragung von Anlagen als Denkmal kein Antragsrecht Dritter besteht (...) Der Gesetzentwurf umfasst insbesondere Änderungen, um für Anlagen der Landes- oder Bündnisverteidigung, des Katastrophenschutzes, der Unfallhilfe oder solcher, die der Abwehr sonstiger außergewöhnlicher Ereignisse zum Schutz der Bevölkerung einschließlich baulicher Maßnahmen nach § 37 des Baugesetzbuches dienen, zu Verfahrenserleichterungen in der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und im Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen zu kommen. Dies dient der Umsetzung der mit der Rahmenrichtlinie Gesamtverteidigung (RRGV) von Seiten der Bundesregierung vorgetragenen Ausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik. (AT Begründung Seite 1) (...) Im Zusammenhang mit der Umsetzung der mit der Rahmenrichtlinie Gesamtverteidigung (RRGV) von Seiten der Bundesregierung vorgetragenen Ausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik, erfolgen Änderungen im nordrhein-westfälischen Denkmalschutzrecht.(...)

Es wird klargestellt, dass bestimmte Anlagen dem Denkmalschutzgesetz nicht unterfallen. Des Weiteren wird gesetzlich klargestellt, dass für Liegenschaften des Landes Nordrhein-Westfalen und des Bundes sowie für Hochschulen in Trägerschaft des Landes, Universitätskliniken und Studierendenwerke im Hinblick auf die mögliche Eintragung von Anlagen als Denkmal kein Antragsrecht Dritter besteht. (AT Begründung Seite 3) (...) Die Nationale Sicherheitsstrategie vom 14. Juni 2023 ist das oberste sicherheitspolitische Dachdokument der Bundesregierung für die kommenden Jahre und gibt Orientierung, wie die deutsche Sicherheitspolitik auf die Herausforderungen des sicherheitspolitischen Umfelds hin ausgerichtet wird. Die Nationale Sicherheitsstrategie formuliert konzeptionelle Vorgaben für die Steigerung gesamtstaatlicher Wehrhaftigkeit, Resilienz und Nachhaltigkeit. Dabei verfolgt sie eine Politik der integrierten Sicherheit, die für das Zusammenwirken aller relevanten Akteure, Mittel und Instrumente mit dem Ziel, die Sicherheit Deutschlands umfassend zu erhalten und zu stärken, steht. (Seite 13) (...) Auf die eingehenden Erläuterungen zu Artikel 1 wird verwiesen. Vor dem Hintergrund der veränderten internationalen Sicherheitslage und den daraus erwachsenden Anforderungen der RRGV soll der öffentliche Belang der nationalen Sicherheit auch im Bereich des Denkmalschutzes aufgewertet werden.

Anlagen, die der Landes- oder Bündnisverteidigung, dem Katastrophenschutz, der Unfallhilfe oder die der Abwehr sonstiger außergewöhnlicher Ereignisse zum Schutz der Bevölkerung einschließlich der baulichen Maßnahmen nach § 37 des Baugesetzbuches dienen, werden aus dem Anwendungsbereich des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes ausgenommen. Dies dient der Umsetzung der Anforderungen der RRGV sowie der Entlastung und Vereinfachung im Hinblick auf die genannten Anlagen. Da sich die Nutzung und Nutzbarkeit von Anlagen, die der Landes- oder

Bündnisverteidigung, dem Katastrophenschutz, der Unfallhilfe oder die der Abwehr sonstiger außergewöhnlicher Ereignisse zum Schutz der Bevölkerung einschließlich der baulichen Maßnahmen nach § 37 BauGB dienen, aus der Natur der Sache heraus rasch ändern können, wird den Bedingungen in besonderen Ausnahmesituationen dadurch Rechnung getragen, dass ihnen ein Vorrang gegenüber dem Denkmalschutz eingeräumt wird. Zudem wird die in der RRGV geforderte bevorzugte Instandsetzung von militärischen Einrichtungen und zivilen Anlagen von militärischer Bedeutung erleichtert. (Seite 43f)

Die Begründung wurde hier bewusst ausführlich wiedergegeben, obwohl sie sich in einer wiederholenden, redundanten und globalen Bezugnahme auf die RRGV erschöpft.

In den RRGV heißt es dazu:

Nr. 25.2 Unterstützungsleistungen

(3) Die zivile Verteidigung unterstützt die Bundeswehr bei der Herstellung und Aufrechterhaltung ihrer Verteidigungsbereitschaft und -fähigkeit, indem

4. auf dem Gebiet der Instandsetzung

a. militärische Einrichtungen durch die Bauverwaltungen der Länder,

b. zivile Anlagen von militärischer Bedeutung durch die zuständigen Baulastträger und

c. Wehrmaterial im Falle der Beschädigung durch Waffeneinwirkung

soweit wie möglich bevorzugt instandgesetzt werden. Für die Verfügbarkeit der erforderlichen Instandsetzungskapazitäten, insbesondere des notwendigen Gerätes, ist Vorsorge zu treffen.

Ferner heißt es:

Nr. 33 Zu den Aufgaben der militärischen Verteidigung, deren Erfüllung ein Zusammenwirken mit den Organen der zivilen Verteidigung erfordert, gehören vor allem

(2)

Nr. 5 Instandhaltung und Instandsetzung von Wehrmaterial, Bauwerken und Infrastrukturen;

Die heutige Fassung der RRVG knüpft insoweit weitgehend an die bisherige Fassung der RRVG an, ohne dass insoweit eine wesentliche Änderung festzustellen wäre.

Die Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung - Gesamtverteidigungs-Richtlinien - vom 10. Januar 1989⁸ führten unter Nr. 33 Gebiete des Zusammenwirkens aus:

⁸ GMBI 1989, 107ff

(2) Zu den Aufgaben der militärischen Verteidigung einschließlich der Aufgaben der Bundeswehrverwaltung, deren Erfüllung ein Zusammenwirken mit den Organen der zivilen Verteidigung erfordert, gehören vor allem

(...)

4. Instandsetzung und Instandhaltung von Wehrmaterial und Bauwerken;

(4) Zu den Aufgaben, die in beiden Bereichen der Verteidigung anfallen und die ein Zusammenwirken erfordern, gehören vor allem

4. vorrangige Abwicklung verteidigungswichtiger Aufträge

3. Vorgaben der Landesverfassung

Fraglich ist, ob diese Änderung des DSchG mit höherrangigem Recht, hier der Landesverfassung NRW vereinbar ist.

Art. 18 Abs. 2 Verf NRW bestimmt:

Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur, die Landschaft und Naturdenkmale stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Art 18 Abs. 2 Verf NRW enthält eine Staatszielbestimmung⁹. Staatszielbestimmungen sind rechtlich verbindliche Verfassungsnormen, die dem Staat die Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben und Ziele vorschreiben. Die Staatszielbestimmung begründet die Notwendigkeit einer Abwägung mit der Verfassungsentscheidung zum Denkmalschutz. Der Denkmalschutz ist beim Konflikt mit anderen gleichermaßen verfassungsrechtlich geschützten Werte in einen angemessenen Ausgleich mit dem Ziel der Optimierung beider zu bringen hat, wobei der Denkmal- und Kulturgüterschutz stets mit dem ihm zukommenden Gewicht in diese einzustellen ist¹⁰.

Die rechtliche Einordnung von Staatszielbestimmungen wird in der Regel im Zusammenhang mit der Staatszielbestimmung des Umweltschutzes diskutiert, wobei durchaus in der Literatur eine Parallele zwischen der Staatszielbestimmung des Umweltschutzes und der Staatszielbestimmung des Denkmalschutzes gezogen wird.¹¹ Aus diesem Grund erscheint es gerechtfertigt, zur Bestimmung der rechtlichen Bindungen des Gesetzgebers an verfassungsrechtliche Staatszielbestimmungen an die im Zusammenhang mit der Staatszielbestimmung Umweltschutzes von Rechtsprechung und Literatur entwickelte Positionen anzuknüpfen.

⁹ Mann, in: Löwer/Tettinger Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen 2002, Art. 18 Rn. 15, Vgl.: BbgVerfG, Beschluss vom 21.01.2010 - VfGBbg 54/09

¹⁰ Martin/Krautzberger Denkmalschutz-HdB/Hammer, 5. Aufl. 2022, Teil B. Rn. 7, beck-online

¹¹ So ausdrücklich: Günther, in Heusch/Schönenbroicher Die Landesverfassung NRW Art. 18 Rn. 1 und gelegentlich auch ein Gegensatz des Staatsziel Klimaschutz in zum Denkmalschutz erörtert wird, Grothmann ZfBR-Beil. 2012, 100

Art 18 Abs. 2 Verf NRW ist als Staatszielbestimmung eine justiziable Rechtsnorm¹². Insoweit lassen sich die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu den sich aus grundgesetzlichen Staatszielbestimmungen ergebenden Rechtsbindungen¹³ übertragen: zwar bedarf der konkrete Gehalt des Art. 18 Abs. 2 VerfG NRW einer weiteren Konkretisierung.

Damit ist Art. 18 Abs. 2 Verf NRW aber kein unverbindliches Programm, sondern eine Rechtsnorm, die den Gesetzgeber bindet. Diese Bindung darf nicht aufgegeben werden, indem die Konkretisierung des Art. 18 Abs. 2 Verf NRW zu entnehmenden Schutzauftrags allein dem Gesetzgeber überlassen bliebe. Denn auch wenn Art. 18 Abs. 2 Verf NRW die Gesetzgebung in die Konkretisierung seines materiellen Gehalts einbindet, soll dem politischen Prozess damit zugleich etwas entgegengesetzt sein.

Die Verfassung begrenzt politische Entscheidungsspielräume Maßnahmen zum Denkmalschutz zu ergreifen oder diese zu unterlassen. Mit Art. 18 Abs. 2 Verf NRW ist der Denkmalschutz zur Angelegenheit der Verfassung gemacht worden, weil ein demokratischer politischer Prozess über Wahlperioden kurzfristiger organisiert ist; damit aber strukturell Gefahr läuft, schwerfälliger auf langfristig zu verfolgende Belange des Denkmalschutzes zu reagieren und weil die besonders betroffenen künftigen Generationen heute naturgemäß keine eigene Stimme im politischen Willensbildungsprozess haben. Mit Blick auf diese institutionellen Bedingungen erlegt Art. 18 Abs. 2 Verf NRW der demokratischen Entscheidung also inhaltliche Bindungen auf. Diese durch Art. 18 Abs. 2 Verf NRW angestrebte Bindung des politischen Prozesses drohte verloren zu gehen, wenn über den materiellen Gehalt des Art. 18 Abs. 2 GG vollumfänglich im tendenziell kurzfristiger und an direkt artikulierbaren Interessen orientierten tagespolitischen Prozess entschieden würde.

Art. 18 Abs. 2 Verf NRW lässt der Gesetzgebung allerdings erheblichen Gestaltungsspielraum. Damit ist die verfassungsrechtliche Kontrolle auf eine offenkundige Verletzung der verfassungsrechtlichen Pflichten des Gesetzgebers beschränkt. Art. 18 Abs. 2 Verf NRW erlegt die verfassungsrechtliche Schutzpflicht nicht nur dem Land und den Gemeinden, sondern auch den Gemeindeverbänden auf. Zu den Gemeindeverbänden zählen auch die Landschaftsverbände¹⁴.

Die Vorschrift normiert mithin einen Auftrag zum Denkmalschutz an Land, Gemeinden und Gemeindeverbände, wobei sowohl der Gesetzgeber als auch die Verwaltung verpflichtet werden. Mit der verfassungsunmittelbare Regelung ist eine besondere Appell- und Sicherungsfunktion verbunden¹⁵. „Einerseits ist der Denkmalschutz – auf der Grundlage einer sachgerechten Abwägung der zuständigen staatlichen und

¹² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, Rn. 205, juris

¹³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, Rn. 205 ff, juris

¹⁴ Schönenbroicher, in: Heusch/Schönenbroicher Art. 78 Rn 10

¹⁵ Martin/Krautzberger Denkmalschutz-HdB/Hammer, 5. Aufl. 2022, Teil B. Rn. 8, beck-online

kommunalen Organe – nur unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel und anderer fundamentaler staatlicher Aufgaben und Ziele zu realisieren, andererseits handelt es sich aber um ein wichtiges Verfassungsziel, das mit dem gebotenen Nachdruck zu verfolgen ist und nicht nach Gutdünken anderen staatlichen und kommunalen Interessen nachgeordnet werden darf¹⁶.

Dem Landesgesetzgeber kommt in Wahrnehmung seines Schutzauftrags ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Der Schutzauftrag ist andererseits erst überschritten, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben. Vgl. dazu (in Bezug auf andere verfassungsrechtliche Schutzaufträge) beispielhaft:

Der Staat muss dieser Schutzpflicht durch hinreichende Vorkehrungen genügen. Aus einer grundrechtlichen Schutzpflicht folgt in der Regel indessen keine bestimmte Handlungsvorgabe. Die zuständigen staatlichen Organe, insbesondere der Gesetzgeber, haben vielmehr zunächst in eigener Verantwortung zu entscheiden, wie sie ihre Schutzpflichten erfüllen. Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, ein Schutzkonzept aufzustellen und normativ umzusetzen. Dabei kommt ihm ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Das Bundesverfassungsgericht kann die Verletzung einer solchen Schutzpflicht nur feststellen, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben (vgl. BVerfGE 92, 26 <46>; ähnlich BVerfGE 56, 54 <80 f.>; 77, 170 <215>; 79, 174 <202>)¹⁷

Sowie:

Bei der Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung entscheiden die Verfassungsorgane grundsätzlich eigenverantwortlich darüber, wie sie den ihnen obliegenden Schutzauftrag erfüllen; sie verfügen insoweit über einen weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum (vgl. BVerfGE 125, 39 <78>; 151, 202 <299 Rn. 148>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020 - 2 BvR 859/15 u.a. -, Rn. 109). Vorhandene Risiken müssen sie erwägen und politisch verantworten (vgl. BVerfGE 151, 202 <299 Rn. 148>).

Eine Verletzung der unter anderem auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG bezogenen Integrationsverantwortung ist - ähnlich wie eine Verletzung (anderer) grundrechtlicher Schutzpflichten - erst gegeben, wenn es an jeglichen Schutzvorkehrungen fehlt, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzureichend sind oder wenn sie erheblich hinter dem

¹⁶ Martin/Krautzberger Denkmalschutz-HdB/Hammer, 5. Aufl. 2022, Teil B. Rn. 8, beck-online

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 01. Dezember 2009 – 1 BvR 2857/07 –, BVerfGE 125, 39-103, Rn. 135

*Schutzziel zurückbleiben (vgl. BVerfGE 142, 123 <210 f. Rn. 169>; 151, 202 <299 Rn. 148>).*¹⁸

Im Rahmen der einfachrechtlichen Ausgestaltung des Denkmalschutzrechts ist es dem Landesgesetzgeber insbesondere gestattet, auch andere, verfassungsrechtlich legitime, aber in Art. 18 Abs. 2 Verf NRW selbst nicht genannte Ziele zu verfolgen, etwa die Ziele der wissenschaftlichen Erforschung von Denkmälern, der Verbreitung von Wissen über Denkmäler sowie ihrer sinnvollen Nutzung.

Wie der Landesgesetzgeber diese Ziele jeweils gewichtet und wie er sie ins Verhältnis zueinander setzt, bleibt dabei ihm überlassen, solange er insgesamt ein hinreichend hohes Schutzniveau im Hinblick auf seinen verfassungsrechtlichen Schutzauftrag wahrt.

Die Staatszielbestimmung des Denkmalschutzes gibt dem Gesetzgeber aber rechtliche Bindungen in dem Sinne vor, dass ihm die „Richtung gewiesen wird“¹⁹ und ihm eine „Optimierungspflicht“²⁰ auferlegt wird. Soweit die beabsichtigten Neuregelungen eine Umkehr zu weniger Denkmalschutz zur Folge haben, ist diese Abkehr von einem bislang erreichten Schutzniveau des Denkmalschutzes rechtfertigungsbedürftig. Gerade im Zusammenhang mit Staatszielbestimmungen wird die Auffassung vertreten, die dem Gesetzgeber obliegenden Optimierungsgebote stellen ein nur unter einschränkenden Voraussetzungen überwindbares Verbot regressiver Maßnahmen dar und setzen ihm damit Grenzen für derartige Rückschritte²¹. Nach einer verbreiteten Auffassung folgt deshalb aus einer Staatszielbestimmung ein Verschlechterungsverbot.²²²³ Teilweise wird von einer eher geringen Bedeutung von Staatszielbestimmungen ausgegangen, „eine Einschränkung der Flexibilität der Rechtsordnung“ sei „nicht zu befürchten“²⁴.

Unabhängig davon, wie hier um einzelnen die Grenzen gezogen werden, folgt aus der rechtlichen Verbindlichkeit der Staatszielbestimmung zunächst eine Begründungspflicht für regressive Schritte. Es besteht das Erfordernis einer Begründung, aus der sich ergeben muss, dass die zuständigen Staatsorgane im Rahmen ihrer Möglichkeiten die zu erwartenden Auswirkungen ihrer Maßnahmen auf die Verwirklichung des Staatsziels ermittelt und ins Verhältnis zu den durch diese Maßnahmen

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 02. März 2021 – 2 BvE 4/16 –, Rn. 72 - 73, juris

¹⁹ Günther, in Heusch/Schönenbroicher Die Landesverfassung NRW Art. 18 Rn. 1

²⁰ Günther, a.a.O.

²¹ BVerwG, Urteil vom 29. April 2009 – 6 C 16/08 –, BVerwGE 134, 1-27, Rn. 57

²² Groß NVwZ 2011, 129

²³ So z. B. Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. (2009), Art. 20 a Rdnr. 44; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 6. Aufl. (2010), Art. 20 a, Rdnr. 65 Bernsdorff, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG I, 2002, Art. 20 a Rdnr. 30; mit einer relativen Bezugsgröße dagegen Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG II, 2. Aufl. (2006), Art. 20 a, Rdnr. 44; krit. z. B. Sommermann, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG II, 5. Aufl. (2001), Art. 20 a Rdnr. 27

²⁴ BeckOK Verfassung NRW/Pottmeyer/Manns, 8. Ed. 1.7.2025, NRWVerf Art. 18 Rn. 5, beck-online

angestrebten Ziele gesetzt haben²⁵. Auch insoweit kann an die Begründungspflicht im Zusammenhang mit der Staatszielbestimmung des Umweltschutzes angeknüpft werden.

Eine hinreichende Begründung ist zudem erste Voraussetzung für eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Frage, ob der Gesetzgeber die Grenzen seines Gestaltungsspielraums überschritten hat. Ebenso wie im Hinblick auf die Staatszielbestimmung des Umweltschutzes kann davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber dazu verpflichtet ist, im Rahmen einer allgemeinen Folgenabschätzung auch die Auswirkungen auf die Schutzgüter der Staatszielbestimmung, hier des Denkmalschutzes in Betracht zu ziehen. „Dies impliziert aber nicht nur eine Verpflichtung, unmittelbare Beeinträchtigungen dieser Schutzgüter nach Möglichkeit zu unterlassen. Vielmehr sind Regelungen nach Möglichkeit so zu gestalten, dass sie auch mittelbar keine nachteiligen Auswirkungen entfalten²⁶.“

Sind Beeinträchtigungen unvermeidbar, dann muss der Gesetzgeber, sofern eine Regelung voraussichtlich zu negativen Folgen führt, korrigierende Instrumente einbauen²⁷.

4. Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Staatszielbestimmung Denkmalschutz

Daran gemessen fehlt es bereits an einer Begründung der vorgesehenen Neuregelung. Die vorgesehene Regelung sieht nicht etwa, wie bei einigen Änderungen der Bauordnung, bestimmte Änderungen des Verfahrens vor, vielmehr sollen bestimmte bauliche Anlagen, die bisher als Denkmäler geschützt waren, durch § 1 Abs. 4 vom Denkmalschutz ausgenommen. Eine Begründung ist aber im Hinblick auf den insoweit unzweideutigen Schutzauftrag des Art 18 Abs. 2 Verf NRW aber erforderlich. Das folgt bereits aus der Reichweite der Änderung, die zahlreiche bauliche Anlagen, die als Denkmäler geschützt waren, künftig vom Denkmalschutz ausnimmt.

Die Vorschrift der Landesverfassung

„Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur, die Landschaft und Naturdenkmale stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände“

wird quasi durch einen Nachsatz ergänzt,

²⁵ BeckOK GG/Huster/Rux, 46. Ed. 15.2.2021, GG Art. 20a Rn. 24

²⁶ BeckOK GG/Huster/Rux, 46. Ed. 15.2.2021, GG Art. 20a Rn. 30

²⁷ Groß NVwZ 2011, 129 Schröder, DVBl 1994, 835 (836); Groß, VerwArch 88 (1997), 89 (100); Bernsdorff, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG I, 2002, Art. 20 a Rdnr. 38; im Ansatz auch schon Wienholtz, AöR 109 (1984), 532 (549).

„es sei denn es handelt sich um Denkmäler, die der Landes- oder Bündnisverteidigung, dem Katastrophenschutz, der Unfallhilfe oder die der Abwehr sonstiger außergewöhnlicher Ereignisse zum Schutz der Bevölkerung einschließlich der baulichen Maßnahmen nach § 37 des Baugesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist, dienen“.

Die insoweit herangezogene RRGV, ein Kabinettsbeschluss der Bundesregierung ohne jede Normqualität, trifft insoweit keinerlei Regelung, die auf die Notwendigkeit einer Verkürzung des Denkmalschutzes hindeutet.

Zunächst verhält sich die RRGV durch die Bezugnahme auf die Haager Konvention von 1954 ausschließlich positiv auf den Gedanken des Denkmalschutzes. Insoweit ist auch die RRGV auf den Erhalt von Denkmälern ausgerichtet, nicht auf ihre Beseitigung oder Umgestaltung. Ebenfalls nicht nachvollziehbar erscheint, weshalb sich in dem Hinweis in den RRGV auf die Instandhaltung von baulichen Anlagen, die militärischen Zwecken dienen, irgendeine Neuorientierung der Sicherheitspolitik ausdrücken sollte. Insoweit ist keinerlei Veränderung zu den RRGV 1989 feststellbar.

Die RRGV betont unter Ziffer 20.2.6 auch den Schutz von Kulturgut und nimmt damit Bezug auf die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut aus dem Jahr 1954 mit ihrem zweiten Protokoll 1999, mit der sich die Bundesrepublik verpflichtet hat, bereits in Friedenszeiten geeignete Vorbereitungen zur Sicherung von Kulturgut gegen die absehbaren Folgen eines bewaffneten Konflikts zu treffen.

Zu dem von der Haager Konvention geschützten Kulturgut gehören gerade auch Denkmäler.

Die Leitgedanken der Konvention werden in der Präambel wie folgt zusammengefasst: *„... dass jede Schädigung von Kulturgut, gleichgültig welchem Volke es gehört, eine Schädigung des kulturellen Erbes der ganzen Menschheit bedeutet, weil jedes Volk seinen Beitrag zur Kultur der Welt leistet.“*

Nach Art. 3 verpflichten sich die Vertragsparteien, *„schon in Friedenszeiten die Sicherung des auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet befindlichen Kulturguts gegen die voraussehbaren Folgen eines bewaffneten Konflikts vorzubereiten, indem sie alle Maßnahmen treffen, die sie dafür geeignet erachten.“*

Die vorgesehene Änderung des Denkmalschutzgesetzes geht den umgekehrten Weg. Bereits in Friedenszeiten sollen Denkmäler nicht mehr geschützt werden.

Die vermeintliche Notwendigkeit einer Abschaffung des Denkmalschutzes für zahlreiche Denkmäler ist damit durch die RRGV nicht begründbar. Das wird daran augenfällig, dass jede konkrete Bezugnahme auf einzelne Elemente der RRGV vermieden wird. Weder werden einzelne Elemente der RRGV zitiert, noch wird irgendwo dargelegt, weshalb Denkmäler zwar in Jahrzehnten des Kalten Krieges mit deutlich höheren Militäraufwendungen, einer deutlich geringeren Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und einer um ein vielfaches höheren Truppenstärke erhalten werden konnten, nunmehr ein Erhalt und Schutz der Denkmäler aber nicht mehr möglich sein sollte.

Ohnehin nicht durch die Bezugnahme auf die RRGV begründbar ist die Herausnahme sämtlicher Anlagen nach § 37 BauGB aus dem Schutzbereich des Denkmalschutzes. Weshalb die Anknüpfung an die Freistellung von bauplanungsrechtlichen Vorgaben irgend einen Bezug zu einer Freistellung von den Erfordernissen des Denkmalschutzes haben soll wird nicht ansatzweise begründet. Es mag ja z.B. sein, dass Anlagen des Maßregelvollzuges auf eine Lage im Außenbereich angewiesen sind, dort aber an sich planungsrechtlich unzulässig wären, könnten sie nicht auf der Grundlage von § 37 BauGB errichtet werden. Wo hier der sachliche Zusammenhang zu einem Wegfall des Denkmalschutzes etwa für ein historisches Gebäude des Maßregelvollzuges sein soll, wird nicht dargetan und ist nicht ansatzweise erkennbar.

Es drängt sich der Verdacht auf, dass die Bezugnahme auf die RRGV nur vordergründig ist²⁸ und die Neufassung der RRGV nur zum Vorwand genommen wird, um die als lästig empfundene Aufgabe der Wahrung des Kulturerbes durch Erhalt der im Landeseigentum stehenden Denkmäler abzustreifen.

Es handelt sich um einen erheblichen Rückschritt im Denkmalschutz, der bauliche Anlagen, deren Schutz als Denkmäler der Art 18 Abs. 2 Verf NRW gerade vorschreibt, von jedem Schutz ausnimmt. Das ist umso bemerkenswerter, wenn man sich vor Augen führt, dass eine solche Reduzierung des Denkmalschutzes in NRW beispiellos ist.

Im Jahr 1980 als in NRW als letztes Bundesland ein Denkmalschutzgesetz verabschiedete, befand sich Deutschland noch im kalten Krieg. Der Wehretat lag bei 2,96 % des BIP²⁹. Die Bundeswehr hatte eine Truppenstärke von 490.243 Soldaten³⁰ bevor sie 1987 mit 495.649 Soldaten einen historischen Höchststand erreichte. In die-

²⁸ Ähnlich die Begründung der Zulässigkeit digitaler Werbetafeln in § 10 Abs. 4 BauO, für ein kommunales Stadtinformationssystem“. Begründet wird die Änderung mit der Ermöglichung einer „zielgerichtete Kommunikation der öffentlichen Stellen mit der Bevölkerung, zum Beispiel für die Mitteilung von Warnungen in Echtzeit“. Der Hinweis, „die jeweils freie Fläche dieser Anlagen“ dürfe „auch für andere Werbung verwendet werden“ dürfte den Gemeinden die Finanzierung solcher Werbeanlagen durch die Werbewirtschaft erleichtern, da die Werbewirtschaft sicherlich nicht damit rechnet, wegen dauernder Katastrophenmeldungen mit ihren Werbeinteressen nicht zum Zuge zu kommen.

²⁹ <https://www.sipri.org/databases/milex>

³⁰ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38401/umfrage/personalbestand-der-bundeswehr-seit-2000/>

sem Jahr verabschiedete der Landtag NRW ein Denkmalschutzgesetz³¹, das ganz selbstverständlich das Gesetz auf sämtliche Denkmäler in NRW erstreckte. Das Gesetz enthielt seinerzeit mit § 39 DSchG eine Verordnungsermächtigung, wonach durch Rechtsverordnung die zum Schutz der Denkmäler für den Fall von Katastrophen erforderlichen Vorschriften erlassen werden konnten. Dabei konnten z.B. der Eigentümer und die sonstigen Nutzungsberechtigten verpflichtet werden, „Denkmäler mit den in internationalen Verträgen vorgesehenen Kennzeichen versehen zu lassen“.

Vor diesem Hintergrund werden keinerlei Umstände dargelegt, die eine solche Rücknahme des Denkmalschutzes rechtfertigen könnten. Im Hinblick auf die Herausnahme aller Bauten nach § 37 BauGB wird sogar auf jede Begründung verzichtet. Auch die Gutachterliche Untersuchung „Evaluation des Denkmalschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 5.3.2018³² zeigte insoweit keine Probleme im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Belangend es Denkmalschutzes mit den Zweckend er Landesverteidigung auf.

Es fehlt insbesondere jede Begründung, warum der völlige Wegfall des Denkmalschutzes für alle in der Neufassung des § 1 Abs. 4 DSchG aufgeführten baulichen Anlagen erforderlich sein sollte. Immerhin ist nach § 9 Abs. 3 Satz 1 DSchG eine denkmalschutzrechtliche Erlaubnis zu erteilen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt. Zweifellos stellen Belange der Landesverteidigung ein öffentliches Interesse von besonderem Gewicht dar, die bereits jetzt dazu führen können, dass Denkmäler verändert oder beseitigt werden können, wenn im Einzelfall ein solches überwiegendes Interesse dargetan ist.

Zu begründen wäre deshalb,

- weshalb auch öffentliche Interessen von geringerem Gewicht als einem „überwiegenden Interesse“ künftig eine Veränderung oder Beseitigung eines Denkmals rechtfertigen können sollten,
- weshalb die Durchführungen eines Erlaubnisverfahrens zur Feststellung eines „überwiegenden Interesses“ für sich genommen zu aufwendig wäre,
- weshalb es nicht ausreichen sollte neben den in § 9 Abs. 3 Satz 2 DSchG genannten Belangen des Wohnungsbaus, des Klimas, des Einsatzes erneuerbarer Energien sowie der Barrierefreiheit auch die Belange der Landesverteidigung, des Katastrophenschutzes etc. aufzuführen.

Insoweit wäre auch eine Evaluation des bisherigen Umgangs mit diesen Denkmälern hilfreich um etwa zu bestimmen, welche Konfliktfälle es in der Vergangenheit im Hin-

³¹ Landtag NRW, Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD und F. D. P., LT-Drs. 8/4492

³² Beste/Engel/Oebbbecke, Gutachterliche Untersuchung „Evaluation des Denkmalschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen“, S. 18, LT-Vorl. 17/1044 vom 31.8.2018

blick auf die Nutzung der Baudenkmäler etwa für Zwecke der Verteidigung gegeben hat und inwieweit sich aus diesen Konfliktfällen die Notwendigkeit der gänzlichen Abschaffung des Denkmalschutzes ableiten lässt.

An einer solchen Begründung, die für die Abkehr von den von der Staatszielbestimmung des Denkmalschutzes zwingend erforderlich wäre, liegt nicht vor. Im Hinblick auf die Herausnahme aller Anlagen nach § 37 BauGB ist eine solche Begründung freilich kaum denkbar, da ein Zusammenhang zwischen der dort geregelten planungsrechtlichen Problematik mit den Belangen des Denkmalschutzes nicht ansatzweise erkennbar ist.

Daraus ergibt sich, dass Art 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfes eine mit der Staatszielbestimmung des Denkmalschutzes - „Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur, die Landschaft und Naturdenkmale stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände“ - unvereinbare Rücknahme des Denkmalschutzes darstellt, indem eine ganze Vielzahl von Denkmälern künftig eben nicht mehr unter dem Schutz des Landes stehen.

II. Artikel 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs

1. Die im Entwurf vorgeschlagene Änderung:

§ 21 Absatz 6 wird wie folgt gefasst:

„(6) Die Oberste Denkmalbehörde kann durch Verordnung einzelne Zuständigkeiten nach diesem Gesetz abweichend regeln, wenn eine Abweichung von der örtlichen oder sachlichen Zuständigkeit aus Gründen einer ausgewogenen Verteilung von Verfahren oder besonderen Sachgründen geboten ist. Sie kann Zuständigkeiten nach diesem Gesetz an sich ziehen; in diesen Fällen gilt § 24 Absatz 6 Satz 2 nicht.“

2. Vereinbarkeit mit Art 78 Abs. 1 Verf NRW

Zunächst ist die Frage aufgeworfen, ob die Aufgabenträger des Denkmalschutzgesetz durch Art 78 Abs. 1 Verf NRW vor einem Aufgabenentzug geschützt sind.

Nach Art 78 Abs. 2 Verf NRW sind die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben. Dabei geht die landesverfassungsrechtliche Regelung über die Garantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG hinaus, der den Gemeinden allein in Bezug auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eine umfassende Zuständigkeit zuweist. Art. 78 Abs. 2 Verf NRW bestimmt hingegen die Gemeinden – allerdings neben den Gemeindeverbänden – unabhängig von dem Charakter der Angelegenheit grundsätzlich zu alleinigen Trägern der öffentlichen Verwaltung. Diese Entscheidung weist den Gemeinden eine herausragende Stellung in der Verwaltungsorganisation

des Landes zu und impliziert damit zugleich auch einen grundsätzlichen, wenngleich nicht kategorischen Verzicht des Staates auf eine eigene unmittelbare Verwaltung auf der unteren örtlichen Ebene³³.

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs³⁴ sind auch die weisungsgebundenen Pflichtaufgaben "ihrer Natur nach, nach der neuen Auffassung, Selbstverwaltungsaufgaben" (vgl. Landtag NW, Verfassungsausschuß, 35. Sitzung am 27. 1. 1950, 154 A). Die Befugnis des Gesetzgebers fachliche Weisungsrechte einfachrechtlich zu statuieren ist davon abhängig, ob die Angelegenheit zum örtlichen Wirkungskreis gehört oder zum genuin staatlichen Aufgabenbereich. *„Diese Zuordnung ist vorrangig: Nur wenn die Aufgaben dem genuin staatlichen Aufgabenkreis zugehören, mithin keine Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind, kann sich der Staat von Verfassung wegen ein fachliches Weisungsrecht vorbehalten“*³⁵. Das OVG NRW hat bereits frühzeitig ausgeführt, dass die Wahrnehmung der Aufgaben des Denkmalschutzes nicht Ausfluss der nach Art 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Befassung der Gemeinde mit den örtlichen Angelegenheiten ist³⁶.

Nach § 21 Abs. 1 Satz 1 DSchG nehmen die Gemeinden die Aufgaben des Denkmalschutzes als Ordnungsbehörden wahr. Diese sonderordnungsbehördliche Tätigkeit der Unteren Denkmalbehörden bezieht sich allein auf die Aufgaben des Denkmalschutzes, also der Vorschriften des DSchG, die Ermächtigungen zum Erlass von Geboten, Verboten und zur Anwendung von Zwangsmitteln enthalten. Sofern Gemeinden nach § 30 DSchG auch Aufgaben der Denkmalpflege als Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, handeln sie gerade nicht in ihrer Funktion als Sonderordnungsbehörden³⁷.

Die durch Nr. 2 vorgesehene Ermächtigung Zuständigkeiten durch Rechtsverordnung zu regeln, kann sich also nicht auf Angelegenheiten der Denkmalpflege beziehen, da es insoweit einer Regelung durch Gesetz bedarf. Eine Übertragung von Aufgaben, die zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehören ist indessen unzulässig.

Anders stellt sich die Rechtslage dar, soweit es sich um Aufgaben des Denkmalschutzes handelt. So wird nach der Rechtsprechung des OVG NRW durch eine Ministerentscheidung nach § 38 Abs. 3 DSchG das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde nicht berührt³⁸. Demnach ist es grds. möglich, Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Denkmalschutzes gesetzlich oder aufgrund eines Gesetzes zu regeln.

³³ BeckOK KommunalR NRW/Heusch, 32. Ed. 1.7.2025, GO NRW § 2 Rn. 1, beck-online

³⁴ Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15. Februar 1985 – 17/83 –, Rn. 12, juris

³⁵ BeckOK KommunalR NRW/Heusch, 32. Ed. 1.7.2025, GO NRW § 2 Rn. 6, beck-online

³⁶ OVG NRW Beschluss vom 25.04.1989 Az.: 12 B 1821/88

³⁷ Davydov/Hönes/Ringbeck/Stellhorn/Davydov, 7. EL Januar 2024, DSchG § 21 Rn. 25,

³⁸ Vgl.: zur früheren Rechtslage der Ministeranrufung durch die Denkmalfachämter der Landschaftsverbände: OVG NRW 14.05.1992, 10 A 279/89

3. Vereinbarkeit mit Art. 70 Satz 2 Verf NRW

Fraglich ist indessen, ob diese Verordnungsermächtigung den Anforderungen des Art 70 Satz 2 Verf NRW gerecht wird.

Art. 70 S. 2 Verf NRW verlangt, dass das Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen muss. Für die auch in Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG gewählte Formulierung hat das Bundesverfassungsgericht die sich daraus ergebenden Anforderungen näher bestimmt³⁹.

Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG soll unter anderem gewährleisten, dass der parlamentarische Gesetzgeber durch die Ermächtigung selbst entscheidet, welche Fragen durch Rechtsverordnung geregelt werden können oder sollen. Dazu muss er die Grenzen einer solchen Regelung festlegen und angeben, welchem Ziel sie dienen soll (sog. Selbstentscheidungsvorbehalt). Der Gesetzgeber muss der ermächtigten Stelle darüber hinaus ein "Programm" an die Hand geben, das mit der Ermächtigung verwirklicht werden soll (sog. Programmfestsetzungspflicht). Schließlich soll bereits aufgrund der Ermächtigung vorhersehbar sein, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können, so dass sich die Normunterworfenen mit ihrem Verhalten darauf einstellen können⁴⁰.

Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt dagegen nicht, dass die Ermächtigung in ihrem Wortlaut so genau wie nur irgend möglich gefasst ist. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung müssen auch nicht ausdrücklich im Gesetzestext bestimmt sein; sie müssen jedoch durch Auslegung des ermächtigenden Gesetzes zu ermitteln sein⁴¹. Das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen verwehrt es dem Gesetzgeber daher nicht, in der Ermächtigungsnorm Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden⁴². Vielmehr genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte des gesamten Gesetzes⁴³. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verbietet es daher nicht, dass zur näheren Bestimmung einer Verordnungsermächtigung auch Rechtsakte außerhalb der Ermächtigung herangezogen werden, einschließlich der Bestimmungen anderer Normgeber. Inhalt, Zweck und Ausmaß einer gesetzlichen Ermächtigung können daher auch anhand von Rechtsakten außerhalb der eigentlichen Verordnungsermächti-

³⁹ BeckOK Verfassung NRW/Geerlings, 8. Ed. 1.7.2025, NRWVerf Art. 70 Rn. 11, beck-online

⁴⁰ sog. Vorhersehbarkeitsgebot, vgl. BVerfGE 1, 14 <60>; 2, 307 <334>; 139, 19 <47 Rn. 55>

⁴¹ vgl. BVerfGE 8, 274 <307>; 143, 38 <60 Rn. 55>;

⁴² vgl. BVerfGE 101, 1 <32>; 106, 1 <19>

⁴³ vgl. BVerfGE 8, 274 <307>; 143, 38 <60 Rn. 55>;

gung, insbesondere mit Hilfe von Verweisungen oder Bezugnahmen bestimmt werden (vgl. BVerfGE 29, 198 <210>; 143, 38 <61 f. Rn. 58>)⁴⁴.

Daran gemessen ist die Verordnungsermächtigung zu unbestimmt. Sie bezieht sich auf jede Zuständigkeit nach dem DSchG, soweit es die sachliche oder örtliche Zuständigkeit betrifft. Mit den „*besonderen Sachgründen*“ und der „*ausgewogenen Verteilung von Verfahren*“ werden unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, die weder vom Wortlaut her noch unter Hinzuziehung der Begründung nicht näher bestimmt werden kann. Der Wortlaut gibt wenig her. Was mit „besonderen Sachgründen“ gemeint sein soll, ist nicht erkennbar. Zunächst ist sicherlich anzunehmen, dass eine Verteilung der Zuständigkeiten danach sachlich begründet werden muss, als ein Sachgrund für die Verteilung der Zuständigkeit gegeben sein muss. Der Zusatz „besondere Sachgründe“ verweist indessen darauf, dass nicht jeder Sachgrund ausreichend sein soll. Was dann indessen ein „besonderer“ Sachgrund sein sollte ist nicht erkennbar. Ebenfalls nicht durch den Wortlaut erkennbar ist, was der Maßstab für die „ausgewogene Verteilung von Verfahren“ sein soll. Sollen künftig Denkmalbehörden, die eine Vielzahl von denkmalrechtlichen Verfahren einleiten, weil etwa im Ort zahlreiche historische Bausubstanz erhalten ist, mit einem Entzug der Zuständigkeit rechnen müssen, weil sie sich „übermäßig“ mit Denkmalschutz beschäftigen?

Der Blick in die Begründung führt insoweit zu keinen weiteren Erkenntnissen. Insoweit heißt es vergleichsweise lapidar: *„Die Änderung in § 21 Absatz 6 ermöglicht der Obersten Denkmalschutzbehörde – dem für Denkmalschutz und Denkmalpflege zuständigen Ministerium – Zuständigkeiten nach dem nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetz an sich zu ziehen. Die beabsichtigte Regelung dient insbesondere den Anforderungen der RRGV“*.

Diese Begründung bezieht sich zum einen nur auf einen Teil der Regelungen, die Möglichkeit der Obersten Denkmalschutzbehörde bestimmte Zuständigkeiten an sich zu ziehen, gibt aber im Übrigen nur den Wortlaut der gesetzlichen Regelung wieder und legt auch nicht näher, welchen Anforderungen der RRGV damit entsprochen werden soll. Insbesondere ist das Verhältnis dieser Begründung zur vorgeschlagenen Vorschrift des § 1 Abs. 4 DSchG erkennbar. Wenn bereits sämtliche baulichen Anlagen, die irgendwie dem Zweck der Landesverteidigung, des Katastrophenschutzes, des Unfallschutzes dienen vom Geltungsbereich des Denkmalschutzes ausgenommen sind, welche Anforderungen ergeben sich dann aus der RRGV zur Neuregelung von Zuständigkeiten bei den verbleibenden Denkmälern, die keinerlei Bezug zu diesen Zwecken haben und weshalb nötigen diese nicht näher dargelegten Anforderungen der RRGV zu einer Änderung der denkmalrechtlichen Zuständigkeiten, die vom Gesetzgeber nicht selbst geregelt werden können?

⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, BVerfGE 150, 1-163, Rn. 202 - 203)

Damit ist die Neuregelung der Nr. 2 mit Art 70 Satz 2 Verf NRW nicht vereinbar. Sie ist nicht hinreichend bestimmt.

III Wegfall des Antragsrechts der Denkmalfachämter

1. Entwurf der Regelung

Nr. 3 sieht folgende Änderung vor:

3. Nach § 23 Absatz 4 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Abweichend zu Satz 1 kommt einem Denkmalfachamt kein Antragsrecht bei Liegenschaften des Landes Nordrhein-Westfalen oder des Bundes sowie Hochschulen in Trägerschaft des Landes, Universitätskliniken und Studierendenwerken zu.“

2. Begründung der Regelung

Zur „Begründung“ wird ausgeführt:

„§ 23 Absatz 4 wird um einen neuen Satz 2 ergänzt: Klarstellend wird geregelt, dass bei Liegenschaften des Landes Nordrhein-Westfalen oder des Bundes sowie Hochschulen in Trägerschaft des Landes, Universitätskliniken und Studierendenwerken eine Eintragung (oder Löschung) von Anlagen in die Denkmalliste nur von Amts wegen oder auf Anregung der Eigentümerin oder des Eigentümers erfolgen kann. Den, bei den Landschaftsverbänden angesiedelten, Denkmalfachämtern kommt bei diesen Liegenschaften kein Antragsrecht zu. Der bisherige Satz 2 wird in der Folge zu Satz 3.“

Die Begründung gibt letztlich nur die Änderung des Gesetzestextes wieder.

Zweck der bisherigen Regelung war es den nach § 22 Abs. 1 und Abs. 4 DSchG beratenden Denkmalfachämtern, deren gesetzlicher Aufgabenkreis u. a. die Ermittlung von Objekten umfasst, die bei kundiger Betrachtung i. S. v. § 2 Abs. 1 DSchG bedeutend sind⁴⁵, die Möglichkeit zu eröffnen, ein Eintragungsverfahren zu initiieren⁴⁶. Dem entsprechenden Antrag der Denkmalfachämter der Landschaftsverbände lag regelmäßig eine entsprechende gutachterliche Würdigung des Denkmals zugrunde. Dabei sind die Denkmalfachämter an fachliche Weisungen nicht gebunden, § 22 Abs. 5 Satz 1 DSchG.

Diese Möglichkeit der Antragstellung der Denkmalfachämter schränkt den Entscheidungsspielraum der Unteren Denkmalbehörde nicht ein. Die Entscheidung verbleibt bei den Denkmalämtern. Dieses muss sich indessen mit den vom Denkmalfachamt vorgetragenen Gutachten auseinandersetzen.

⁴⁵ OVG NRW, Urt. vom 28.4.2004 – 8 A 687/01 –, NRW

⁴⁶ Davydov/Hönes/Ringbeck/Stellhorn/Davydov, 7. EL Januar 2024, DSchG § 23 Rn. 37

Der Zweck der vorgeschlagenen Regelung liegt also ganz offensichtlich darin, den Denkmalbehörden eine solche Auseinandersetzung mit den gutachterlichen Ausführungen der Denkmalfachämter zu ersparen, wenn diese, weisungsfrei allein an fachlichen Erwägungen orientiert, der bislang nicht von Amts wegen tätig gewordenen Denkmalbehörde einen Antrag auf Eintragung eines Denkmals vorlegt.

Die Entscheidung über eine Eintragung in die Denkmalliste bei Liegenschaften des Landes, des Bundes, der Hochschulen und der Studierendenwerke soll künftig allein von den Erwägungen der unteren Denkmalbehörde oder der Eigentümer selbst abhängig gemacht werden. Dass diese Behörden über dieselbe fachliche Expertise verfügen wie die Denkmalfachämter kann nicht angenommen werden. Für die Eigentümer, etwa die Studierendenwerke und die Hochschulen liegt dies auf der Hand. Denkmalschutz gehört nicht zu den Aufgaben der Studierendenwerke und der Hochschulen. Die Einrichtung der Denkmalfachämter dient nach der gesetzgeberischen Wertung demgegenüber dem Zweck mit dem dort konzentrierten Sachverstand die Denkmalbehörden bei ihren Entscheidungen durch ihre fachliche Mitwirkung zu unterstützen.

Mit der Abschaffung des Antragsrechts wird ersichtlich in Kauf genommen, dass die fachlichen Erwägungen, die die Arbeit der weisungsfreien Denkmalfachämter leiten, geringeres Gewicht bei den denkmalrechtlichen Unterschützungsverfahren haben.

Welchen Erwägungen vor dem Hintergrund des aus Art 18 Abs. 2 Verf NRW folgenden Verbots regressiver Schritte es rechtfertigen sollte, dem Schutzgebot des Art 18 Abs. 2 Verf NRW ein ersichtlich geringeres Gewicht einzuräumen ist angesichts der dürftigen Begründung nicht erkennbar.

C Zusammenfassung

Die vorgeschlagene Abschaffung des Denkmalschutzes für einen ganzen Katalog von Denkmälern ist mit Art 18 Abs. 2 Verf NRW unvereinbar. Die Bezugnahme auf die RRGV ist eine Scheinbegründung. Die RRGV gibt derartige Beschränkungen nicht vor. Soweit bauliche Anlagen nach § 37 BauGB einbezogen sind, fehlt es bereits an jeder Begründung.

Die Ermächtigung zur Neuregelung von Zuständigkeiten durch Rechtsverordnung ist mit Art. 70 Satz 2 Verf NRW unvereinbar. Auch unter Hinzuziehung der dürftigen Begründung sind die Grenzen der Ermächtigung nicht bestimmbar.

Der Wegfall des Antragsrechts der Denkmalfachämter wird nicht begründet und ist bereits deshalb mit Art 18 Abs. 2 Verf NRW unvereinbar.

Achelpöhler
Fachanwalt für Verwaltungsrecht