

GESETZENTWURF

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern zur Beschleunigung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien in Mecklenburg-Vorpommern

A Problem

Die deutsche Klima-, Energie- und Wirtschaftspolitik ist auf den 1,5-Grad Klimaschutz-Pfad ausgerichtet, zu dem sich die Europäische Union im Klimaschutz-Abkommen von Paris verpflichtet hat.

Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Bundesregierung die Klimaschutzvorgaben im Bundesklimaschutzgesetz im Sommer 2022 verschärft und das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 verankert. In der Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) vom 28. Juli 2022 wurden die Ausbauziele für die Erneuerbaren Energien deutlich angehoben und deren Bedeutung für den Klimaschutz sowie die energiepolitische Unabhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland hervorgehoben. Der Ausbau der Erneuerbaren Energien steht nunmehr im „überragenden öffentlichen Interesse“.

Mit dem Windflächenbedarfsgesetz (WindBG) vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353) verpflichtet der Bund die Länder, anteilig einen prozentualen Anteil der Landesfläche für die Windenergie an Land auszuweisen. Demnach sind in Mecklenburg-Vorpommern bis zum 31. Dezember 2027 ein Flächenbeitragswert von 1,4 Prozent und bis zum 31. Dezember 2032 ein Flächenbeitragswert von 2,1 Prozent zu erreichen. Den erhöhten Ausbauzielen hat Mecklenburg-Vorpommern, insbesondere angesichts des überragenden öffentlichen Interesses, im eigenen Wirkungskreis Rechnung zu tragen.

Photovoltaik- und Windenergieanlagen kommt beim Ausbau der Erneuerbaren Energien eine Schlüsselrolle zu. Zurzeit stecken in Mecklenburg-Vorpommern Anträge für gut 900 Windenergieanlagen und über 100 Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen in Zulassungsverfahren fest. Die Dauer dieser Verfahren war in den letzten Jahren deutlich zu lang. Die oben genannten Ausbauziele werden nur erreicht, wenn Maßnahmen ergriffen werden, die in der Praxis eine deutliche Verfahrensbeschleunigung bewirken.

Verzögerungen treten dabei – neben dem Naturschutz – insbesondere bei den Belangen des Denkmalschutzes auf. Mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der naturschutzrechtlichen Zuständigkeit zur Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie in Mecklenburg-Vorpommern“ (Drucksache 8/1491) und dem Entwurf zum „Erlass zur Festlegung landesweit einheitlicher, verbindlicher Kriterien für Windenergiegebiete an Land“ sind erste Maßnahmen auf den Weg gebracht. Um den Herausforderungen des fortschreitenden Klimawandels und der Sicherstellung der Energieversorgung erfolgreich zu begegnen, muss zukünftig der Konflikt zwischen dem Denkmalschutz und der Nutzung Erneuerbarer Energien aufgelöst und beide Interessen miteinander in Einklang gebracht werden. Dies dient zum einen der vermehrten Aktivierung von geeigneten Flächen für Anlagen zur Erzeugung Erneuerbarer Energie und zum anderen der Beschleunigung der Genehmigungsverfahren und somit des Ausbaus der Windenergie und Photovoltaik.

Verfahrensverzögerungen, die auf den Denkmalschutz zurückzuführen sind, haben ihre Ursache u. a. in einer fehlenden gesetzlichen Regelung zur Abwägung zwischen den Belangen des Denkmalschutzes und dem öffentlichen Interesse an einem Ausbau der Erneuerbaren Energien im Denkmalschutzgesetz von Mecklenburg-Vorpommern. Die fehlende Regelungstiefe erhöht den Begründungsaufwand bei der Abwägung im Genehmigungsverfahren nach § 7 des Denkmalschutzgesetzes. Damit verbunden sind umfangreiche Nachforderungen, die zu Verzögerungen und teils zur Versagung von Genehmigungen führen. In städtischen denkmalgeschützten Bereichen wird die Nutzung von Photovoltaikanlagen oder die energetische Sanierung häufig zulasten des Klimaschutzes ausgeschlossen. Eine entsprechende Entscheidungspraxis ist mit dem überragenden öffentlichen Interesse an einem Ausbau der Erneuerbaren Energien und den Zielen des Klimaschutzes nicht vereinbar.

Zukünftig werden bereits bei der Ausweisung von Windenergiegebieten die Belange des Denkmalschutzes in den Abwägungskriterien umfangreich berücksichtigt. Die vorausgegangene Abwägungsentscheidung des Planungsverbandes muss entsprechend für das nachgelagerte Genehmigungsverfahren gelten. Eine weitere Prüfung im Genehmigungsverfahren kann daher entfallen. Auf diese Weise werden Personalkapazitäten nicht in Doppelprüfungen gebunden und das Genehmigungsverfahren verschlankt und beschleunigt.

B Lösung

Für die Beschleunigung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien sowie die Anpassung des denkmalwerten Gebäudebestands an die im Zuge der Klimakrise auftretenden Herausforderungen ist eine Anpassung des Denkmalschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommerns notwendig. Insbesondere die Vorschrift des § 7 bedarf einer Änderung.

Es bedarf einer regelmäßigeren Genehmigung von Erneuerbare-Energien-Anlagen, um dem laut Bund „überragenden öffentlichen Interesse“ an Klimaschutz sowie energiepolitischer Unabhängigkeit Rechnung zu tragen.

Um die Einzelfallentscheidungen der denkmalschutzfachlichen Prüfung jedes Windrades sowie Doppelprüfungen und die damit einhergehenden Verzögerungen in den Genehmigungsverfahren zu vermeiden, muss der Denkmalschutz möglichst frühzeitig, bereits bei der Ausweisung von Windvorranggebieten, abschließend behandelt werden. Für Windenergieanlagen, die außerhalb von ausgewiesenen Windenergiegebieten geplant werden, soll die denkmalschutzfachliche Prüfung ausschließlich für eine abschließende und verbindliche Liste an Denkmälern erfolgen. Diese umfasst besonders bedeutende, raumwirksame oder landschaftsprägende Bau- bzw. Bodendenkmäler. Ein Einfluss auf alle anderen Denkmäler soll im Rahmen der Genehmigungsverfahren nicht überprüft werden.

Ziel dieser Einschränkung der denkmalschutzfachlichen Erlaubniserfordernis bei der Errichtung von Windenergieanlagen ist die Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie durch die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren sowie die Aktivierung von bis zu 2,1 Prozent der Landesfläche für Windenergie zum Erreichen der gesteckten Klimaziele Mecklenburg-Vorpommerns.

C Alternativen

Alternativ könnten Anlagen zur Erzeugung Erneuerbarer Energien, die auf höchstens 30 Jahre befristet errichtet sind, von einer Erlaubnispflicht ausgenommen werden. Zwar würde auf diese Weise dem zum Erreichen der Klimaziele vordringlichen Ausbau der Erneuerbaren Energien Rechnung getragen, jedoch blieben in diesem Fall die Belange des Denkmalschutzes vorübergehend unbeachtet. Eine Sicherstellung unverzichtbarer denkmalfachlicher Anliegen wäre nicht gegeben.

E Kosten

Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte sind durch dieses Gesetz nicht zu erwarten.

In den zwölf unteren Denkmalschutzbehörden wird durch die Einführung der neuen Vorgaben weniger Aufwand entstehen, da die genehmigungspflichtigen Maßnahmen nach § 7 Absatz 1 deutlich reduziert werden. Die Erstellung der Liste der besonders bedeutenden, raumwirksamen oder landschaftsprägenden Bau- beziehungsweise Bodendenkmäler sollte deutlich weniger Aufwand bedürfen und ist zudem bereits angelaufen. Weiterer Mehraufwand ist nicht zu erwarten.

ENTWURF

eines Gesetzes zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern zur Beschleunigung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien in Mecklenburg-Vorpommern

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Denkmalschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

Das Denkmalschutzgesetz vom 6. Januar 1998 (GVOBl. M-V S. 12), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 12. Juli 2010 (GVOBl. M-V S. 383, 392) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 7 wird wie folgt geändert:

1. Absatz 3 Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

- „2. wenn das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung von Anlagen zur Nutzung von Erneuerbaren Energien oder des Netzausbaus das Interesse an der unveränderten Beibehaltung des bisherigen Zustandes des Denkmals überwiegt.

Das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung von Anlagen zur Nutzung von Erneuerbaren Energien oder des Netzausbaus überwiegt in der Regel, wenn in das äußere Erscheinungsbild nur reversibel oder in die Substanz des Denkmals nur geringfügig eingegriffen wird.

Ein geringfügiger Eingriff liegt in der Regel bei der Errichtung, Veränderung oder Beseitigung von Anlagen zur Nutzung Erneuerbarer Energien oder des Stromnetzes vor, die nicht in der Nähe eines bedeutenden, raumwirksamen Baudenkmals oder landschaftsprägenden Bodendenkmals liegen.

Das für Denkmalschutz zuständige Ministerium wird ermächtigt, eine Verordnung zur Benennung von bedeutenden, raumwirksamen Baudenkmalern und landschaftsprägenden Bodendenkmälern im Einvernehmen mit dem für Energie zuständigen Ministerium zu erlassen.“

2. Nach Absatz 3 Nummer 2 wird folgende Nummer 3 eingefügt:

- „3. wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt. In der Regel überwiegt das öffentliche Interesse
- a) an der nachhaltigen energetischen Verbesserung des Baudenkmals,
 - b) an der Verbesserung des Hochwasserschutzes und
 - c) an den Belangen von alten Menschen und Menschen mit Behinderungen
- das Interesse an der unveränderten Beibehaltung des bisherigen Zustandes.“

3. Nach Absatz 6 wird folgender Absatz 7 eingefügt:

„(7) Einer Genehmigung nach Absatz 1 bedarf die Errichtung, Veränderung oder Beseitigung von Windenergieanlagen nicht, wenn sich der Standort der Windenergieanlage in einem Windenergiegebiet nach § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353) befindet. Dies gilt auch für einen Planentwurf zur Ausweisung eines Windenergiegebietes, sofern bereits eine Beteiligung nach § 3 Absatz 3, § 4 Absatz 2 und § 4a Absatz 3 Baugesetzbuch oder § 9 Absatz 2 und 3 des Raumordnungsgesetzes durchgeführt wurde und anzunehmen ist, dass das Vorhaben den künftigen Ausweisungen entspricht.“

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Dr. Harald Terpe und Fraktion

Begründung:**A Allgemeines**

Zur Erreichung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Klimaneutralität Mecklenburg-Vorpommerns bis zum Jahr 2040 und unter Berücksichtigung des im Sommer 2022 in der Novelle des EEG festgestellten überragenden öffentlichen Interesse am Ausbau der Erneuerbaren Energien sollen der Schutz des Klimas und die Sicherung der energiepolitischen Unabhängigkeit im Denkmalschutzgesetz gestärkt werden.

Durch die neue Regelung werden Genehmigungsprozesse vereinheitlicht und verschlankt und folglich beschleunigt, was dem überragenden öffentlichen Interesse am Ausbau der Erneuerbaren Energien Rechnung trägt.

Hierzu wird das Abwägungsgewicht von Anlagen zur Nutzung Erneuerbarer Energien angesichts des überragenden öffentlichen Interesses an ihrem Ausbau in denkmalschutzfachlichen Genehmigungsverfahren gestärkt.

Speziell für Windenergieanlagen sollen Doppelprüfungen vermieden und der Genehmigungsprozess verschlankt und beschleunigt werden, indem die denkmalschutzfachliche Prüfung bereits bei der Ausweisung der Windenergiegebiete erfolgt.

B Zu den einzelnen Vorschriften**Zu Artikel 1****Zu Nummer 1**

Zum Schutz des Klimas ist ein deutlicher Ausbau der Erneuerbaren Energien erforderlich. In der Novelle des EEG vom Sommer 2022 betont der Bund das überragende öffentliche Interesse an ihnen und ihrem beschleunigten Ausbau. Entsprechend erhöht sich ihr Abwägungsgewicht im Vergleich zu anderen Belangen wie dem Denkmalschutz. Entsprechendes gilt für den damit verbundenen notwendigen Ausbau der Netze.

Hierzu wird expliziert, dass das Erscheinungsbild oder die Substanz eines Denkmals durch Anlagen zur Erzeugung Erneuerbarer Energien nicht erheblich beeinträchtigt werden, wenn der Eingriff in das äußere Erscheinungsbild reversibel und in die denkmalwerte Substanz nur geringfügig ist.

Nach dem Bundesverfassungsgericht leistet „der Ausbau der Nutzung der Windkraft einen faktisch unverzichtbaren Beitrag zu der verfassungsrechtlich durch Artikel 20a des Grundgesetzes und durch grundrechtliche Schutzpflichten gebotenen Begrenzung des Klimawandels“ und unterstützt „zugleich die Sicherung der Energieversorgung“ (Beschluss vom 27. September 2022, Aktenzeichen 1 BvR 2661/21, 3. Leitsatz und Randnummer 79).

Entsprechend stellt Artikel 1 Nummer 1 klar, dass das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung von Anlagen zur Nutzung von Erneuerbaren Energien oder des Netzausbaus in der Regel überwiegt, wenn in das äußere Erscheinungsbild nur reversibel oder in die Substanz des Denkmals nur geringfügig eingegriffen wird. Meist haben die Anlagen keine unmittelbare Auswirkung auf die Substanz der Baudenkmäler, in deren Nähe sie errichtet werden und sind zudem reversibel, mit einer vergleichsweise kurzen Lebensdauer. Entsprechend steht ihrer Genehmigung aus denkmalfachlicher Sicht selten etwas entgegen, sodass diese regelmäßig zu erteilen ist.

Von dieser Regelung ausgenommen sind Nähefälle besonders bedeutender, raumwirksamer oder landschaftsprägender Bau- oder Bodendenkmäler. Eine Genehmigung erfolgt hier nur, wenn im Einvernehmen mit der für den Denkmalschutz zuständigen Behörde eine denkmalverträgliche Lösung gefunden werden kann. Eine Prüfung denkmalfachlicher Anliegen im Rahmen von Genehmigungsverfahren wird folglich auf jene in der Nähe von bedeutenden, raumwirksamen oder landschaftsprägenden Bau- und Bodendenkmälern beschränkt. Auf diese Weise nimmt der Gesetzgeber die Abwägungsentscheidung zwischen dem Denkmalschutz einerseits und dem Klimaschutz andererseits unter Beteiligung und im fachlichen Einvernehmen mit der zuständigen Behörde im Sinne einer praktischen Konkordanz (auf abstrakt genereller Ebene) für bestimmte Denkmale selbst vor.

Darüber hinaus ist die Bestimmung Ausdruck eines abgestuften Schutzkonzepts, da die Errichtung von Anlagen oder Netzen in der Umgebung bedeutender, raumwirksamer oder landschaftsprägender Denkmäler einer Einzelfallprüfung bedarf.

Besonders bedeutende und raumwirksame Bau- sowie landschaftsprägende Bodendenkmäler werden im Rahmen einer Verordnung nach denkmalfachlichen Kriterien spezifiziert und festgelegt. Das für Denkmalschutz zuständige Ministerium wird zur Erstellung ebendieser Verordnung im Einvernehmen mit dem für Energie zuständigen Ministerium ermächtigt. Durch die Verordnung und die daraus resultierende Liste werden klare und landesweit einheitliche Entscheidungsgrundlagen geschaffen, wann eine Genehmigung zu erteilen ist und in welchen Fällen ggf. weitere Maßnahmen zur Vermeidung erheblicher Auswirkungen auf das Denkmal vorzunehmen sind. Dies vereinfacht die praktische Anwendung und beschleunigt somit den Ausbau der Erneuerbaren Energien.

Die Denkmäler dieser Liste haben mit jenen der im Rahmen des „Erlasses zur Festlegung landesweit einheitlicher, verbindlicher Kriterien für Windenergiegebiete an Land“ erstellten Liste zur Definition der Abwägungskriterien übereinzustimmen.

Zu Nummer 2

Neben dem Ausbau der Erneuerbaren Energien sind auch andere Belange von öffentlichem Interesse derart, dass sie eine Einschränkung der Anliegen des Denkmalschutzes beziehungsweise der Denkmalpflege verlangen. Um das Abwägungsgewicht nachhaltiger energetischer Verbesserungen, von Maßnahmen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes oder der Belange von alten Menschen und Menschen mit Behinderungen zu stärken, wird dieses explizit hervorgehoben.

Die wirtschaftliche und energiebewusste Instandsetzung von Baudenkmalen ermöglicht deren langfristigen Erhalt. Nachhaltige energetische Sanierungen widersprechen dem Auftrag der Denkmalpflege, Baudenkmale vor vermeidbaren Veränderungen zu schützen, um sie als authentische Zeugnisse der Vergangenheit zu erhalten, indem die weitgehende Überlieferung der denkmalwerten Bausubstanz und des geschützten Erscheinungsbildes gesichert wird, folglich nicht. Selbiges gilt für den Hochwasserschutz. Nachhaltige energetische Sanierungen tragen zudem indirekt zur Erreichung der Klimaschutzziele bei, während Maßnahmen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes Menschenleben schützen und Hochwasserschäden vermeiden.

Der Schutz von alten Menschen und Menschen mit Behinderungen ist in Mecklenburg-Vorpommern verfassungsrechtlich verankert. Da diese Belange in Genehmigungsverfahren jedoch häufig hinter den Anliegen von Denkmalschutz bzw. Denkmalpflege zurückbleiben, soll über die Gesetzesänderung ihr Gewicht in der Abwägungsentscheidung erhöht werden.

Zur Erreichung der Flächenbeitragswerte der Anlage 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes des Bundes ist vorgesehen, auf Grundlage des § 9 Absatz 2 des Landesplanungsgesetzes (LPIG) verpflichtende und abschließende Kriterien für die Ausweisung der Windenergiegebiete zu erlassen. Diese umfassen im Entwurf des „Erlasses zur Festlegung landesweit einheitlicher, verbindlicher Kriterien für Windenergiegebiete an Land“ vom 21. November 2022 auch „bedeutende, raumwirksame Baudenkmale“ und „Landschaftsprägende Bodendenkmale“. Zur Definition der entsprechenden Denkmäler erarbeitet das zuständige Ministerium derzeit eine Liste für die Anwendung bei der Ausweisung von Windenergiegebieten. Damit sollen die Belange des Denkmalschutzes bereits während der Ausweisung von Windenergiegebieten, im Abwägungs- und Beteiligungsprozess der Planungsverbände oder des Plangebers, abschließend behandelt werden. Auf eine erneute Prüfung der denkmalschutzfachlichen Belange im BImSchG-Genehmigungsverfahren ist daher für diese Gebiete zu verzichten. Durch das Entfallen der Beteiligung der unteren Denkmalschutzbehörden im Rahmen des BImSchG-Genehmigungsverfahrens werden Zielkonflikte weitestgehend vermieden, zusätzliche Flächen für die Windenergie schneller aktiviert und im Regelfall Genehmigungsverfahren durch Vermeiden einer Doppelprüfung beschleunigt.

Zu Nummer 3

Der neu einzufügende Absatz 7 stellt klar, dass die Errichtung, Veränderung oder Beseitigung von Windenergieanlagen insbesondere dann keiner Genehmigung bedarf, wenn sich der Standort der Windenergieanlage in einem Windenergiegebiet befindet.