



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

INFORMATION
17/167

Alle Abg

Verfassungs- und Gesetzeskonformität der Streichung der Zuschüsse in der Denkmalpflege

Bearbeitung: Yvonne Bach, Dr. Martha Leibbrandt

Datum: 2. April 2014

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag der Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen von CDU, FDP und Piraten erstellt. Das Gutachten wurde durch die Parlamentarischen Geschäftsführer der jeweiligen Fraktionen freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	GUTACHTENAUFTRAG	4
B.	GUTACHTEN	5
I.	VERSTOß GEGEN ART. 18 ABS. 1 UND 2 LVERF NRW	5
II.	VERSTOß GEGEN VORSCHRIFTEN DES DENKMALSCHUTZGESETZES NRW	6
III.	ERGEBNIS	8
C.	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	9
D.	LITERATURVERZEICHNIS	10

A. Gutachtenauftrag

Mit Schreiben vom 11.02.2014 haben die Fraktionen von CDU und FDP sowie der Piraten den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens beauftragt.

Die Auftraggeber wollen geprüft wissen, ob eine mögliche bevorstehende, gänzliche Streichung der Zuschüsse für die Denkmalpflege und ihre Ersetzung durch ein Darlehensprogramm der NRW Bank gegen Art. 18 Abs. 1 und 2 der Landesverfassung von NRW und die §§ 35 ff. Denkmalschutzgesetz NRW verstößt.

B. Gutachten

I. Verstoß gegen Art. 18 Abs. 1 und 2 LVerf NRW

Ein Verstoß gegen Art. 18 Abs. 1 und 2 LVerf NRW kann durch eine Streichung der Zuschüsse für Denkmalpflege nur dann bestehen, wenn die Verfassung das Land zur finanziellen Förderung der Denkmalpflege verpflichtet.

Art. 18 Abs. 1 und 2 LVerf NRW lautet:

- (1) Kultur, Kunst und Wissenschaft sind durch Land und Gemeinden zu pflegen und zu fördern.
- (2) 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. 1 enthält ein Bekenntnis der Landesverfassung zur Kulturstaatlichkeit. Durch den zweiten Absatz wird das öffentliche Interesse an Denkmälern mit Verfassungsrang ausgestattet und der Schutz solcher Denkmale zu einer Pflichtaufgabe von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden erklärt.

Ob eine finanzielle Förderungspflicht aus der Norm erwächst, hängt von dessen Rechtscharakter ab.

Art. 18 LVerf NRW wird als Staatszielbestimmung eingeordnet. Bei Staatszielbestimmungen handelt es sich um objektive, rechtlich verbindliche Verfassungsnormen, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung und Erfüllung bestimmter Aufgaben (Ziele) vorschreiben. Durch ihre rechtliche Verbindlichkeit, unterscheiden sich Staatszielbestimmungen von reinen Programmsätzen und Appellen. Es stellt einen Verfassungsverstoß dar, wenn der Staat die ihm verfassungsrechtlich vorgegebenen Staatsziele missachtet oder sich nicht um eine Annäherung bemüht. Anders als bei konkreten Verfassungsaufgaben, die eine strikte Verpflichtung des Gesetzgebers beinhalten, stellt das Staatsziel immer nur ein Optimierungsgebot dar. Es verlangt vom Staat eine bestimmte Richtung einzuschlagen. Das Erreichen des Ziels kann nicht zwingend aus den Staatszielen abgeleitet werden. Insbesondere lassen sie den konkreten Weg zum Ziel offen, so dass dem Staat ein recht weiter Einschätzungsspielraum zukommt, wie er sich dem Ziel anzunähern gedenkt.

Von den Grundrechten sind Staatszielbestimmungen durch ihre rein objektivrechtliche Ausrichtung abzugrenzen. Subjektive Rechte erwachsen aus ihnen nicht. Soweit die Umsetzung der Staatszielbestimmungen finanzielle Leistungen erfordert, steht sie unter dem Vorbehalt des Möglichen. Das Bundesverfassungsgericht führt zu diesem Aspekt im Rahmen von Staatszielbestimmungen aus: „...bei wirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen, zu denen auch steuerliche Begünstigungen gehören, können wirtschafts- und finanzpolitische Gesichtspunkte beachtet werden. Hier ist dem Staat nicht verwehrt, die eigene wirtschaftliche Kraft der einzelnen Träger, Personen und Institutionen des Kulturbereichs angemessen zu berücksichtigen.“ Im konkreten Zusammenhang mit der Landesverfassung stellt

Mann bezüglich Art. 18 fest: „Abs.1 verleiht keine Ansprüche auf bestimmte staatliche oder kommunale Leistungen.“

Aus dem Rechtscharakter des Art. 18 LVerf NRW ist damit festzuhalten, dass es sich bei der Norm um eine Staatszielbestimmung handelt, aus der finanzielle Verpflichtungen nicht abgeleitet werden können. Das Land verfügt über einen Gestaltungsspielraum, wie und damit auch mit welchen Mitteln es die Denkmalschutzpflege fördern möchte. Daraus folgt, dass das Land die Möglichkeit hat, finanzielle Förderungen der Denkmalpflege von der Landeshaushalts-Lage abhängig zu machen und Förderungen abzuändern oder zu kürzen.

Die gänzliche Streichung der Zuschüsse für die Denkmalpflege und ihre Ersetzung durch ein Darlehensprogramm verstößt mithin nicht gegen Art. 18 Abs. 1 und 2 LVerf NRW.

II. Verstoß gegen Vorschriften des Denkmalschutzgesetzes NRW

Die Streichung der Zuschüsse für Denkmalpflege ist mit dem nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetz nicht vereinbar, wenn das Land nach den Vorschriften der §§ 35 ff. DSchG NRW verpflichtet ist, sich an den Kosten der Denkmalpflege in Form von Zuschüssen zu beteiligen.

Das hängt davon ab, ob die finanziellen Leistungen des Landes nach § 35 DSchG dem haushaltsrechtlichen Zuwendungsbegriff unterfallen oder ob es sich um eine staatliche Leistung handelt, auf die der Empfänger einen rechtlichen Anspruch hat.

Wenn die in § 35 DSchG NRW genannten Leistungen des Landes als haushaltsrechtliche Zuwendungen zu qualifizieren sind, steht ihre Gewährung unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit der erforderlichen Haushaltsmittel. Diese richtet sich nach den einschlägigen Bestimmungen des Landeshaushaltsgesetzes, nicht nach dem jeweiligen Fachgesetz, hier: dem Denkmalschutzgesetz NRW. Entscheidet der Haushaltsgesetzgeber, für die Denkmalpflege keine oder nur noch bestimmte Fördermittel bereitzustellen, ist (nur) zu überprüfen, ob diese gesetzgeberische Entscheidung mit Verfassungsrecht im Einklang steht. Wie oben unter A. bereits ausgeführt, steht es im Ermessen des Haushaltsgesetzgebers, ob und in welchem Umfang Haushaltsmittel für die Denkmalpflege in den Haushalt eingestellt werden. Finanzielle Verpflichtungen sind aus Art. 18 LVerf NRW nicht abzuleiten.

Zuwendungen im Sinne des Haushaltsrechts sind dadurch gekennzeichnet, dass der Empfänger dem Grunde und der Höhe nach keinen rechtlichen Anspruch auf die Zahlung hat. Nur „freiwillig“ gezahlte Geldleistungen unterfallen dem haushaltsrechtlichen Zuwendungsbegriff.

Wenn dem Empfänger demgegenüber ein gesetzlicher oder untergesetzlicher Anspruch auf eine staatliche Leistung zusteht und dieser nicht nur den Grund, sondern auch die konkret bestimmbare Höhe der Leistung festlegt, wie dies etwa für Kindergeld oder das BAfÖG der Fall ist, liegt keine Zuwendung i.S.d. Haushaltsrechts vor. Ließe sich also aus § 35 DSchG NRW ein strikter Anspruch auf

Zahlung von Zuschüssen des Landes ableiten, dürften die Zuschüsse ohne eine entsprechende Änderung der fachgesetzlichen Anspruchsgrundlage nicht gestrichen werden.

Ein solcher Anspruch kann sich allenfalls aus § 35 DSchG NRW ergeben, weil nur diese Norm mit dem Eigentümer eines Denkmals und den in Absatz 4 genannten Trägern die in Betracht kommenden Leistungsempfänger nennt und Regelungen zur Förderung der Denkmalpflege enthält. § 36 DSchG NRW betrifft die Vorbereitung und Aufstellung des Denkmalförderungsprogramms und richtet sich an die Regierungspräsidenten.

Gemäß § 35 Abs. 1 DSchG NRW werden Leistungen nach diesem Gesetz aus Mitteln des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände erbracht. Die Förderung der Pflege von Denkmälern setzt den Antrag des Eigentümers voraus. Nach Absatz 2 erfolgt die Förderung in Form von Zuschüssen, Darlehen und Zinszuschüssen. Die Leistungsfähigkeit des Eigentümers wird bei der Festsetzung der Beteiligung bzw. Förderung des Landes berücksichtigt. Die Mittel werden gemäß Absatz 3 als Pauschalzuweisungen und als Einzelzuschüsse gewährt.

Während § 35 Abs. 1 DSchG NRW eine Aufzählung der potentiellen Fördergeber für denkmalpflegerische Maßnahmen nach diesem Gesetz enthält – Land, Gemeinden und Gemeindeverbände –, nennt § 35 Abs. 2 DSchG NRW die verschiedenen Förderarten (Zuschüsse, Darlehen und Zinszuschüsse). In § 35 Abs. 3 DSchG NRW sind die Förderinstrumente – Pauschalzuweisungen und Einzelzuschüsse – bestimmt. Geregelt wird damit das „Wie“ der Förderung.

Eine ausdrückliche Bestimmung, dass und unter welchen Voraussetzungen der Leistungsempfänger Anspruch auf Förderung der Denkmalpflege (in Form von Zuschüssen) aus Landesmitteln hat, enthält § 35 DSchG NRW ebenso wenig wie eine Verpflichtung des Landes zur Förderung der Denkmalpflege durch die Gewährung von Zuschüssen. Der Annahme eines strikten Förderungsanspruchs steht entscheidend entgegen, dass die Höhe der Leistung nicht bestimmt oder bestimmbar ist. Ein Anspruch auf eine staatliche Leistung besteht jedoch nur, wenn dieser dem Grunde und der Höhe nach durch Rechtsvorschriften festgelegt ist. Ein Anspruch ist nicht gegeben, wenn das Gesetz die Höhe der Leistung offen lässt.

Die Förderung in Form von Zuschüssen, Darlehen und Zinszuschüssen steht danach unter dem Vorbehalt der Bereitstellung von Haushaltsmitteln. § 35 DSchG NRW normiert keinen Anspruch auf Zahlung von Zuschüssen. Die Förderung der Denkmalpflege ist nach § 35 DSchG NRW als eine freiwillige Leistung des Landes zu verstehen, aus der keine Rechtspflicht zur Zahlung folgt. Es steht im Ermessen des Haushaltsgesetzgebers, ob und in welchem Umfang Mittel für die Denkmalpflege in den Haushalt eingestellt werden.

III. Ergebnis

Die gänzliche Streichung der Zuschüsse für die Denkmalpflege und ihre Ersetzung durch ein Darlehensprogramm der NRW Bank verstößt nicht gegen Art. 18 Abs. 1 und 2 LVerf NRW und die §§ 35 ff. DSchG NRW.

C. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAfÖG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Hrsg.	Herausgeber
i.S.d.	im Sinne des/der
LVerf NRW	Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen
NRW	Nordrhein-Westfalen
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
Rz.	Randzeichen
S.	Satz, Seite

D. Literaturverzeichnis

Badura, Peter, Staatsrecht, München 2012.

Gröpl, Christoph (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/ Landeshaushaltsordnung, München 2011.

Heusch, Andreas/ Schönenbroicher, Klaus (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Siegburg 2010.

Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts, Band 3: Handeln des Staates, Heidelberg 1988.

Löwer, Wolfgang/ Tettinger, Peter j., Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 2002.

Sommermann, Karl-Peter, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen 1997.