

Entwurf
G e s e t z
zur Änderung des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes

Artikel 1

Das Niedersächsische Denkmalschutzgesetz vom 30. Mai 1978 (Nds. GVBl. S. 517), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes vom 12.12.2023 (Nds. GVBl. S. 289), wird wie folgt geändert:

1. In § 3 Absatz 3 wird als Satz 2 neu eingefügt: „Sind die einzelnen Bestandteile einer Gruppe baulicher Anlagen im Sinne von Satz 1 nicht für sich Baudenkmal, so beschränkt sich die Denkmaleigenschaft auf das äußere Erscheinungsbild.“
2. § 7 Absatz 4 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 wird nach dem Wort „Kommunalverbände“ der Punkt durch ein Komma ersetzt.
 - b) In Satz 1 wird nach dem Komma folgender Halbsatz eingefügt: „soweit eine Maßnahme von besonderer Bedeutung gem. § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 vorliegt.“
 - c) In Satz 2 werden die Worte „Sie sind“ durch die Worte „In diesem Fall sind sie“ ersetzt.
3. § 10 wird wie folgt geändert:
 - a) In § 10 Absatz 3 Satz 3 werden die Worte „dass ein bestimmter Sachverständiger die Arbeiten leitet“ gestrichen.
 - b) In § 10 Absatz 5 werden in Satz 3 die Worte „mit Planungsbeginn“ durch die Worte „nach Abschluss“ ersetzt.
 - c) In § 10 Abs. 5 wird der folgende Satz 4 neu eingefügt: „§ 26 Absatz 2 gilt entsprechend.“
 - d) § 10 Absatz 6 wird ersatzlos gestrichen.
4. § 12 Absatz 2 Satz 4 wird ersatzlos gestrichen.
5. In § 13 Absatz 1 werden die Worte „von der er weiß oder vermutet oder den Umständen nach annehmen muß, daß sich dort Kulturdenkmale befinden“ durch die Worte „die im Verzeichnis der Kulturdenkmale gem. § 4 eingetragen ist“ ersetzt.
6. In § 19 Absatz 4 Satz 1 werden die Worte „oder anordnen, dass das Landesamt für Denkmalpflege an Stelle einer unteren Denkmalschutzbehörde tätig wird“ gestrichen.
7. § 20 wird wie folgt geändert:
 - a) In § 20 Absatz 1 Satz 2 werden die Worte „einer Bundeswasserstraße oder“ gestrichen.
 - b) Der Absatz 2 wird gestrichen.
 - c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.
8. § 21 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Satz 2 Nr. 4 werden nach dem Wort „schaffen“ die Wörter „und zu vermitteln“ ergänzt.
 - b) In Absatz 1 Satz 2 Nr. 5 werden die Wörter „und Archive“ gestrichen, der Punkt wird durch ein Komma ersetzt.
 - c) In Absatz 1 Satz 2 wird die neue Nr. 6 angefügt: „seine sämtlichen auf Kulturdenkmale bezogenen Akten dauerhaft aufzubewahren.“
9. § 26 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 Satz 2 wird gestrichen.

- b) Absatz 2 Satz 1 wird neu angefügt: „Die untere Denkmalschutzbehörde stellt bei Maßnahmen von besonderer Bedeutung das Einvernehmen mit der obersten Denkmalschutzbehörde her.“
- c) Absatz 2 Satz 2 wird neu angefügt: „Maßnahmen von besonderer Bedeutung liegen an Kulturdenkmalen gemäß § 3 Absätze 2, 3 und 5 vor, wenn
 1. das betreffende Denkmal zerstört werden soll,
 2. der Denkmalwert durch die Maßnahme verloren gehen könnte oder
 3. dem betreffenden Denkmal aufgrund eines herausragenden Geschichts- oder Kunstwerts, einer außergewöhnlichen architektonischen Qualität oder eines sonstigen identitätsstiftenden gesamtstaatlichen Werts eine besondere Bedeutung zukommt.“
- d) Absatz 2 Satz 3 wird neu angefügt:
„Maßnahmen von besonderer Bedeutung an Kulturdenkmalen gemäß § 3 Absätze 4 und 6 liegen vor, wenn diesen aufgrund ihres geschichtlichen oder wissenschaftlichen Werts gesamtstaatliche Bedeutung zukommt.“
- e) Absatz 2 Satz 4 wird neu angefügt: „Die oberste Denkmalschutzbehörde wird ermächtigt, weitere Einzelheiten zu den Voraussetzungen von Absatz 2 Satz 2 und 3 durch Verordnung näher zu regeln.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am [XX. Monat XXXX] in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Auswirkungsergebnisse

1. Anlass, Ziele und Schwerpunkte des Entwurfs

Mit dem Gesetzentwurf ist beabsichtigt, das NDSchG zu ändern, um Verantwortlichkeiten zu präzisieren und damit die Zielsetzung der Landesregierung umzusetzen, die Verwaltung unter der Überschrift „Einfacher. Schneller. Günstiger“ zu optimieren.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens fordert in ihrem Papier vom 28.05.2025 zum Standardabbau, zur Entbürokratisierung und Vermeidung zusätzlicher Bürokratie, die wirtschaftliche Unzumutbarkeit als Grenze der Erhaltungspflicht auf Kulturdenkmale im Eigentum der öffentlichen Hand auszudehnen, die kommunale Verantwortung beim Denkmalschutz zu stärken, indem der zweistufige Verwaltungsaufbau konsequent umgesetzt wird, um Doppelstrukturen zu vermeiden. Das Landesamt für Denkmalpflege solle sich auf eine reine Dienstleistungsfunktion für die unteren Denkmalschutzbehörden beschränken, (S. 3, Ziffer 7). Die Landesregierung hält diese Forderungen teilweise für berechtigt. Daher stärken die beabsichtigten Änderungen die von den KSV gewünschte, konsequente Umsetzung der Zweistufigkeit im Gesetzesvollzug sowie die Eigenverantwortung der Kommunen als untere Denkmalschutzbehörden.

Schwerpunkt der Änderungen ist die konsequente Einhaltung der Zweistufigkeit der Verwaltung durch Streichung der Pflichten der unteren Denkmalschutzbehörden (uDB) zur Beteiligung des Niedersächsischen Landesamts für Denkmalpflege (NLD) bei Maßnahmen von besonderer Bedeutung sowie zur Herstellung des Benehmens mit dem NLD in Angelegenheiten der

Bodendenkmalpflege. Weiterhin soll die wirtschaftliche Unzumutbarkeit als Grenze der Erhaltungspflicht unter bestimmten Voraussetzungen auch für das Land, die Gemeinden, Landkreise und sonstigen Kommunalverbände gelten und die Genehmigungspflicht von Erdarbeiten auf die Stellen beschränkt werden, die im Verzeichnis der Kulturdenkmale eingetragen sind.

Der Gesetzentwurf regelt im Einzelnen:

Definition des Schutzzumfangs bei Gruppendenkmalen

Neu eingefügt wird als Satz 2 eine Definition des Schutzzumfangs bei Bestandteilen einer Gruppe baulicher Anlagen im Sinne von § 3 Absatz 3 Satz 1, die nicht für sich Baudenkmal sind. Deren Denkmaleigenschaft beschränkt sich künftig auf das äußere Erscheinungsbild.

Wirtschaftliche Unzumutbarkeit als Grenze der Erhaltungspflicht auch für die öffentliche Hand

In § 7 Absatz 4 wird der Ausschluss des Landes, der Gemeinden, der Landkreise und der sonstigen Kommunalverbände von der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit als Grenze der Erhaltungspflicht gem. § 7 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 Nr. 5 auf Maßnahmen von besonderer Bedeutung i.S. von § 26 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 n.F. beschränkt.

Entfall der Möglichkeit, einen bestimmten Sachverständigen zu bestimmen

In § 10 Absatz 3 und § 12 Absatz 2 entfällt die Möglichkeit, eine denkmalrechtliche Genehmigung unter die Bedingung zu stellen, dass ein bestimmter Sachverständiger die Arbeiten leitet.

Entfall der Anzeigepflicht an das NLD

In § 10 Absatz 5 wird Satz 3 neu gefasst. Dieser sieht bisher eine Anzeigepflicht mit Planungsbeginn gegenüber dem NLD vor, wenn Maßnahmen an das Staatliche Baumanagement übertragen bzw. durch die Klosterkammer Hannover ausgeführt werden. Stattdessen sind die betreffenden Maßnahmen dem NLD künftig nach Abschluss anzuzeigen. Bei Vorliegen der abschließend definierten Fallgruppen des neuen § 26 Absatz 2 wird die Pflicht zur Herstellung des Einvernehmens mit der obersten Denkmalschutzbehörde begründet. § 10 Absatz 6, der eine Übermittlungspflicht von Genehmigungsanträgen an das NLD begründet, entfällt ersatzlos.

Eingrenzung der Genehmigungspflicht von Erdarbeiten

Die Genehmigungspflicht für Erdarbeiten gem. § 13 Abs. 1 wird auf die Stellen beschränkt, die im Verzeichnis der Kulturdenkmale eingetragen sind. Die bisherige Erweiterung der Genehmigungspflicht auf Stellen, von denen lediglich vermutet wird oder den Umständen nach angenommen werden muss, dass sich dort Kulturdenkmale befinden, führt nach Beobachtung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände aufgrund der weiten Auslegungsfähigkeit dieser Begriffe zu ausufernden Auflagen, aus denen sich dann unverhältnismäßige Kostensteigerungen ergeben würden.

Entfall der Möglichkeit eines Tätigwerdens des NLD statt einer uDB

In § 19 Absatz 4 NDSchG n.F. entfällt die Möglichkeit eines Tätigwerdens des NLD anstelle einer unteren Denkmalschutzbehörde.

Zuordnung der Bundeswasserstraßen an die unteren Denkmalschutzbehörden

Die originäre sachliche Zuständigkeit der obersten Denkmalschutzbehörde im Bereich einer Bundeswasserstraße gemäß § 20 Absatz 1 Satz 2 NDSchG entfällt. Es wird wieder die Zuständigkeit der unteren Denkmalschutzbehörde entsprechend § 20 Absatz 1 Satz 1 begründet.

Entfall der Herstellung des Benehmens mit dem NLD bei Bodendenkmalen

Die Pflicht der unteren Denkmalschutzbehörden, die nicht in ausreichendem Maß mit archäologischen Fachkräften besetzt sind, gemäß § 20 Absatz 2 NDSchG in Angelegenheiten der Bodendenkmalpflege das Benehmen mit dem NLD herzustellen, entfällt. Folgerichtig entfällt gleichfalls die Möglichkeit der Befreiung der unteren Denkmalschutzbehörde von der Pflicht zur Herstellung des Benehmens gemäß § 20 Absatz 2, Satz 2 NDSchG, gleiches gilt für Satz 3.

Klarstellung der Aufgaben des NLD

Der Aufgabenkatalog des NLD in § 21 Absatz 1 Nr. 4 wird klarstellend um die Vermittlung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Denkmalpflege ergänzt. § 21 Absatz 1 Satz 2 Nr. 5 wird dahingehend geändert, dass die Archivunterhaltung dort gestrichen wird. § 21 Absatz 1 Satz 2 erfährt mit der neuen Nr. 6 in Abgrenzung zum Niedersächsischen Archivgesetz eine Klarstellung zur dauerhaften Aufbewahrungspflicht für sämtliche Akten des NLD, die auf Kulturdenkmale bezogen sind.

Keine Anzeigepflicht bei Maßnahmen von besonderer Bedeutung an das NLD

Mit § 26 Absatz 1 NDSchG n.F. entfällt die Pflicht der unteren Denkmalschutzbehörde, Genehmigungsanträge für Maßnahmen von besonderer Bedeutung dem NLD anzuzeigen, auch muss dem NLD keine Auskunft oder Akteneinsicht gewährt werden.

Zukünftig regelt § 26 Absatz 2 NDSchG n.F., dass die untere Denkmalschutzbehörde in abschließend normierten Fällen das Einvernehmen mit der obersten Denkmalschutzbehörde herstellt. Wann eine solche Maßnahme von besonderer Bedeutung vorliegt, wird nun ebenfalls durch den Gesetzentwurf durch § 26 Absatz 2 NDSchG n.F. abschließend geregelt. Das ist der Fall, wenn das betreffende Denkmal zerstört werden soll, der Denkmalwert durch die Maßnahme verloren gehen könnte oder dem betreffenden Denkmal aufgrund seines herausragenden Geschichts- oder Kunstwerts, einer außergewöhnlichen architektonischen Qualität, eines identitätsstiftenden gesamtstaatlichen Werts oder im Fall von Bodendenkmalen aufgrund seines geschichtlichen oder wissenschaftlichen Werts gesamtstaatliche Bedeutung zukommt. Außerdem wird die oberste Denkmalschutzbehörde ermächtigt, weitere Einzelheiten zu den Voraussetzungen einer Maßnahme von besonderer Bedeutung durch Verordnung näher zu regeln.

Wegen der näheren Einzelheiten wird auf den besonderen Teil der Begründung verwiesen.

2. Wesentliche Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung

Wesentliche Folgen werden sich aus drei Neuregelungen ergeben: Ausdehnung der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit als Grenze der Erhaltungspflicht auf die öffentliche Hand, Entfall des Benehmens mit dem NLD in Angelegenheiten der Bodendenkmalpflege und Neuregelung des Umgangs mit Maßnahmen von besonderer Bedeutung.

Die Änderung des § 7 Absatz 4 NDSchG eröffnet der öffentlichen Hand die Möglichkeit, die Grenze der Erhaltungspflicht bei wirtschaftlicher Unzumutbarkeit für sich geltend zu machen. Damit wird der Rahmen der Pflicht zum Schutz von Kultur, die sich aus Art. 6 NV ergibt, durch den Gesetzgeber neu bestimmt. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wird in Zukunft den Belang des Denkmalschutzes unter bestimmten Voraussetzungen überwiegen können. Dadurch wird es im Einzelfall zu Denkmalverlusten kommen. Die Vorbildwirkung der öffentlichen Hand, die bisher als Begründung für ihren Ausschluss von der Grenze der Erhaltungspflicht gemäß § 7 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 Nr. 5 diente, wird insofern eingeschränkt. Damit die öffentliche Hand ihrer Pflicht zum Schutz von Kultur und damit von Kulturdenkmalen dennoch in angemessener Weise weiter nachkommt, werden Denkmale von besonderer Bedeutung gem. § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 von der Neuregelung ausgenommen.

Durch den Entfall der Pflicht zur Herstellung des Benehmens mit dem NLD in Angelegenheiten der Bodendenkmalpflege begibt sich das Land einer 2011 zusätzlich eingeführten Kontrollmöglichkeit der rechtmäßigen Durchführung des NDSchG durch die zuständigen unteren Denkmalschutzbehörden. Dadurch entfallen die bisher damit verbundenen Aufwände bei sämtlichen Denkmalbehörden, Verfahren werden verschlankt und beschleunigt. Dessen ungeachtet werden die unteren Denkmalschutzbehörden, die bisher von der Pflicht zur Herstellung des Benehmens befreit waren, weiterhin ausreichend mit archäologischen Fachkräften ausgestattet bleiben, da deren Aufgaben im gleichen Maße wie bisher fortbestehen. Den bisher nicht von der genannten Pflicht befreiten unteren Denkmalschutzbehörden steht es frei, sich weiterhin vom NLD fachlich beraten zu lassen. Davon unberührt bleibt selbstverständlich die Pflicht der unteren Denkmalschutzbehörden, das NDSchG in Angelegenheiten der Bodendenkmalpflege gem. Art. 2 Abs. 2 NV gesetz- und rechtmäßig durchzuführen.

Die Neuregelung des Umgangs mit Maßnahmen von besonderer Bedeutung reduziert den Aufwand beim NLD und bei den unteren Denkmalschutzbehörden in der weit überwiegenden Mehrzahl der

Fälle. Die Aufgabe wird allein den Denkmalschutzbehörden zugeordnet, die sich bei Bedarf der Fachkenntnis der Denkmalfachbehörde bedienen werden. Durch die abschließende Definition der Maßnahmen von besonderer Bedeutung wird sichergestellt, dass die öffentliche Pflicht zum Schutz von Kultur gemäß Art. 6 NV in angemessener und sachgerechter Form erfüllt wird.

3. Ergebnisse des Klimachecks

Die vorliegende Änderung hat keine ersichtlichen Auswirkungen auf Belange des Klimaschutzes. Im Rahmen der nach § 7 NDSchG durchzuführenden Abwägung wird das öffentliche Interesse an der Errichtung von Anlagen zur Nutzung von erneuerbaren Energien sowie das öffentliche Interesse an Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels bereits seit 2022 explizit genannt und überwiegt das Interesse an der unveränderten Erhaltung des Denkmals bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen regelhaft.

4. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern

Auswirkungen auf den vorgenannten Bereich sind nicht ersichtlich.

5. Auswirkungen auf Familien

Es sind keine unmittelbaren Auswirkungen auf Familien ersichtlich.

6. Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Es sind keine unmittelbaren Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen ersichtlich.

7. Ergebnisse des Digitalchecks nach § 9 Absatz 1 Satz 2 Nr. 7 Buchst. e GGO

Mit den vorgesehenen Änderungen werden keine Regelungen geschaffen, die ein Digitalisierungshemmnis darstellen könnten (z.B. Schriftformerfordernisse).

8. Ergebnisse der Prüfung der Mittelstandsrelevanz nach § 9 Absatz 1 Satz 2 Nr. 5 d GGO in Verbindung mit § 31 a GGO

Eine Betroffenheit für den Mittelstand ist nicht ersichtlich.

9. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen des Entwurfs

Keine. Durch die Einführung von § 26 Absatz 2 wächst der obersten Denkmalschutzbehörde eine zusätzliche Aufgabe zu. Im Gegenzug entfallen bisherige Aufgaben des NLD (Herstellung des Benehmens in Angelegenheiten der Bodendenkmalpflege und Maßnahmen von besonderer Bedeutung), des SBN und der Klosterkammer (Anzeigepflicht von Maßnahmen). Diese Aufgabenverlagerung wird nachvollzogen, indem 2,0 VZE vom NLD zum MWK zunächst abgeordnet werden. Die endgültige Bewertung der Verteilung des Aufgabenvolumens muss im Zuge einer Evaluierung nach spätestens 24 Monaten erfolgen, da die Zahl und Komplexität der zu bearbeitenden Fälle erst nach einer hinreichend langen Praxisphase nach der Gesetzesänderung erhoben werden können.

Für die kommunalen Körperschaften sind im Ergebnis keine finanziellen Mehrkosten ersichtlich. Im Gegenteil wird sich der Aufwand in Angelegenheiten der Bodendenkmalpflege durch den Entfall der Regelungen aus § 20 Absatz 2 Satz 1 verringern. Die Herstellung des Einvernehmens mit der obersten Denkmalschutzbehörde ist auf der anderen Seite nur in sehr eng begrenzten Fällen vorgesehen. Der Aufgabenzuwachs durch die Zuständigkeit im Bereich von Bundeswasserstraßen ist marginal (Bearbeitung von landesweit 23 Denkmalen in den Jahren 2024 und 2025 als Vergleichszeitraum).

Die teilweise Ausdehnung der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit als Grenze der Erhaltungspflicht auf die Kommunen könnte sich im Einzelfall durch Minderkosten auf deren Haushalte auswirken. Eine belastbare Voraussage lässt sich dazu nicht treffen.

Für den Bund oder andere Träger öffentlicher Verwaltung sind keine finanziellen Mehrbedarfe ersichtlich.

10. Wesentliche Ergebnisse der Verbandsbeteiligung

Werden nach erfolgter Verbandsbeteiligung hier eingetragen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1 (§ 3 Absatz 3 Satz 2)

Neu eingefügt wird als Satz 2 eine Definition des Schutzzumfangs bei Bestandteilen einer Gruppe baulicher Anlagen im Sinne von § 3 Absatz 3 Satz 1, die nicht für sich Baudenkmal sind. Deren Denkmaleigenschaft beschränkt sich künftig auf das äußere Erscheinungsbild. Damit wird dem Wortlaut von § 7i Absatz 1 Satz 4 EStG gefolgt. Er beschränkt die steuerliche Abzugsfähigkeit von denkmalbezogenen Aufwendungen für den Erhalt von Gruppendenkmalen, die keine Einzeldenkmale gemäß § 3 Absatz 2 sind, auf das äußere Erscheinungsbild. Gleichzeitig werden die Eigentümerinnen und Eigentümer von Gruppendenkmalen entlastet, indem sie im Inneren solcher Baudenkmale Gestaltungs- und Nutzungsfreiheit gewinnen.

Zu Nummer 2 (§ 7 Absatz 4)

In § 7 Absatz 4 wird der Ausschluss des Landes, der Gemeinden, der Landkreise und der sonstigen Kommunalverbände von der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit als Grenze der Erhaltungspflicht gem. § 7 Absatz 1 und 2 Satz 1 Nr. 5 auf Maßnahmen von besonderer Bedeutung i.S. von § 26 Absatz 2 n.F. beschränkt. Derzeit gilt die wirtschaftliche Unzumutbarkeit als Grenze der Erhaltungspflicht für die öffentliche Hand nicht.

Die Kommunalen Spitzenverbände haben der Landesregierung mit Nachdruck vorgetragen, es sei den Kommunen als Erhaltungspflichtigen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht mehr möglich, wirtschaftlich unzumutbare Erhaltungsmaßnahmen durchzuführen. Daher wird der Ausschluss der öffentlichen Hand von dieser Grenze der Erhaltungspflicht auf Maßnahmen von besonderer Bedeutung im Sinne von § 26 Absatz 2 beschränkt, um den Kommunen entgegenzukommen und gleichzeitig die Gefahr von Substanzverlusten zumindest an besonders wertvollen Kulturdenkmälen zu vermeiden.

Die bisherigen Regelungen zur wirtschaftlichen Unzumutbarkeit haben ihren Grund in der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Eigentums in Art. 14 Absatz 1 GG. Die öffentliche Hand ist jedoch in der Regel kein Berechtigter von Grundrechten. Für sie muss die wirtschaftliche Unzumutbarkeit als Grenze der Erhaltungspflicht daher anderweitig hergeleitet werden. Die Grundsätze einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung sollen hier deshalb mit vergleichbarer Durchsetzungskraft gegenüber dem öffentlichen Interesse an der unveränderten Erhaltung von Kulturdenkmälen versehen werden. Ausgenommen davon sind Kulturdenkmale, welche die Voraussetzungen von § 26 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 erfüllen.

Das Land, die Gemeinden und die Landkreise haben gemäß Art. 6 NV den Auftrag, Kunst, Kultur und Sport zu schützen und zu fördern. Als Staatszielbestimmung stellt Art. 6 NV eine objektive Wertentscheidung des Verfassungsgebers dar.

Der Niedersächsische Landtag hat sich im Zuge der Erweiterung des Staatsziels in Art. 6 NV um den Sport dagegen entschieden, auch den Schutz von Kultur- und Naturdenkmälen ausdrücklich dort zu nennen.

Staatszielbestimmungen sind „offen gefasste Verfassungsnormen, die den Staat verpflichten, auf die Verwirklichung bestimmter Ziele hinzuwirken“ (Schladebach: Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht (JuS 2018, 118). Es sind objektiv-rechtliche Abwägungskriterien für die Politikgestaltung – einschließlich der Ausübung des haushaltspolitischen Ermessens. (PdK Nds NdsVerf Art. 6 Kunst, Kultur und Sport 2. Staatszielbestimmung, beck-online)

Art und Weise der Verwirklichung bleiben der Staatstätigkeit wegen der Zuerkennung eines weiten Handlungsspielraums überlassen. (JuS 2018, 118, beck-online). Umgesetzt hat der Landesgesetzgeber den verfassungsrechtlichen Kulturschutz- und Förderauftrag unter anderem im Niedersächsischen Denkmalschutzgesetz. Gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 NDSchG ist es öffentliche Aufgabe des Landes, für den Schutz, die Pflege und die wissenschaftliche Erforschung der Kulturdenkmale zu sorgen. Zudem obliegt gemäß § 2 Absatz 2 neben dem Land auch den Gemeinden, Landkreisen und sonstigen Kommunalverbänden die besondere Pflicht, die ihnen gehörenden und die von ihnen genutzten Kulturdenkmale zu pflegen und sie im Rahmen des

Möglichen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Der Gesetzentwurf der Landesregierung vom 15.06.2004 übernahm die im oldenburgischen Denkmalschutzgesetz bereits normierte Vorbildfunktion und erklärt diese zur Pflichtaufgabe von Land und Kommunen. Bereits die seinerzeitige Begründung konstatierte jedoch auch, dass Einigkeit in Rechtsprechung und Lehre, dass Land und Kommunen nicht über ihre Finanzkraft hinaus zum Erhalt der eigenen Kulturdenkmale verpflichtet sind. Der Begründung nach erfolgte diese Formulierung aus Gründen der Klarstellung. (Begründung BT, DS 15/1127, S.5) Angesichts der finanziellen Situation von Land und Kommunen sollte eine gesetzliche Verdeutlichung der bestehenden Rechtslage eingefügt werden, dass Land und Kommunen nicht über ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten hinaus zur Erhaltung von Baudenkmalen verpflichtet sind (Begründung AT, DS 15/1127, S. 3).

Durch die Neuregelung von § 7 Absatz 4 wird der Rahmen der Pflicht zum Schutz und zur Pflege von Kulturdenkmälern durch den Gesetzgeber neu bestimmt. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wird in Zukunft den Belang des Denkmalschutzes unter bestimmten Voraussetzungen überwiegen können. Die Schwelle des Nachweises der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit darf dabei für die öffentliche Hand wegen der aus § 2 Absatz 2 NDSchG resultierenden Vorbildfunktion sowie dem in Art. 6 NV verankerten Staatsziel zum Kulturschutz nicht niedriger liegen als für Private. An den Nachweis der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit der Erhaltung sind für die öffentliche Hand daher gleich hohe Anforderungen zu stellen. Gem. § 7 Absatz 3 Satz 1 ist eine wirtschaftliche Belastung insbesondere unzumutbar, soweit die Kosten der Erhaltung und Bewirtschaftung nicht durch die Erträge oder den Gebrauchswert des Kulturdenkmals aufgewogen werden können. Dies muss für den Regelfall auch für die öffentliche Hand gelten. Auch sie wird u.a. den Nachweis einer qualifizierten Vergleichsberechnung erbringen müssen. Kann der Verpflichtete etwa Zuwendungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln in Anspruch nehmen, so sind diese anzurechnen. Auch sie wird sich nicht auf die Belastung durch erhöhte Erhaltungskosten berufen können, die dadurch verursacht wurden, dass Erhaltungsmaßnahmen diesem Gesetz oder sonstigem öffentlichem Recht zuwider unterblieben sind, § 7 Absatz 3 Sätze 2 und 3.

Um ihrer Vorbildfunktion auch weiterhin angemessen gerecht und ihrer Pflicht zum Schutz von Kultur und damit von Kulturdenkmälern in angemessener Weise weiter nachzukommen, sind Denkmale von besonderer Bedeutung gem. § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 von der Neuregelung ausgenommen. Bei dieser Objektgruppe von besonders herausragenden Denkmälern wird an der finanziellen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand als Grenze der Erhaltungspflicht festhalten. Damit ist sichergestellt, dass besonders wichtige „Nurdenkmale“ (dies können z.B. Friedhöfe, Parkanlagen, sakrale Gebäude oder auch andere ggfs. ertragslose Objekte sein) im öffentlichen Eigentum weiterhin nicht als wirtschaftlich unzumutbar beseitigt werden können, soweit sie unter den § 26 Abs. 2 zu subsumieren sind.

Zu Nummer 3 (§ 10 Absatz 3, 5 und 6):

In Absatz 3 entfällt die Möglichkeit, eine denkmalrechtliche Genehmigung unter die Bedingung zu stellen, dass ein bestimmter Sachverständiger die Arbeiten leitet, da diese Regelung den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts widerspricht und darüber hinaus die Vertragsfreiheit in unverhältnismäßiger Weise einschränkt. Dass die Verpflichteten oder die von ihnen Beauftragten die erforderlichen Arbeiten fachgerecht durchzuführen haben, ergibt sich bereits aus § 6 Absatz 1 Satz 2.

Derzeit bedürfen Maßnahmen nach Absatz 1 keiner Genehmigung der Denkmalschutzbehörde, wenn sie an Kulturdenkmälern im Eigentum oder im Besitz des Bundes oder des Landes ausgeführt werden sollen und die Leitung der Entwurfsarbeiten und die Bauüberwachung dem Staatlichen Baumanagement Niedersachsen übertragen sind. Auch Maßnahmen nach Absatz 1, die durch die Klosterkammer Hannover ausgeführt werden, bedürfen keiner Genehmigung der Denkmalschutzbehörde. Jedoch gilt bisher in beiden Fällen, dass Maßnahmen nach den Sätzen 1 und 2 dem Landesamt für Denkmalpflege mit Planungsbeginn anzuzeigen sind. In der Folge ist es bisher vielfach zu längeren Verzögerungen und Kostensteigerungen gekommen. Diese Anzeigepflicht wird dahingehend geändert, dass die Anzeige erst nach Abschluss der Maßnahme zu erfolgen hat. Dadurch werden Verfahren verschlankt und gleichzeitig sichergestellt, dass Änderungen an Kulturdenkmälern im Denkmalverzeichnis durch das NLD nachvollzogen werden können. Die genannten Stellen haben das materielle Denkmalschutzrecht ohnehin einzuhalten und die Arbeiten fachgerecht gemäß § 6 Absatz 1 Satz 2 durchzuführen. Bei Bedarf kann die Denkmalfachbehörde weiterhin beratend hinzugezogen werden.

Ausschließlich beim Vorliegen der abschließend und eng geregelten Fallgruppen des neuen § 26 Absatz 2 wird die Pflicht zur Herstellung des Einvernehmens mit der obersten Denkmalschutzbehörde begründet, indem die Gültigkeit von § 26 Absatz 2 entsprechend in 10 Absatz 5 Satz 3 klargestellt wird. Entsprechend zur neuen Regelung in § 26 wird so die Zweistufigkeit der Denkmalschutzbehörden auch hier geschärft.

Außerdem entfällt § 10 Absatz 6 zur weiteren Verschärfung von Verfahren ersatzlos. Durch die hier gegebene Genehmigungspflicht ist ohnehin sichergestellt, dass die Kenntnis über etwaige Änderungen an Kulturdenkmälern durch die unteren Denkmalschutzbehörden nachgehalten wird. Eine zusätzliche Übersendung dieser Genehmigungsanträge an das NLD ist daher entbehrlich.

Zu Nummer 4 (§ 12 Absatz 2)

In Absatz 2 entfällt mit Satz 4 entsprechend zur Änderung in § 10 Absatz 3 die Möglichkeit, eine Genehmigung unter die Bedingung zu stellen, dass ein bestimmter Sachverständiger die Arbeiten leitet.

Zu Nummer 5 (§ 13 Absatz 1)

Die Genehmigungspflicht gem. § 13 Abs. 1 wird auf Nachforschungen und Erdarbeiten an Stellen beschränkt, die im Verzeichnis der Kulturdenkmale eingetragen sind.

Die bisherige Ausdehnung der Genehmigungspflicht auf Stellen, von denen lediglich vermutet wird oder den Umständen nach angenommen werden muss, dass sich dort Kulturdenkmale befinden, führt nach Beobachtung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände aufgrund der weiten Auslegungsfähigkeit dieser Begriffe zu ausufernden Auflagen, aus denen sich dann unverhältnismäßige Kostensteigerungen ergeben würden.

Eine Definition, von welchen Stellen angenommen oder den Umständen nach vermutet werden muss, dass sich dort Kulturdenkmale befinden könnten, kann der Natur der Sache nach nicht vorgenommen werden. Daher wird zunehmend nach dem Vorsorgeprinzip gehandelt, das Vorliegen der Voraussetzung angenommen und die entsprechende Genehmigung mit Nebenbestimmungen versehen, die zu erheblichen Kostensteigerungen von Bau- und Infrastrukturprojekten führen können, ohne dass damit eine tatsächliche Schutzwirkung erreicht worden wäre.

Abseits der Stellen, die im Verzeichnis der Kulturdenkmale eingetragen sind, soll die Genehmigungspflicht daher entfallen. Die Schutzwirkung von § 14 Absatz 1-3 bleibt davon unberührt und kommt zum Tragen, sobald Bodenfunde auftreten, die Anlass zu der Annahme geben, dass sie Kulturdenkmale sind.

Zu Nummer 6 (§ 19 Absatz 4 Satz 1):

In § 19 Absatz 4 NDSchG n.F. entfällt die Möglichkeit eines Tätigwerdens des NLD anstelle einer unteren Denkmalschutzbehörde. Das NLD ist Denkmalfachbehörde. Die bisherige Regelung vermengt die Zuständigkeiten und Aufgaben von Denkmalfachbehörde und Denkmalschutzbehörde und weicht damit systemwidrig von der Trennung zwischen Denkmalfachbehörde und Denkmalschutzbehörde und den ihnen jeweils durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben ab.

Zu Nummer 7 (§ 20 Absatz 1 und 2):

Die originäre sachliche Zuständigkeit der obersten Denkmalschutzbehörde im Bereich einer Bundeswasserstraße gemäß § 20 Absatz 1 Satz 2 NDSchG entfällt. Es wird wieder die Zuständigkeit der unteren Denkmalschutzbehörde entsprechend § 20 Absatz 1 Satz 1 begründet, um die Eigenständigkeit und Handlungsfähigkeit der Kommunen zu stärken. Die Zuständigkeit der obersten Denkmalschutzbehörde für die Bundeswasserstraßen wurde mit dem Änderungsgesetz vom 26. Mai 2011 (Nds. GVBl. S. 135) gesetzlich begründet. Dem lag die Annahme zu Grunde, dass entsprechende Maßnahmen häufig das Gebiet mehrerer unterer Denkmalschutzbehörden betreffen, wodurch ein erhöhter Koordinierungsbedarf mit anderen Behörden des Bundes und des Landes vermutet wurde, der durch die Regelung vermieden werden sollte. Diese Vermutung hat sich in der Praxis nicht bestätigt. In der Regel handelt es sich um Maßnahmen, die in den sachlichen und örtlichen Zuständigkeitsbereich jeweils nur einer unteren Denkmalschutzbehörde fallen würden.

Daher ist die Wiederzuordnung der Zuständigkeit der unteren Denkmalschutzbehörde für Denkmale im Bereich von Bundeswasserstraßen sachdienlich und verfahrensökonomisch.

Die Pflicht der unteren Denkmalschutzbehörden, gemäß § 20 Absatz 2 Satz 1 NDSchG in Angelegenheiten der Bodendenkmalpflege das Benehmen mit dem NLD herzustellen, entfällt. Folgerichtig entfällt gleichfalls die Möglichkeit der Befreiung der unteren Denkmalschutzbehörde von der Pflicht zur Herstellung des Benehmens gemäß § 20 Absatz 2 Satz 2 NDSchG, gleiches gilt für Satz 3. Die bisher noch geltende Pflicht zur Herstellung des Benehmens mit der Denkmalfachbehörde vermengt die Zuständigkeiten von Denkmalfachbehörde und Denkmalschutzbehörden. Diese Pflicht findet im Bereich der Baudenkmalpflege keine Entsprechung.

Die bisherige Regelung entfällt, weil die Landesregierung davon ausgehen muss, dass die Kommunen als zuständige Behörden gemäß § 19 Absatz 1 und 2 NDSchG die ihnen zugeordneten Aufgaben ebenso sachgerecht erfüllen wie im Bereich der Baudenkmalpflege. Sie sind als untere Denkmalschutzbehörden gemäß Artikel 2 Abs. 2 Nds. Verfassung als vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden. Dazu gehört auch, sich die Fachkenntnis einzuholen, die für die Bearbeitung eines konkreten Sachverhalts erforderlich ist. Vor diesem Hintergrund ist die Restriktion einer auf die Bodendenkmalpflege beschränkten Pflicht zur Herstellung des Benehmens mit dem Grundsatz „Einfacher. Schneller. Günstiger.“ nicht zu vereinbaren. Außerdem vollzieht die Neuregelung den zweistufigen Verwaltungsaufbau konsequent nach.

Überdies übt die oberste Denkmalschutzbehörde auch weiterhin über die unteren Denkmalschutzbehörden gemäß § 19 Absatz 3 NDSchG die Fachaufsicht aus.

Zudem kann im Bedarfsfall und auf Wunsch der Kommune selbstverständlich die fachliche Beratung des NLD gemäß § 21 Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 auch weiterhin in Anspruch genommen werden.

Weiterhin wird in § 26 NDSchG neu geregelt, dass bei Bodendenkmalen, denen aufgrund ihres geschichtlichen oder wissenschaftlichen Werts gesamtstaatliche Bedeutung zukommt, das Einvernehmen mit der obersten Denkmalschutzbehörde herzustellen ist.

Insgesamt stellt die Neuregelung sicher, dass die unteren Denkmalschutzbehörden in ihrer kommunalen Eigenverantwortung gestärkt werden, lange Verfahren abgekürzt werden und gleichzeitig in sehr eng begrenzten Fällen das Einvernehmen mit der obersten Denkmalschutzbehörde hergestellt wird, wenn es die Bedeutung der Maßnahme erfordert.

Zu Nummer 8 (21 Absatz 1 Satz 2, Nr. 5 und 6):

§ 21 regelt die Aufgaben des Landesamtes für Denkmalpflege. Der Aufgabenkatalog des NLD in § 21 Absatz 1 Satz 2 Nr. 4 wird klarstellend um die Vermittlung von wissenschaftlichen Grundlagen für die Denkmalpflege ergänzt. Er erfährt in Absatz 1 Satz 2 mit der neuen Nr. 6 in Abgrenzung zum Niedersächsischen Archivgesetz eine Klarstellung zur dauerhaften Aufbewahrungspflicht für sämtliche Akten des NLD, die auf Kulturdenkmale bezogen sind. Aufgrund des Bestrebens des Gesetzgebers, Archivangelegenheiten ausschließlich im Archivgesetz zu regeln, wird Nummer 5 dahingehend geändert, dass die Archivunterhaltung dort gestrichen wird. Diese Streichung ist sachgerecht, da die betreffenden Akten des NLD kein Archivgut im Sinne des Archivgesetzes sind.

Zu Nummer 9 (§ 26):

Mit § 26 Absatz 1 NDSchG n.F. entfällt die Pflicht der unteren Denkmalschutzbehörde, Genehmigungsanträge für Maßnahmen von besonderer Bedeutung verpflichtend dem NLD anzuzeigen, auch muss in diesen Fällen dem NLD keine Auskunft oder Akteneinsicht gewährt werden. Dadurch wird die kommunale Eigenverantwortung gestärkt sowie Verfahren verschlankt und verkürzt. Außerdem wird der zweistufige Verwaltungsaufbau konsequent umgesetzt.

Schließlich wird klargestellt, unter welchen Voraussetzungen eine Maßnahme von besonderer Bedeutung vorliegt. Das ist der Fall, wenn das betreffende Denkmal zerstört werden soll, wenn der Denkmalwert durch die Maßnahme verloren gehen könnte oder dem betreffenden Denkmal ein herausragender Geschichts- oder Kunstwert, eine außergewöhnliche architektonische Qualität, ein identitätsstiftender gesamtstaatlicher Wert bzw. im Fall der Bodendenkmale aufgrund ihres geschichtlichen oder wissenschaftlichen Werts eine gesamtstaatliche Bedeutung zukommt.

Die bisherige Regelung ging auf die Abschaffung der Bezirksregierungen 2005 zurück, in deren Zuge auch die oberen Denkmalschutzbehörden entfallen sind. Deren Personal ist größtenteils vom NLD übernommen worden. Daraus hat sich ergeben, dass auch die früheren Aufgaben der oberen Denkmalschutzbehörden vom NLD teilweise faktisch fortgeführt worden sind. Die gesetzliche Grundlage dafür ergab sich aus der fortbestehenden Anzeigepflicht für Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Mit der Neuordnung wird die Trennung zwischen Denkmalschutzbehörden und Denkmalfachbehörde konsequent umgesetzt, indem die Maßnahmen von besonderer Bedeutung allein den Denkmalschutzbehörden zugeordnet werden, während die Denkmalfachbehörde auf Wunsch der Denkmalschutzbehörden und bei Bedarf auch hier beratend tätig wird.

Die oberste Denkmalschutzbehörde wird ermächtigt, weitere Einzelheiten zu den Voraussetzungen für eine Maßnahme von besonderer Bedeutung durch Verordnung näher regeln zu können, da insbesondere die Identifizierung der Baudenkmale gemäß § 26 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 und der Bodendenkmale gemäß § 25 Abs. 2 Satz 3 untergesetzlich geregelt werden sollte, um das Gesetz nicht zu überfrachten.

Zu Artikel 2:

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten [1. Januar 2027].