

Gesetzentwurf

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 11.01.2011

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

in der Anlage übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Entsprechend dem Beschluss des Landtages vom 18. Juni 1997 (Drs. 13/3022) hat eine Gesetzesfolgenabschätzung stattgefunden.

Federführend ist das Ministerium für Wissenschaft und Kultur.

Mit freundlichen Grüßen

David McAllister

Entwurf**Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes**

Artikel 1

Das Niedersächsische Denkmalschutzgesetz vom 30. Mai 1978 (Nds. GVBl. S. 517), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. November 2004 (Nds. GVBl. S. 415), wird wie folgt geändert:

1. § 2 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) In öffentliche Planungen und bei öffentlichen Baumaßnahmen sind die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie die Anforderungen des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. November 1972 (BGBl. 1977 II S. 213) rechtzeitig und so zu berücksichtigen, dass die Kulturdenkmale und das Kulturerbe im Sinne des Übereinkommens erhalten werden und ihre Umgebung angemessen gestaltet wird, soweit nicht andere öffentliche Belange überwiegen.“

2. § 3 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und nach dem Wort „Denkmale“ werden die Worte „und Denkmale der Erdgeschichte“ eingefügt.

- b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Baudenkmale sind bauliche Anlagen (§ 2 Abs. 1 der Niedersächsischen Bauordnung), Teile baulicher Anlagen, Grünanlagen und Friedhofsanlagen, an deren Erhaltung wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen, wissenschaftlichen oder städtebaulichen Bedeutung ein öffentliches Interesse besteht.“

- c) Es wird der folgende Absatz 6 angefügt:

„(6) Denkmale der Erdgeschichte sind Überreste oder Spuren, die Aufschluss über die Entwicklung tierischen oder pflanzlichen Lebens in vergangenen Erdperioden oder die Entwicklung der Erde geben und an deren Erhaltung aufgrund ihrer herausragenden wissenschaftlichen Bedeutung ein öffentliches Interesse besteht.“

3. Die §§ 4 und 5 erhalten folgende Fassung:

„§ 4**Verzeichnis der Kulturdenkmale**

(1) ¹Die Kulturdenkmale sind in ein Verzeichnis einzutragen, das durch das Landesamt für Denkmalpflege aufzustellen und fortzuführen ist. ²Bewegliche Denkmale werden in das Verzeichnis nur eingetragen, wenn ihre besondere Bedeutung es erfordert, sie dem Schutz dieses Gesetzes zu unterstellen.

(2) ¹Die unteren Denkmalschutzbehörden und die Gemeinden führen für ihr Gebiet Auszüge aus dem Verzeichnis. ²Jedermann kann Einblick in das Verzeichnis und die Auszüge nehmen. ³Eintragungen über bewegliche Denkmale und über Zubehör von Baudenkmalen dürfen nur die Eigentümer und die sonstigen dinglich Berechtigten sowie die von ihnen ermächtigten Personen einsehen.

(3) Eine Eintragung ist im Verzeichnis zu löschen, wenn ihre Voraussetzung entfallen ist.

(4) ¹Vor der Eintragung eines Baudenkmal, eines Bodendenkmals oder eines unbeweglichen Denkmals der Erdgeschichte in das Verzeichnis ist die Gemeinde zu hören, auf deren Gebiet sich das Denkmal befindet. ²Die Gemeinde teilt dem Landesamt für Denkmalpflege mit, wer Eigentümer des Denkmals nach Satz 1 ist. ³Das Landesamt für Denkmalpflege hört vor der Eintragung eines Baudenkmal, dessen Eigentümer. ⁴Das Landesamt für Denkmal-

pflege teilt der unteren Denkmalschutzbehörde und der Gemeinde Neueintragungen und Löschungen von Baudenkmalen im Verzeichnis unverzüglich mit. ⁵Das Landesamt für Denkmalpflege unterrichtet daraufhin den Eigentümer unverzüglich über die Neueintragung oder Löschung.

(5) Ist ein Baudenkmal nach dem 30. September 2011 in das Verzeichnis eingetragen worden, so hat das Landesamt für Denkmalpflege auf Antrag des Eigentümers durch Verwaltungsakt die Eigenschaft als Baudenkmal festzustellen.

§ 5

Wirkung der Eintragungen in das Verzeichnis

(1) ¹Der Schutz dieses Gesetzes ist nicht davon abhängig, dass Kulturdenkmale in das Verzeichnis nach § 4 eingetragen sind. ²Die §§ 6, 10 und 11 Abs. 2 gelten jedoch für bewegliche Denkmale nur, wenn sie in das Verzeichnis eingetragen sind.

(2) ¹Erwartet die Denkmalschutzbehörde, dass ein bewegliches Denkmal in das Verzeichnis der Kulturdenkmale eingetragen werden wird, so kann sie gegenüber dem Eigentümer anordnen, dass das Denkmal vorläufig als eingetragen gilt. ²Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. ³Die Anordnung wird unwirksam, wenn die Eintragung nicht innerhalb von sechs Monaten vorgenommen worden ist. ⁴Bei Vorliegen eines wichtigen Grundes kann diese Frist um bis zu drei Monate verlängert werden.“

4. § 6 wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 wird der folgende Satz 3 angefügt:

„³Die Verpflichteten oder die von ihnen Beauftragten haben die erforderlichen Arbeiten fachgerecht durchzuführen.“

b) Es wird der folgende Absatz 3 angefügt:

„(3) ¹Soll ein Kulturdenkmal ganz oder teilweise zerstört werden, so ist der Veranlasser der Zerstörung im Rahmen des Zumutbaren zur fachgerechten Untersuchung, Bergung und Dokumentation des Kulturdenkmals verpflichtet. ²Satz 1 gilt unabhängig davon, ob die Zerstörung einer Genehmigung nach diesem Gesetz bedarf. ³§ 10 Abs. 2 Sätze 2 und 3, § 12 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 sowie § 13 Abs. 2 Sätze 2 und 3 bleiben unberührt.“

5. § 7 Abs. 2 Nr. 2 erhält folgende Fassung:

„2. ein öffentliches Interesse anderer Art, zum Beispiel

- a) die nachhaltige energetische Verbesserung des Kulturdenkmals,
- b) der Einsatz erneuerbarer Energien oder
- c) die Berücksichtigung der Belange von alten Menschen und Menschen mit Behinderungen,

das Interesse an der Erhaltung des Kulturdenkmals überwiegt und den Eingriff zwingend verlangt oder“.

6. § 10 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Nr. 2 werden die Worte „Bau- oder Bodendenkmal“ durch das Wort „Kulturdenkmal“ ersetzt.

b) Absatz 5 erhält folgende Fassung:

„(5) ¹Maßnahmen nach Absatz 1 bedürfen keiner Genehmigung der Denkmalschutzbehörde, wenn sie an Kulturdenkmalen 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. ²Maßnahmen nach Absatz 1, die durch die Klosterkammer Hannover oder an Kultur-

denkmalen im Eigentum oder Besitz einer von ihr verwalteten Stiftung ausgeführt werden, bedürfen ebenfalls keiner Genehmigung der Denkmalschutzbehörde. ³Maßnahmen nach den Sätzen 1 und 2 sind dem Landesamt für Denkmalpflege mit Planungsbeginn anzuzeigen.“

- c) Es wird der folgende Absatz 6 angefügt:
- „(6) Bei Maßnahmen nach Absatz 1 an Kulturdenkmalen im Eigentum oder Besitz des Bundes oder des Landes, die nicht im Sinne des Absatzes 5 Satz 1 durch das Staatliche Baumanagement Niedersachsen betreut werden, ist der Antrag auf Genehmigung zeitgleich der Denkmalschutzbehörde und dem Landesamt für Denkmalpflege zu übermitteln.“
7. In § 11 Abs. 1 wird das Wort „eingetragenes“ gestrichen.
8. § 12 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt und nach dem Wort „bergen“ werden die Worte „oder mit technischen Hilfsmitteln nach Kulturdenkmalen suchen“ eingefügt.
- b) In Absatz 2 Satz 3 werden die Worte „die Planung“ durch die Worte „die Suche, die Planung“ ersetzt.
9. In § 13 Abs. 1 werden nach dem Wort „Wer“ die Worte „Nachforschungen oder“ eingefügt.
10. § 14 Abs. 3 wird wie folgt geändert:
- a) Der bisherige Satz 1 wird einziger Satz.
- b) Satz 2 wird gestrichen.
11. § 15 erhält folgende Fassung:

„§ 15

Vorübergehende Überlassung von Bodenfunden

¹Eigentümer und Besitzer eines Bodenfundes sind verpflichtet, den Bodenfund auf Verlangen der zuständigen Denkmalschutzbehörde dieser oder einer von ihr benannten Stelle für längstens zwölf Monate zur wissenschaftlichen Auswertung, Konservierung oder Dokumentation zu überlassen. ²Reicht der Zeitraum im Einzelfall nicht aus, so kann er von der zuständigen Denkmalschutzbehörde verlängert werden.“

12. § 16 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 werden nach dem Wort „Kulturdenkmale“ die Worte „von herausragender landes- oder kulturgeschichtlicher Bedeutung“ eingefügt.
- b) Absatz 2 Satz 3 wird gestrichen.
13. § 18 wird wie folgt geändert:
- a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1 und wie folgt geändert:
- Nach dem Wort „Niedersachsen“ werden das Komma und die Worte „wenn sie bei staatlichen Nachforschungen entdeckt werden“ gestrichen.
- b) Es werden die folgenden Sätze 2 und 3 angefügt:
- „²Der Finder soll im Rahmen der verfügbaren Mittel des Landeshaushalts eine Belohnung erhalten. ³Über die Höhe entscheidet das Landesamt für Denkmalpflege unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls.“

14. § 20 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
 - bb) Es werden die folgenden Sätze 2 und 3 angefügt:

„²Für Angelegenheiten mit Bezug zu Bundeswasserstraßen oder zum niedersächsischen Küstenmeer ist die oberste Denkmalschutzbehörde zuständig. ³Für Maßnahmen mit Bezug zum niedersächsischen Küstenmeer ist das Einvernehmen mit der obersten Naturschutzbehörde erforderlich.“
 - b) Es wird der folgende neue Absatz 2 eingefügt:

„(2) ¹Untere Denkmalschutzbehörden, die nach Feststellung der obersten Denkmalschutzbehörde nicht in ausreichendem Maß mit archäologischen Fachkräften besetzt sind, haben in den Angelegenheiten auf dem Gebiet der Bodendenkmalpflege unverzüglich das Landesamt für Denkmalpflege zu beteiligen. ²Archäologische Fachkräfte sind Personen, die durch ihre Ausbildung oder nachweislich fachlich einschlägige Tätigkeiten hinreichende Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Bodendenkmalpflege erworben haben. ³Veränderungen in der Besetzung der unteren Denkmalschutzbehörde mit archäologischen Fachkräften sind der obersten Denkmalschutzbehörde unverzüglich mitzuteilen.“
 - c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.
15. § 21 wird wie folgt geändert:
- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
 - b) Es wird der folgende Absatz 2 angefügt:

„(2) Die unteren Denkmalschutzbehörden haben das Landesamt für Denkmalpflege bei allen Maßnahmen zu beteiligen, die für das Kulturerbe im Sinne des UNESCO-Übereinkommens von nicht nur unerheblicher Bedeutung sind.“
16. Nach § 22 wird der folgende § 22 a eingefügt:

„§ 22 a

Beratende Kommissionen

Die oberste Denkmalschutzbehörde kann für den Bereich der Bau- und Kunstdenkmalpflege eine Landeskommision für Denkmalpflege und für den Bereich der Bodendenkmalpflege eine Archäologische Kommission jeweils mit beratender Funktion für die oberste Denkmalschutzbehörde und die Denkmalfachbehörde berufen.“

Artikel 2

Das Fachministerium wird ermächtigt, das Niedersächsische Denkmalschutzgesetz in der nunmehr geltenden Fassung mit neuem Datum bekannt zu machen und dabei Unstimmigkeiten des Wortlauts zu beseitigen.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am 1. Oktober 2011 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Anlass und Ziel des Gesetzes

Das geltende Niedersächsische Denkmalschutzgesetz (im Folgenden: NDSchG) hat sich vom Grundsatz her bewährt.

Diese „kleine Novelle“ enthält insbesondere Anpassungen, die erforderlich sind zur Umsetzung des völkerrechtlich verbindlichen Europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes („Konvention von Malta“) vom 16. Januar 1992. Dazu soll das europaweit anerkannte und übliche sogenannte Verursacher- oder Veranlasserprinzip im Gesetz ausdrücklich verankert werden. Hierdurch wird gewährleistet, dass eine faire und sachgerechte Kostentragung bei Rettungsgrabungen und denkmalrelevanten Eingriffen gesichert ist und von den Denkmalschutzbehörden rechtssicher durchgesetzt werden kann. Auch geht damit eine verbesserte Rechtsklarheit einher.

Ferner werden mit diesem Gesetz Konsequenzen für einen sachgerechten Umgang mit dem UNESCO-Weltkulturerbe gezogen. Die bisherigen und künftigen Welterbestätten in Niedersachsen sollen besser geschützt werden.

Schließlich soll dieses Gesetz in ausgewählten Bereichen das Instrumentarium der Arbeit von Denkmalpflege und Denkmalschutz auf der Landes- und der kommunalen Ebene an aktuelle Herausforderungen anpassen.

Grundsätzlich bewährt hat sich auch die zweistufige Verwaltungsstruktur aus unteren Denkmalschutzbehörden und oberster Denkmalschutzbehörde, ergänzt durch das Niedersächsische Landesamt als Denkmalfachbehörde. Letzteres stellt aufgrund seiner Fach- und Beratungskompetenz und der dezentralen Struktur einen wertvollen und regional verankerten Ansprechpartner nicht zuletzt für diejenigen Gemeinden und Landkreise dar, die die Aufgaben einer unteren Denkmalschutzbehörde wahrnehmen.

Durch dieses Gesetz sollen des Weiteren rechtliche Verbesserungen zum Schutz von Bodendenkmalen (Archäologie) geschaffen werden. Als Beispiel sei das Problem des sogenannten Raubgräbertums genannt, das vor allem in Südniedersachsen in zunehmendem Maß auftritt und erhebliche Schäden verursacht. Durch die Einführung des „Großen Schatzregals“ wird gewährleistet, dass derartiges illegales Handeln nicht länger durch einen hälftigen Eigentumserwerb an den Fundgegenständen belohnt wird.

Dieses Gesetz berücksichtigt herausragende Gegenstände der Geologie und der Paläontologie erstmals ausdrücklich im Denkmalschutzgesetz und trägt zu einem verbesserten Schutz der beweglichen Denkmale (u. a. durch die Möglichkeit der vorläufigen Unterschutzstellung im Zuge des Eintragungsverfahrens) bei.

Bewährt hat sich schließlich auch das bisherige Abwägungssystem in § 7 NDSchG. Dieses ermöglicht aufgrund seiner Flexibilität eine sachgerechte Berücksichtigung aller Umstände des jeweiligen Einzelfalls.

Klarstellend sollen Belange wie eine nachhaltige energetische Verbesserung eines Kulturdenkmals, der Einsatz erneuerbarer Energien oder die Berücksichtigung der Belange alter Menschen und von Menschen mit Behinderungen als Beispiele für ein öffentliches Interesse anderer Art ausdrücklich erwähnt werden.

Schließlich wird - bei Fortbestand des bewährten deklaratorischen Prinzips - bei Neueintragen von Baudenkmalen in das Denkmalverzeichnis durch den auf Antrag des Verfügungsberechtigten seitens des Landesamtes für Denkmalpflege zu erlassenden feststellenden Bescheid der gerichtliche Rechtsschutz hinsichtlich der Denkmaleigenschaft ermöglicht. Durch diese Maßnahme sowie dadurch, dass der Eigentümer eines Baudenkmals künftig vor der Eintragung in das Denkmalverzeichnis gehört wird, wird die Akzeptanz des Denkmalschutzes bei den Denkmaleigentümern steigen.

Ein unzulässiger Eingriff in die weitgehende organisatorische Autonomie der kirchlichen Denkmalpflege ist mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Es bleibt bei den Regelungen aus dem Loccumer Vertrag mit den evangelischen Kirchen und dem Konkordat mit dem Heiligen Stuhl.

Auch die Belange der kommunalen Selbstverwaltung werden in hinreichendem Maß beachtet.

2. Wesentliche Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung

- a) Alle im Gesetz enthaltenen Novellierungen sind fachlich geeignet und rechtlich oder inhaltlich ohne erkennbare, gleich geeignete Alternativen.
- b) Die geplanten Gesetzesänderungen werden voraussichtlich keine erheblichen finanziellen Auswirkungen auf das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften zur Folge haben.

3. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Negative Auswirkungen auf die Umwelt sind nicht erkennbar. Vielmehr werden in § 7 Abs. 2 Nr. 2 die nachhaltige energetische Verbesserung des Kulturdenkmals und der Einsatz erneuerbarer Energien ausdrücklich als öffentliches Interesse anderer Art erwähnt. Die eingeschränkte land- und forstwirtschaftliche Nutzung in Grabungsschutzgebieten betrifft nur wenige Einzelfälle, ist also nicht von besonderer Relevanz.

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

Keine.

5. Auswirkungen auf schwerbehinderte Menschen

Die Klarstellung, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen ein öffentliches Interesse anderer Art gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 NDSchG darstellen, wird in Hinsicht auf die Barrierefreiheit positive Auswirkungen für diesen Personenkreis mit sich bringen.

6. Wesentliche Ergebnisse der Anhörung

35 Verbände und Institutionen hatten die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf.

Hiervon haben Gebrauch gemacht die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, die Archäologische Kommission Niedersachsen, die Architektenkammer Niedersachsen, das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz, der Heimatbund Niedersachsen, die Ingenieurkammer Niedersachsen, das Katholische Büro Niedersachsen (Kommissariat der katholischen Bischöfe), die Klosterkammer Hannover, die Konföderation Evangelischer Kirchen in Niedersachsen, der Landessportfischerverband Niedersachsen e. V., der Landesverband Haus & Grund Niedersachsen, die Landwirtschaftskammer Niedersachsen, der Museumsverband für Niedersachsen und Bremen e. V., die Niedersächsische Denkmalskommission, der Niedersächsische Heimatbund, der Verband der Niedersächsischen Grundbesitzer sowie die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger.

Seitens der kommunalen Spitzenverbände wird bei diversen Änderungen auf die mit dem Gesetzentwurf verbundenen zusätzlichen Aufgaben und Kosten für die kommunalen Gebietskörperschaften abgestellt und eine konnexitätsrechtliche Ausgleichspflicht des Landes angemahnt.

Nach Ansicht der Landesregierung wird die konnexitätsrechtliche Erheblichkeitsschwelle von derzeit 500 000 bzw. 2 Mio. Euro auch bei Betrachtung des gesamten Gesetzentwurfs erkennbar nicht erreicht. Näheres wird in der Finanzfolgenabschätzung ausgeführt.

Seitens diverser Verbände wird in teils erheblich über den Gesetzentwurf hinausgehender Weise eine Stärkung der Stellung des Landesamtes für Denkmalpflege angeregt. Diese Forderungen reichen bis zu einer Stellung als neue Mittelbehörde und Aufsichtsbehörde über die

unteren Denkmalschutzbehörden oder Widerspruchsbehörde. Als Grund werden vor allem Defizite bei der fachlichen Kompetenz der unteren Denkmalschutzbehörden genannt.

Demgegenüber lehnen die kommunalen Spitzenverbände insbesondere unter Hinweis auf die kommunale Personal- und Organisationshoheit bereits die im Gesetzentwurf (§ 20 Abs. 2 und § 21 Abs. 2) vorgesehenen moderaten Beteiligungspflichten, die kein Einvernehmen beinhalten, ab.

Die Landesregierung hält die im Gesetzentwurf enthaltenen differenzierten Regelungen weiterhin für sachgerecht.

Generelle fachliche Defizite bei den unteren Denkmalschutzbehörden sind nicht erkennbar. Es ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich. Das Landesamt für Denkmalpflege hat sich als kompetente Denkmalfachbehörde bewährt. Eine Stellung als neue Mittelinstanz widerspräche der Verwaltungsreform von 2004.

Andererseits vermag die Landesregierung durch § 20 Abs. 2 und § 21 Abs. 2 NDSchG keinen unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung zu erkennen.

Im Übrigen wird im Besonderen Teil auf die relevanten Forderungen aus der Verbandsbeteiligung eingegangen, insbesondere soweit diesen nicht gefolgt wird.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu den Nummern 1 und 15:

Niedersachsen verfügt mit dem Dom zu Hildesheim und der Hildesheimer St.-Michaelis-Kirche sowie dem Rammelsberg, der Altstadt Goslar und nunmehr auch der Oberharzener Wasserwirtschaft bereits über mehrere Stätten des UNESCO-Weltkulturerbes. Der Antrag, das Fagus-Werk in Alfeld in die Liste aufzunehmen, liegt der UNESCO bereits vor. Mit einer Entscheidung wird für das Jahr 2011 gerechnet. Mit dem Titel des UNESCO-Weltkulturerbes ist eine besondere Verantwortung aller Beteiligten verbunden, den Wert der hierdurch besonders ausgezeichneten Orte dauerhaft zu bewahren. Diese Verantwortung soll durch die ausdrückliche Berücksichtigung des UNESCO-Weltkulturerbes innerhalb des bestehenden § 2 Abs. 3 betont werden.

Anträge auf Verleihung des Titels des UNESCO-Weltkulturerbes sind bislang nur auf Initiative der oder jedenfalls im Einvernehmen mit den betroffenen Kommunen gestellt worden. Dies wird auch in der Zukunft so gehandhabt werden. Alle bisherigen Stätten des UNESCO-Weltkulturerbes in Niedersachsen sind also gemeinsam von den Kommunen und dem Land vorgebracht worden.

Je frühzeitiger und konstruktiver alle Beteiligten eingebunden werden, desto tragfähigere Lösungen können bei etwaigen Interessenkonflikten gefunden werden. Die UNESCO hat mit der Aberkennung des Welterbetitels für das Dresdener Elbtal verdeutlicht, dass sie bei allzu schwerwiegenden Beeinträchtigungen des Weltkulturerbes vor einer solchen ultima ratio nicht zurückschreckt. Dem soll nunmehr vorgebeugt werden.

Hierzu trägt insbesondere die Einbindung des Landesamtes für Denkmalpflege bei allen Maßnahmen bei, die nicht unerhebliche Bedeutung für UNESCO-Welterbestätten beinhalten (vgl. § 21 Abs. 2). Dies beinhaltet jedoch keine Pflicht zum Einvernehmen mit der Denkmalfachbehörde. Etwaige fachaufsichtliche Maßnahmen seitens der obersten Denkmalschutzbehörde bleiben hiervon jedoch unberührt.

Maßnahmen von nicht nur unerheblicher Bedeutung sind insbesondere alle Maßnahmen, die sich auf die Substanz und die Umgebung der Welterbestätten auswirken.

Trotz der erheblichen Bedeutung des UNESCO-Weltkulturerbes für Planungen und Baumaßnahmen stellt dieses kein absolutes und damit sämtliche Maßnahmen von vornherein ausschließendes Abwägungskriterium dar. Vielmehr sind die verschiedenen Belange gemäß § 2 Abs. 3 stets sorgfältig

tig gegeneinander abzuwägen. Es muss also ein überwiegendes anderweitiges öffentliches Interesse gegeben sein, um die Maßnahmen zu rechtfertigen.

Vor diesem Hintergrund ist in jedem Einzelfall ein sachgerechtes Ergebnis möglich, sodass die kommunale Selbstverwaltung, insbesondere die Planungshoheit, nicht in unangemessener Weise eingeschränkt wird.

Zu Nummer 2:

Zu Buchstabe a:

In § 3 Abs. 1 wird die neue Kategorie der „Denkmale der Erdgeschichte“ geschaffen. Hierdurch sollen insbesondere auch herausragende geologische und paläontologische Befunde ausdrücklich geschützt werden.

Diese neue und eigenständige Kategorie, unter die beispielsweise die Dinosaurierspuren von Obernkirchen im Landkreis Schaumburg fallen, an Stelle einer Berücksichtigung bei den Bodendenkmälern wird den sich unterscheidenden Merkmalen beider Gruppen gerecht.

Zu Buchstabe b:

Friedhofsanlagen werden bereits nach geltender Rechtslage in der Regel vom Begriff des Baudenkmals erfasst, denn hierbei handelt es sich häufig um Grünanlagen. Denkbar sind jedoch auch Fallkonstellationen, in denen es sich eher um bauliche Anlagen handelt. Demnach handelt es sich bei der nun vorgenommenen ausdrücklichen Erwähnung um eine Klarstellung.

Zu Buchstabe c:

In § 3 Abs. 6 wird verdeutlicht, dass nicht jeder Befund den Schutz eines Kulturdenkmals erhalten soll, sondern ausschließlich diejenigen geologischen oder paläontologischen Denkmale, die sich aufgrund ihrer herausragenden wissenschaftlichen Bedeutung vom „Normalfund“ deutlich abheben.

Durch die Formulierung „von herausragender wissenschaftlicher Bedeutung“ wird eine erkennbare Abgrenzung zu herkömmlichen geologischen und paläontologischen Befunden und Funden vorgenommen und somit die in der Verbandsanhörung u. a. von den kommunalen Spitzenverbänden angemahnte Klarstellung vorgenommen.

Nicht zuletzt aufgrund der besonders hohen Anforderungen an die Eigenschaft als Denkmal der Erdgeschichte, mit der eine entsprechende Bedeutung dieser Kulturdenkmale einhergeht, ist auch die damit im Einzelfall gegebenenfalls verbundene Einschränkung der kommunalen Planungshoheit gerechtfertigt. Zudem wird es sich lediglich um eine sehr begrenzte Anzahl derartiger Kulturdenkmale handeln.

Die geschützten „Denkmale der Erdgeschichte“ werden häufig neben ihrer herausragenden wissenschaftlichen Bedeutung auch einen touristischen Wert aufweisen.

Insbesondere den unteren Denkmalschutzbehörden wird das Landesamt für Denkmalpflege in fachlicher Hinsicht beratend zur Seite stehen.

Ein nennenswerter zusätzlicher Aufwand für die unteren Denkmalschutzbehörden oder eine nicht nur unerhebliche zusätzliche Belastung für die Landwirtschaft ist vor diesem Hintergrund nicht erkennbar.

Zu Nummer 3:

Zu § 4:

Durch die Änderung von § 4 Abs. 1 soll die bereits bestehende Rechtslage verdeutlicht werden, wonach keine Zustimmung der Gemeinden für eine Eintragung eines Kulturdenkmals erforderlich ist, sondern allein das Landesamt für Denkmalpflege entscheidet.

Gleichwohl ist - neben der auch ohne ausdrückliche gesetzliche Erwähnung bestehenden Unterstützung seitens der Gemeinde - die nunmehr in Absatz 4 Satz 1 enthaltene vorherige Anhörung der jeweiligen Gemeinde sachgerecht, um deren Stellungnahme in die Entscheidung einzubeziehen.

hen. So sollen vor allem etwaige, der womöglich fehlenden Ortskenntnis geschuldete Fehler vermieden werden.

Die für die Eintragung erforderliche besondere Sachkunde liegt bei der Denkmalfachbehörde. Bis auf die beweglichen Denkmale, bei denen das sogenannte konstitutive Prinzip gilt, der gesetzliche Schutz also erst durch die Eintragung in vollem Umfang wirksam wird, hat die Eintragung in das Denkmalverzeichnis bei den übrigen Kulturdenkmalen ohnehin nur eine klarstellende Bedeutung (deklaratorisches Prinzip). Die Denkmaleigenschaft besteht bereits kraft Gesetzes.

Die im Zuge der Verbandsbeteiligung seitens der Konföderation Evangelischer Kirchen und des Verbandes der Niedersächsischen Grundbesitzer angeregte weitergehende Anhörung, namentlich sonstiger öffentlich-rechtlicher Körperschaften und der Eigentümer, wird insoweit berücksichtigt, als künftig vor der Eintragung eines Baudenkmal in das Denkmalverzeichnis gemäß Absatz 4 Satz 3 dessen Eigentümer gehört werden wird.

Die nunmehr in § 4 Abs. 4 Satz 5 ausdrücklich geregelte Unterrichtung der Eigentümer der Baudenkmale über die erfolgte Neueintragung oder Löschung soll unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Verbandsbeteiligung nunmehr durch das Landesamt für Denkmalpflege statt durch die untere Denkmalschutzbehörde erfolgen.

Beide Maßnahmen setzen voraus, dass das Landesamt für Denkmalpflege zuvor insbesondere die Gemeinde über die geplante oder vollzogene Neueintragung oder Löschung informiert. Die Gemeinde hat daraufhin dem Landesamt für Denkmalpflege die Namen und Adressen der Eigentümer des betroffenen Baudenkmal mitzuteilen.

Den Gemeinden liegen aufgrund der Erhebung der Grundsteuern diese Daten ohnehin vor, sodass es einen nur unerheblichen Mehraufwand darstellt, diese an das Landesamt für Denkmalpflege kostenlos weiterzuleiten. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der derzeit lediglich im mittleren zweistelligen Bereich befindlichen Anzahl von jährlichen Neueintragungen von Baudenkmalen.

Entgegen der Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände ist dieser Mehraufwand also nicht vom Land auszugleichen. Zudem haben die Gemeinden bereits nach bislang geltender Rechtslage des § 4 Abs. 1 das Landesamt für Denkmalpflege zu unterstützen.

Bei der Unterrichtung der Eigentümer der Baudenkmale durch das Landesamt für Denkmalpflege handelt es sich wie bei den Eintragungen oder Löschungen selbst um Realakte, also nicht um Verwaltungsakte gemäß § 35 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Die vorherige Anhörung der Eigentümer und deren Unterrichtung über die vorgenommene Eintragung oder Löschung dienen der Transparenz und sollen die Betroffenen zeitnah über die geplanten oder erfolgten Änderungen im Denkmalverzeichnis informieren.

Diese Gesetzesänderung orientiert sich dem Grunde nach an § 3 Abs. 4 des Denkmalschutzgesetzes des Landes Brandenburg. Regelungen über die Anhörung des Denkmaleigentümers innerhalb des deklaratorischen Verfahrens bestehen auch in Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland und in Thüringen.

Gemäß § 4 Abs. 5 hat das Landesamt für Denkmalpflege auf Antrag des Eigentümers durch Verwaltungsakt die Eigenschaft als Baudenkmal festzustellen. Dies gilt jedoch nur für Neueintragungen von Baudenkmalen, die nach dem 30. September 2011 erfolgen, also ab dem Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Ein solcher Antrag wird beispielsweise gestellt werden, wenn der Eigentümer vor Beginn von aufwendigen Planungsarbeiten eine Entscheidung über die Denkmaleigenschaft herbeiführen möchte.

Durch die Neuregelung wird dem Eigentümer die Möglichkeit einer gerichtlichen Entscheidung über die Frage der Denkmaleigenschaft bereits vor einer konkreten Betroffenheit (beispielsweise einer im Fall der bestehenden Denkmaleigenschaft genehmigungspflichtigen Baumaßnahme) ermöglicht. Diese Neuregelung folgt (jedoch unter Aufnahme einer Stichtagsklausel) der bestehenden Regelung in § 3 Abs. 6 des Denkmalschutzgesetzes des Landes Brandenburg.

Der Anregung der Architektenkammer Niedersachsen und des Verbandes Niedersächsischer Grundbesitzer, den feststellenden Bescheid nicht nur auf Neueintragungen von Baudenkmalen zu

beschränken, wird vor allem aufgrund des - angesichts von ca. 80 000 Baudenkmalen in Niedersachsen - damit verbundenen erheblichen und nur mit exorbitanten zusätzlichen personellen Mitteln zu bewältigenden zusätzlichen Verwaltungsaufwandes nicht gefolgt. Die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung darf nicht gefährdet werden. Mithin ist die Stichtagsregelung sachgerecht und auch nicht willkürlich.

Der Einwand des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalpflege, der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger und der kommunalen Spitzenverbände, der feststellende Bescheid füge sich als konstitutives Element innerhalb des bewährten deklaratorischen Prinzips nicht gut ein, kann nachvollzogen werden.

Jedoch kann nicht nur durch die nunmehr geregelte vorherige Anhörung der Denkmaleigentümer, sondern auch durch die Möglichkeit des rechtsbehelfsfähigen Feststellungsbescheides die Akzeptanz des Denkmalschutzes bei den Denkmaleigentümern erhöht werden. Effektiver Denkmalschutz und erfolgreiche Denkmalpflege erfolgen mit den Denkmaleigentümern.

Zu § 5:

Eine Eintragung als bewegliches Denkmal und damit die Unterschutzstellung ist an hohe inhaltliche Anforderungen geknüpft und erfordert einen nicht unerheblichen zeitlichen Vorlauf. Dieses ist auch gerechtfertigt, weil nur ausgewählte Gegenstände den Schutzstatus eines beweglichen Denkmals erhalten sollen.

Durch die Möglichkeit der zeitlich begrenzten vorläufigen Unterschutzstellung soll ein wirksames Instrument des Schutzes für diese herausragenden Gegenstände oder Sammlungen geschaffen werden, weil die Eintragung vor allem bei umfangreichen Sammlungen einen erheblichen Zeitraum in Anspruch nimmt. Ohne die Neuregelung bestünde vor Abschluss des Eintragungsverfahrens kein Schutz nach dem Niedersächsischen Denkmalschutzgesetz.

Die Anzeigepflicht gemäß § 11 Abs. 1 besteht nunmehr unabhängig von der tatsächlichen oder der vorläufigen Eintragung.

Niedersachsen orientiert sich an den positiven Erfahrungen anderer Bundesländer wie Baden-Württemberg, Bremen und Nordrhein-Westfalen.

Die Regelung wird bis auf den hierzu kritischen Verband der Niedersächsischen Grundbesitzer von diversen Verbänden inhaltlich begrüßt, insbesondere dem Museumsverband für Niedersachsen und Bremen, dem Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz, der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger, aber auch seitens der kommunalen Spitzenverbände.

Entgegen der Befürchtung der kommunalen Spitzenverbände wird der zusätzliche Aufwand für die unteren Denkmalschutzbehörden marginal sein. Die voraussichtlichen jährlichen Fallzahlen werden sich voraussichtlich - wenn überhaupt - im unteren einstelligen Bereich bewegen.

Zu Nummer 4:

Zu Buchstabe a:

Die nach diesem Gesetz Verpflichteten, also vor allem die Eigentümer, und die von ihnen Beauftragten müssen die erforderlichen Arbeiten fachgerecht durchführen. Der Inhalt dieser Regelung mag sich bereits aus der Natur der Sache ergeben sowie nach bereits geltender Rechtslage aus der in § 6 Abs. 1 Satz 1 enthaltenen Pflicht, Kulturdenkmale vor Gefährdung zu schützen. Gleichwohl ist zu verzeichnen, dass von nicht fachgerecht durchgeführten Arbeiten - insbesondere bei der inneren oder äußeren Dämmung von Baudenkmalen - eine erhebliche Gefahr für Kulturdenkmale ausgeht. Mithin ist eine ausdrückliche gesetzliche Regelung angemessen.

Zu Buchstabe b:

Mit dem neuen § 6 Abs. 3 wird das Veranlasser- oder Verursacherprinzip ausdrücklich im Niedersächsischen Denkmalschutzgesetz geregelt. Dadurch wird das Gesetz in dieser Hinsicht an den üblichen Standard der in den vergangenen Jahren inhaltlich novellierten Denkmalschutzgesetze anderer Bundesländer angepasst.

Eine Kostentragungspflicht konnte zwar bislang bereits teilweise aus der Möglichkeit hergeleitet werden, eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung gemäß § 10 Abs. 3 Sätze 2 und 3, § 12 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 oder § 13 Abs. 2 Sätze 2 und 3 mit Bedingungen oder Auflagen zu versehen. In der Praxis sind gleichwohl Rechtsunsicherheiten und Unklarheiten zu verzeichnen gewesen. Zudem wurden hiervon Maßnahmen nicht erfasst, die keiner Genehmigung nach diesem Gesetz bedürfen.

Die Aufnahme des Veranlasserprinzips in den neuen § 6 Abs. 3 NDSchG setzt eine Verpflichtung aus Artikel 6 des Europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. Januar 1992 („Konvention von Malta“) um. Deutschland hat dieses ratifiziert. Der Bundestag hat einem entsprechenden Gesetz zugestimmt, der Bundesrat hat dagegen keine Einwendungen erhoben (vgl. BT-Drs. 14/8710).

Die ausdrückliche und umfassende Verankerung des Veranlasserprinzips ist auch deshalb erforderlich, weil gemäß einem geltenden Erlass des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 20. März 2000 eine Kostentragung des Bundes im Straßenbau nur dort in Betracht kommt, wo das Verursacherprinzip ausdrücklich im jeweiligen Denkmalschutzgesetz enthalten ist.

§ 6 Abs. 3 bezieht sich - ausdrücklich unabhängig von einer Genehmigungspflicht - auf die Zerstörung von Kulturdenkmalen, insbesondere von Bodendenkmalen.

Die bisherige Möglichkeit, gemäß § 10 Abs. 3 Sätze 2 und 3, § 12 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 oder § 13 Abs. 2 Sätze 2 und 3 denkmalschutzrechtliche Genehmigungen mit Auflagen oder Bedingungen zu versehen, bleibt ausdrücklich unberührt. Diese Normen werden also insbesondere bei weniger gravierenden genehmigungspflichtigen Eingriffen in Kulturdenkmale als einer Zerstörung weiterhin anwendbar sein.

Gemäß § 6 Abs. 3 ist künftig der Veranlasser geplanter Zerstörungen von Kulturdenkmalen im Rahmen des Zumutbaren zur fachgerechten Untersuchung, Bergung und Dokumentation der betroffenen Kulturdenkmale verpflichtet. Der Veranlasser kann - soweit er hierzu fachgerecht in der Lage ist - dieser Pflicht selbst nachkommen oder einen Dritten beauftragen.

Die in Satz 1 enthaltene Pflicht umfasst - auch ohne ausdrückliche Erwähnung im Gesetz - auch die Pflicht, die damit verbundenen Kosten zu tragen. Dies gilt unabhängig davon, ob der Veranlasser selbst die Verpflichtung erfüllt, ob er Private damit beauftragt oder ob eine Denkmalbehörde (Denkmalschutzbehörde oder Landesamt für Denkmalpflege) die Handlungen vornimmt.

Soweit der Veranlasser seiner Pflicht aus § 6 Abs. 3 (einschließlich der Kostentragung) nicht nachkommt, können die Denkmalschutzbehörden gemäß § 23 Abs. 1 nach pflichtgemäßem Ermessen die Anordnungen treffen, um die Einhaltung des § 6 Abs. 3 sicherzustellen. Sie können also insbesondere -im Rahmen der Zumutbarkeit des § 6 Abs. 3 - den Veranlasser durch Bescheid zur Vornahme der Handlungen und Kostentragung verpflichten oder die Handlung im Wege der Ersatzvornahme selbst auf Kosten des Veranlassers vornehmen oder durch Dritte vornehmen lassen.

Die Zumutbarkeitsregelung als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsprinzips ermöglicht eine flexible Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls bei der Bestimmung des Umfangs der vorzunehmenden Arbeiten und der Höhe der vom Träger des Vorhabens zu übernehmenden Kosten.

In der konkreten Praxis dürfte die Zumutbarkeit in finanzieller Hinsicht wie folgt gegeben sein:

Für Maßnahmen natürlicher und juristischer Personen mit Gewinnerzielungsabsicht ist eine Kostentragung in Höhe eines Prozentsatzes von 15 % an der Gesamtinvestitionssumme angemessen.

Gleiches gilt für Maßnahmen der Körperschaften des öffentlichen Rechts. Denn dem Land, den Gemeinden, Landkreisen und sonstigen Kommunalverbänden obliegt gemäß § 2 Abs. 2 eine besondere Pflicht im Zusammenhang mit dem Denkmalschutz. Diese Vorbildwirkung sollte auch im Zuge des Veranlasserprinzips gelten.

Für Maßnahmen natürlicher Personen ohne Gewinnerzielungsabsicht hingegen dürfte ein Prozentsatz von bis zu 5 % zumutbar sein. Im Einzelfall kann auch eine Reduktion auf Null angemessen sein.

Durch finanzielle Zuwendungen von öffentlicher oder privater Seite an den Veranlasser kann die finanzielle Zumutbarkeit hergestellt werden.

Im Übrigen ist bei der Prüfung der Zumutbarkeit insbesondere die durch die Pflicht gemäß Satz 1 verursachte voraussichtliche Verzögerung der geplanten (Bau-)Maßnahme zu berücksichtigen.

Sofern ein sachgerechter und einvernehmlicher Interessenausgleich beispielsweise auf dem Wege eines öffentlich-rechtlichen Vertrages nicht oder nicht rechtzeitig zu verwirklichen oder nicht sachgerecht sein sollte, entscheidet die zuständige Denkmalschutzbehörde per Verwaltungsakt. Dies ergibt sich aus insbesondere § 23 Abs. 1 des Gesetzes.

Das Konnexitätsprinzip greift nicht, da die Kommunen nicht anders behandelt werden als alle anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts auch. Ihnen wird keine neue Aufgabe übertragen, sondern ihre etwaige Betroffenheit resultiert aus ihrer Eigentümerstellung oder ihrer Eigenschaft als Träger der Maßnahme. Sie werden vielmehr durch die Einbeziehung der nicht genehmigungspflichtigen Vorhaben in das Verursacherprinzip mit Land und Bund gleichgestellt.

Die seitens der kommunalen Spitzenverbände gewünschte hälftige Kostentragung durch das Land verstieße aufgrund des damit verbundenen Wettbewerbsvorteils z. B. für kommunale Erschließungen von Bau- oder Gewerbegebieten gegenüber vergleichbaren privaten Anbietern gegen den Gleichheitsgrundsatz. Zudem ist dies angesichts der angespannten Lage des Landeshaushalts nicht darstellbar.

Seitens der Archäologischen Kommission, des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger und des Museumsverbandes für Niedersachsen und Bremen wird die Verankerung des Veranlasserprinzips begrüßt. Auch der Verband Haus & Grund Niedersachsen hat hiergegen keine Einwände.

Zu Nummer 5:

In § 7 Abs. 2 Nr. 2 wird die bisherige und bewährte dreistufige Abwägungssystematik klargestellt:

Eine Genehmigungspflicht gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 setzt weiterhin stets voraus, dass erstens im jeweiligen Einzelfall ein öffentliches Interesse am Eingriff in das Kulturdenkmal besteht, dass zweitens dieses das Interesse an der Erhaltung des Kulturdenkmals überwiegt und dass drittens das öffentliche Interesse am Eingriff in das Kulturdenkmal den Eingriff zwingend verlangt.

Die nachhaltige energetische Verbesserung eines Kulturdenkmals, der Einsatz erneuerbarer Energien sowie die Belange von alten Menschen und Menschen mit Behinderungen werden ausdrücklich als Beispiele für ein öffentliches Interesse anderer Art genannt (für die erste Abwägungsstufe).

Diese können bereits nach geltender Rechtslage im Ergebnis einer Gesamtabwägung im Einzelfall durchaus ein überwiegendes öffentliches Interesse darstellen. Dies ergibt sich für die energetische Verbesserung und den Einsatz erneuerbarer Energien nicht zuletzt aus Artikel 20 a des Grundgesetzes.

Gleichwohl sollen diese Zukunftsthemen nun auch ausdrücklich als denkbare Abwägungskriterien benannt werden.

Sie beinhalten jedoch keine Absolutheit und stellen auch keine abschließende Aufzählung dar. Ein Vorrang insbesondere des Klimaschutzes vor der Erhaltung von Kulturdenkmalen besteht nicht. Eine umfassende Güterabwägung mit den Belangen des Denkmalschutzes bleibt zwingend erforderlich. Nur so ist auch weiterhin in jedem Einzelfall eine sachgerechte und an den örtlichen Gegebenheiten orientierte Lösung möglich.

Im Zuge der Verbandsbeteiligung sind von diversen Verbänden Bedenken geäußert worden, die ausdrückliche Erwähnung von Beispielen für ein öffentliches Interesse anderer Art könne als Privilegierung dieser Belange angesehen werden oder in der Praxis gar dazu führen, dass ein erhöhter Druck bestehe, mit Hinweis auf eines dieser Beispiele eine Genehmigung zu erteilen (faktische Genehmigungspflicht).

Diese Bedenken werden ernst genommen. Jedoch ist eine Privilegierung ausdrücklich nicht beabsichtigt. Die in den Buchstaben a bis c genannten Aspekte stellen lediglich Beispiele für ein öffentliches Interesse anderer Art dar.

Zu Nummer 6:

Die zeitweise im Gesetzentwurf als neuer Satz 3 in Absatz 4 enthaltene Klarstellung, dass die denkmalschutzrechtliche Genehmigung nicht sonstige Genehmigungen einschließt, wird nicht weiterverfolgt. Dass insbesondere Genehmigungen nach dem Naturschutzrecht unabhängig vom Denkmalschutzrecht erforderlich sein können, ergibt sich aus der allgemeinen juristischen Systematik und muss deshalb nicht ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden.

Zu Buchstabe a:

Durch die umfassende Formulierung „Kulturdenkmale“ in Absatz 1 werden auch die beweglichen Denkmale und die neue Kategorie der Denkmale der Erdgeschichte erfasst, also ein weitergehender Schutz sichergestellt.

Hinsichtlich der beweglichen Denkmale ist dies auch deshalb erforderlich, um die Abwanderung wertvollen niedersächsischen Kulturguts zu erschweren.

Zu Buchstaben b und c:

Die Erfahrungen mit der seit der letzten Gesetzesnovelle bestehenden Anzeigepflicht für Maßnahmen, die an Kulturdenkmalen des Bundes oder durch den Bund durchgeführt werden, haben aufgezeigt, dass die zuständigen Bundesbehörden das materielle Denkmalschutzrecht nicht immer in hinreichendem Maß beachtet haben. Auch ist der formellen Anzeigepflicht nicht immer oder nicht rechtzeitig bereits mit Planungsbeginn Folge geleistet worden.

Derartige Probleme sind bei denjenigen Maßnahmen von Bund und Land, die vom Staatlichen Baumanagement Niedersachsen betreut werden, nicht aufgetreten. Es wird deshalb insoweit differenziert.

Mithin ist für Maßnahmen an Kulturdenkmalen im Eigentum von Bund und Land, die nicht vom Staatlichen Baumanagement Niedersachsen betreut werden, künftig wieder eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung gemäß § 10 Abs. 1 erforderlich.

Zuständig sind grundsätzlich die unteren Denkmalschutzbehörden. Bei diesen Maßnahmen ist eine Kenntniserlangung vor allem der Denkmalfachbehörde und gegebenenfalls der obersten Denkmalschutzbehörde erforderlich, insbesondere um eine etwa erforderliche fachliche Unterstützung und die Berücksichtigung etwa tangierter überregionaler Aspekte zu gewährleisten. Daher muss der Antrag auf Erteilung der denkmalschutzrechtlichen Genehmigung zeitgleich zur Einreichung bei der zuständigen unteren Denkmalschutzbehörde auch dem Landesamt für Denkmalpflege schriftlich übermittelt werden.

Die obligatorische Information an die Denkmalfachbehörde hat jedoch keine Pflicht zur Herstellung des Benehmens oder des Einvernehmens zwischen der unteren Denkmalschutzbehörde und der Denkmalfachbehörde zur Folge.

Für die Klosterkammer Hannover bleibt es bei der Anzeigepflicht beim Landesamt für Denkmalpflege.

Der Genehmigungsantrag ist gemäß dem neuen Absatz 6 nicht nur an die zuständige Denkmalschutzbehörde zu richten, sondern zugleich - nachrichtlich - auch an das Landesamt für Denkmalpflege. Dies begründet also keine Einvernehmenspflicht zwischen den beiden Denkmalbehörden. Das Landesamt für Denkmalpflege soll jedoch über den Vorgang unterrichtet sein.

Der zusätzliche Aufwand durch die Neuregelung des § 10 Abs. 5 und 6 für die unteren Denkmalschutzbehörden bewegt sich deutlich unterhalb der konnexitätsrechtlichen Erheblichkeitsschwelle. Es ist für Niedersachsen von maximal 100 zusätzlichen denkmalschutzrechtlichen Genehmigungen pro Jahr auszugehen.

Zu Nummer 7:

Die Pflicht des früheren und des neuen Eigentümers eines beweglichen Denkmals, die Veräußerung unverzüglich der Denkmalschutzbehörde (in der Regel der unteren Denkmalschutzbehörde) anzuzeigen, erstreckt sich künftig auf alle beweglichen Denkmale gemäß § 3 Abs. 5. Die vorherige Eintragung in das Denkmalverzeichnis ist also nicht mehr erforderlich. Auch hierdurch wird der Schutz vor allem bedeutenden niedersächsischen Kulturgutes erhöht.

Ein mehr als nur unerheblicher Aufwand für die unteren Denkmalschutzbehörden ist nicht erkennbar.

Zu Nummer 8:

Hierdurch wird die Genehmigungspflicht auf die Suche vor allem nach Bodendenkmalen vorverlegt. Das Attribut „zielgerichtet“ ist überflüssig und wird gestrichen.

Diese Regelung soll der Prävention dienen und den Schutz der Bodenkmal verbessern. Durch unsachgerechte Ausgrabungen werden die Befunde häufig aus dem Zusammenhang gerissen und so eine spätere wissenschaftliche Erforschung erschwert oder sogar unmöglich.

Künftig stellt also die gezielte Suche nach Kulturdenkmälern mit technischen Hilfsmitteln („Sondengänger“) ohne vorherige Einholung einer denkmalschutzrechtlichen Genehmigung eine Ordnungswidrigkeit dar und kann mit einem Bußgeld geahndet werden.

Sachkundigen Sondengängern, die die Gewähr dafür bieten, dass sie keine Schäden anrichten, sondern sachgerecht mit etwaigen Kulturdenkmälern umgehen und alle gesetzlichen Pflichten einhalten, wird eine Genehmigung erteilt werden, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind. Hierdurch werden sie abgegrenzt von unkundigen Personengruppen und insbesondere den sogenannten Raubgräbern, die teilweise erhebliche Schäden verursachen.

Zu Nummer 9:

Durch die Erweiterung der Norm in Folge der Einfügung des Begriffs der „Nachforschungen“ soll der Schutz insbesondere von Bodendenkmälern verbessert werden.

Zu den Nummern 10 und 13:

Die bisherige Regelung in § 14 Abs. 3 Satz 2 existiert in keinem anderen deutschen Bundesland. Sie hat zur Folge, dass das Schatzregal, ob „klein“ oder „groß“, faktisch weitgehend ausgehebelt wird.

In § 18, der das Fundeigentum abweichend von § 984 des Bürgerlichen Gesetzbuchs regelt, wird ein umfassendes Schatzregal des Landes Niedersachsen eingeführt. Es löst das bisherige „kleine“ Schatzregal ab, das nur bei staatlichen Nachforschungen einschlägig ist.

Die angestrebte Neuregelung entspricht Artikel 14 des Grundgesetzes und den sonstigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen (vgl. den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Mai 1988, Az.: 2 BvR 579/84, BVerfGE 78, 205, 209 ff.).

Auch bleiben aufgrund des Vorbehalts der landesrechtlichen Regelung in Artikel 73 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch nicht nur frühere Schatzregalien in Kraft, es dürfen auch ausdrücklich neue landesgesetzliche Vorschriften erlassen werden. Ebendies erfolgt mit der Erweiterung des Schatzregals des Landes.

Aufgrund der flexiblen Belohnungsregelung in § 18 besteht - entgegen den im Zuge der Verbandsbeteiligung teilweise artikulierten Befürchtungen - jedoch auch weiterhin ein Anreiz für den „ehrlichen Finder“, entdeckte Kulturdenkmale ordnungsgemäß abzuliefern.

Ein verpflichtender Finderlohn ist vor dem Hintergrund der Haushaltslage des Landes nicht finanzierbar.

Bei der Berücksichtigung des Einzelfalls sollen insbesondere die Umstände des Fundes und dessen Wert gewürdigt werden. Bei rechtswidrigen Nachforschungen, die also ohne vorherige Genehmigung erfolgt sind, dürfte eine Belohnung im Regelfall ausgeschlossen sein.

Dem Wunsch der kommunalen Spitzenverbände nach einer Ausnahmeklausel für kommunal finanzierte Grabungen wird nicht gefolgt.

Es wird jedoch - gemäß der bisherigen und bewährten Praxis in Niedersachsen - in besonderem Maß die Möglichkeit bestehen, örtliche Museen mit Fundstücken als Leihgaben auszustatten. Die Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass vor Ort eine hinreichende museale Struktur besteht und die Museen insbesondere den konservatorischen und sicherheitsrelevanten Anforderungen in vollem Umfang gerecht werden.

Zu Nummer 11:

Aufgrund des neuen § 20 Abs. 1 Satz 2 muss die Bezeichnung „untere“ durch die Formulierung „zuständige“ Denkmalschutzbehörde ersetzt werden.

Trotz der Erweiterung des „Schatzregals“ des Landes bleibt die Überlassungsregelung in § 15 insbesondere für Altfälle erforderlich. Die bislang gänzlich unbestimmte Frist soll deshalb konkretisiert und somit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot besser Rechnung getragen werden. Im Normalfall wird ein Überlassungszeitraum von längstens zwölf Monaten für eine Auswertung, Konservierung oder Dokumentation ausreichen. Durch die Benennung einer bezifferten Frist wird dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot in höherem Maß Rechnung getragen.

Der neue Satz 2 trägt dem Umstand Rechnung, dass in Ausnahmefällen, in denen entweder aufgrund des Umfangs oder der Bedeutung des Kulturdenkmals oder aufgrund von Wartezeiten bei der erforderlichen Untersuchung durch Spezialinstitutionen die Jahresfrist nicht ausreicht, eine angemessene Verlängerung ermöglicht werden soll. Bei der jeweiligen Festlegung der Überlassungsfrist gemäß § 15 ist insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten, um den Eigentümer des Kulturdenkmals nicht übermäßig zu belasten.

Zu Nummer 12:

Zu Buchstabe a:

Ein Grabungsschutzgebiet wird nur in begründeten Einzelfällen ausgewiesen, um Kulturdenkmale von herausragender landes- oder kulturgeschichtlicher Bedeutung in besonderem Maß zu schützen. Die bisherige Praxis wird nun durch den Gesetzeswortlaut klargestellt.

Im Zuge der bislang geltenden genehmigungsfreien Fortsetzung der bisherigen land- und forstwirtschaftlichen Nutzung der Flächen in einem Grabungsschutzgebiet droht dieses Schutzinstrument jedoch ins Leere zu laufen.

Zu Buchstabe b:

Diese Regelung entspricht der Rechtslage der meisten sonstigen Denkmalschutzgesetze der Länder, nicht zuletzt in Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Durch den Genehmigungsvorbehalt erfolgt eine sachgerechte Güterabwägung zwischen der wirtschaftlichen Nutzung einerseits und dem Erhalt der Kulturdenkmale andererseits.

Einzelheiten zum Genehmigungsvorbehalt werden durch einen einvernehmlichen Erlass der Ministerien für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung sowie für Wissenschaft und Kultur geregelt werden.

Die Technologien in der Land- und Forstwirtschaft haben sich seit der Entstehung des Gesetzes in den 70er-Jahren in erheblichem Maß fortentwickelt.

Die Kehrseite der heutigen Möglichkeiten besteht - entgegen der Stellungnahme der Landwirtschaftskammer im Zuge der Verbandsbeteiligung - in einer Gefährdung vor allem von Bodendenkmalen, etwa indem Tiefpflüge ungestörte Bodenschichten zerstören oder durch eingebrachten Dünger Metallfunde zerstört werden. Auch im Zusammenhang mit der Pelletproduktion bestehen Risiken für die Kulturdenkmale.

Der zunächst im Gesetzentwurf enthaltene ausdrückliche Rechtsfolgenverweis auf § 29 Abs. 1 wird für nicht erforderlich gehalten. Die Streichung des Verweises hat jedoch keine Änderung der geltenden Rechtslage zur Folge. In so weitreichenden Fällen, in denen die Versagung der Genehmigung für den Grundstückseigentümer einen enteignungsgleichen Eingriff darstellt und nicht mehr von der Sozialbindung des Eigentums aus Artikel 14 Abs. 2 des Grundgesetzes umfasst ist, zahlt das Land also gemäß § 29 Abs. 1 Satz 1 NDSchG eine angemessene Entschädigung.

Ein mehr als nur unerheblicher Mehraufwand für die unteren Denkmalschutzbehörden ist angesichts der wenigen Grabungsschutzgebiete in Niedersachsen nicht erkennbar.

Zu Nummer 14:

Zu Buchstabe a:

Bei den in § 20 Abs. 1 Satz 2 aufgeführten Angelegenheiten ist abweichend von der grundsätzlichen Zuständigkeit der unteren Denkmalschutzbehörden eine originäre Zuständigkeit der obersten Denkmalschutzbehörde sachgerecht.

Gemäß § 1 Abs. 1 des Bundeswasserstraßengesetzes handelt es sich bei Bundeswasserstraßen um Binnenwasserstraßen und Seewasserstraßen. Erstere umfassen in Niedersachsen insbesondere die Flüsse Elbe, Weser, Ems, Aller und Leine, aber auch künstliche Wasserstraßen wie den Mittellandkanal (vgl. Anlage 1 zu § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 und § 2 Abs. 2 des Bundeswasserstraßengesetzes).

Eine Zuständigkeit der obersten Denkmalschutzbehörde bei den Seeschiffahrtsstraßen (als Teil der Bundeswasserstraßen) und dem niedersächsischen Küstenmeer ergibt sich bereits daraus, dass diese sich in der Regel in gemeindefreien Gebieten befinden, sodass eine kommunale Zuständigkeit meist ohnehin ausscheidet.

Bei den denkmalrelevanten Maßnahmen an und in Binnenschiffahrtsstraßen handelt es sich in der Regel um solche von überregionaler Bedeutung (Elbvertiefung etc.). Zudem besteht stets Koordinierungsbedarf mit anderen Behörden des Bundes und des Landes. Vor diesem Hintergrund ist eine Zuständigkeit der obersten Denkmalschutzbehörde in diesem Bereich erforderlich und angemessen.

Bei Angelegenheiten mit Bezügen zum niedersächsischen Küstenmeer erfolgt die Wahrnehmung der Zuständigkeit durch die oberste Denkmalschutzbehörde im Einvernehmen mit der obersten Naturschutzbehörde, insbesondere aufgrund deren Zuständigkeit für das UNESCO-Weltnaturerbe „Niedersächsisches Wattenmeer“. Hierbei sind die Belange von Denkmalpflege und Denkmalschutz sowie des Naturschutzes aufeinander abzustimmen.

Das niedersächsische Küstenmeer ist raumordnerisch definiert als die gesamte niedersächsische Küste. Das Gebiet umfasst den gesamten Bereich der 12-Seemeilen-Zone.

Zu Buchstabe b:

Der neue Absatz 2 orientiert sich im Ansatz an dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU im niedersächsischen Landtag vom 14. Juni 1995 (Drs. 13/1200), bezieht sich jedoch ausschließlich auf den Bereich der Archäologie, also entgegen den von einigen Verbänden artikulierten Forderungen nicht auf die gesamte Denkmalpflege.

Ein Teil der unteren Denkmalschutzbehörden verfügt über keine sogenannten Kommunalarchäologen. Die sachgerechte Wahrnehmung der vielfältigen und umfangreichen Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden (Beratungstätigkeit, Genehmigungsverfahren, Wahrnehmung der Trägerchaft öffentlicher Belange in Planfeststellungsverfahren etc.) setzt jedoch insbesondere im Bereich der archäologischen Denkmalpflege (Bodendenkmale) voraus, dass einschlägige Fachkompetenz

entweder selbst vorgehalten oder durch eine Beteiligung des Landesamtes für Denkmalpflege als Denkmalfachbehörde hinzugezogen wird.

Soweit die Neuregelung überhaupt einen Eingriff in die Personal- und Organisationshoheit der Kommunen darstellt, ist dieser jedenfalls verhältnismäßig und stellt damit keinen Verstoß gegen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung dar.

Aufgrund der oben erwähnten vielfältigen Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden und der hochkomplexen Materie der Bodendenkmalpflege ist archäologische Fachkompetenz zwingend erforderlich. Dies gilt insbesondere bei der Wahrnehmung der Trägerschaft öffentlicher Belange durch die untere Denkmalschutzbehörde.

Ein milderes, gleich geeignetes Mittel ist nicht ersichtlich. Die Wahlfreiheit der Kommunen ist weniger weitgehend als andere denkbare Maßnahmen (wie z. B. die bis 1996 geltende Einvernehmenspflicht mit dem Landesamt für Denkmalpflege).

Sie ist auch angemessen. Denn insbesondere werden die Kommunen im Bereich des übertragenen Wirkungskreises tätig. Hier besitzt das Land eine gewisse Einschätzungsprärogative. So, wie es im Bereich der unteren Bauaufsichtsbehörden sachgerecht und angemessen ist, dass diese gemäß der Niedersächsischen Bauordnung einen Mitarbeiter mit einer entsprechenden technischen Qualifikation beschäftigen müssen, ist hier die Einbindung eigener oder fremder archäologischer Fachkompetenz angemessen.

Bei einer archäologischen Fachkraft handelt es sich um einen Mitarbeiter einer einzigen Kommune oder um einen Mitarbeiter, der mehreren Gemeinden oder Landkreisen entweder als deren gemeinsamer Bediensteter oder im Wege interkommunaler Zusammenarbeit zur Aufgabenerfüllung auf dem Gebiet der Bodendenkmalpflege in hinreichendem Maß zur Verfügung steht.

Ein Pauschalvertrag einer unteren Denkmalschutzbehörde mit einem privaten Archäologiebüro oder ein nur ehrenamtlich tätiger Beauftragter reichen hingegen nicht aus.

Untere Denkmalschutzbehörden ohne hinreichende Besetzung mit archäologischen Fachkräften müssen künftig gemäß § 20 Abs. 2 in allen Angelegenheiten auf dem Gebiet der Bodendenkmalpflege das Landesamt für Denkmalpflege als Denkmalfachbehörde rechtzeitig beteiligen und dessen besondere Sachkunde in Anspruch nehmen.

Das hinreichende Maß bemisst sich insbesondere nach Anzahl und Umfang der Vorgänge mit Bezügen zu Bodendenkmalen.

Das Kriterium der Ausbildung in Satz 2 umfasst in der Regel ein Universitätsstudium der Archäologie.

In der Bodendenkmalpflege ist aufgrund der überaus komplexen und interdisziplinären Materie, deren Kenntnis in dem erforderlichen Umfang grundsätzlich nur durch ein einschlägiges Universitätsstudium erworben werden kann, im Einzelfall eine Gleichstellung fachlich einschlägiger Tätigkeiten möglich, soweit diese ausdrücklich und im Detail nachgewiesen werden können. Maßgeblich ist, ob hinreichende Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Bodendenkmalpflege bestehen.

Aufgrund der Wahlfreiheit der Kommunen, entweder allein oder gemeinsam mit anderen kommunalen Partnern Kommunalarchäologen zu beschäftigen oder im Bereich der Bodendenkmalpflege das Landesamt für Denkmalpflege zu beteiligen, ist kein Fall der Konnexität gemäß Artikel 57 Abs. 4 Satz 3 der Niedersächsischen Verfassung gegeben.

Andererseits wird den Forderungen diverser Verbände nach einer weitergehenden Einbeziehung des Landesamtes für Denkmalpflege - sei es durch eine Ausdehnung der Regelung auf alle Kulturdenkmale (vgl. die Niedersächsische Denkmalkommission und den Niedersächsischen Heimatbund), sei es durch eine generelle Einvernehmens- oder Benehmenspflicht der unteren Denkmalschutzbehörden mit dem Landesamt für Denkmalpflege (vgl. das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz oder die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger) - nicht gefolgt.

Auch soll das Landesamt nicht zu einer neuen Mittelinstanz (vgl. Heimatbund Niedersachsen) oder gar Widerspruchsbehörde (vgl. Verband der Niedersächsischen Grundbesitzer) ausgebaut werden.

Die vorgesehene Gesetzesänderung stellt eine sachgerechte und differenzierte Regelung dar.

Die Pflicht der unteren Denkmalschutzbehörden, die oberste Denkmalschutzbehörde über qualitative oder quantitative personelle Veränderungen im Bereich der Bodendenkmalpflege zu informieren, führt nicht zu einem relevanten Aufwand und steht insoweit auch nicht im Gegensatz zum Berichtspflichtenabbau. Die Kenntnis der personellen Situation in den unteren Denkmalschutzbehörden ist vielmehr insbesondere für eine sachgerechte und den Erfordernissen des Denkmalschutzgesetzes entsprechende Fachaufsicht seitens der obersten Denkmalschutzbehörde unabdingbar.

Zu Nummer 16:

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat im Jahre 2009 eine Denkmalkommission mit beratender Funktion für die oberste Denkmalschutzbehörde und das Landesamt für Denkmalpflege im Bereich der Bau- und Kunstdenkmalpflege berufen. Diese Möglichkeit für die oberste Denkmalschutzbehörde soll durch den neuen § 22 a gesetzlich verankert werden.

Die Akzeptanz von Denkmalpflege und Denkmalschutz soll durch eine Partizipation der in diesen Bereichen tätigen Experten sowie der vom Denkmalschutz betroffenen Personengruppen weiter erhöht werden. Nicht zuletzt das Engagement der vielen privaten und öffentlichen Denkmaleigentümer in Niedersachsen und deren verantwortungsvoller Umgang mit ihrem Eigentum stellt die unverzichtbare Grundlage für effektiven Denkmalschutz und eine erfolgreiche Denkmalpflege dar.

Neben der Denkmalkommission soll auch die seit 40 Jahren bestehende und verdiente Archäologische Kommission ausdrücklich erwähnt werden.

Die vorgesehene Kann-Regelung stellt eine sachgerechte Normierung dar, denn eine gesetzliche Regelung der bereits bestehenden Kommissionen wäre aus rein juristischer Sicht nicht erforderlich.

Eine weitergehende Regelung wird insbesondere von den kommunalen Spitzenverbänden ausdrücklich abgelehnt.

Zu Artikel 2:

Artikel 2 enthält die Ermächtigung für das zuständige Fachministerium, derzeit das Ministerium für Wissenschaft und Kultur, das Niedersächsische Denkmalschutzgesetz in der neuen Fassung mit neuem Datum bekannt zu machen und dabei (etwaige) Unstimmigkeiten des Wortlauts zu beseitigen.

Zu Artikel 3:

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Oktober 2011.