

Nds. Heimatbund e.V., Rotenburger Str. 21, 30659 Hannover

Niedersächsisches Ministerium für
Wissenschaft und Kultur

Dr. Tobias von Willisen
Wiss.-Referent
Tel. 0511 353377-22
E-Mail vonwillisen@niedersaechsischer-heimatbund.de

Hannover, 24. August 2026

Gesetzentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes (NDSchG), hier: Verbandsbeteiligung

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes (NDSchG)

Für den Niedersächsischen Heimatbund e.V. (NHB) ist verständlich, dass die Landesregierung die Vereinfachung von Verwaltungsvorgängen anstrebt. Er kann auch nachvollziehen, dass, wie es in der Überschrift der Begründung zur Novelle des NDSchG heißt, Denkmalschutz „Einfacher. Schneller. Günstiger“ werden soll. Der NHB bezweifelt jedoch, dass dieses Ziel mit der Novellierung erreicht werden wird, ganz im Gegenteil, er erwartet dadurch zusätzliche Komplikationen, weiteren Verwaltungsaufwand und höhere Kosten. Vor allem aber prognostiziert er durch die Novelle, eine Minderung der fachlichen Qualität von Denkmalpflege in Niedersachsen, ein Anwachsen der regionalen Unterschiede im Umgang mit Kulturdenkmalen und den Verlust zahlreicher Objekte über und in der Erde.

Denkmalschutz ist ein gesamtgesellschaftliches Interesse, das im Denkmalschutzgesetz manifestiert wurde. Dort wird von Kulturdenkmalen gesprochen, die Baudenkmale, Bodendenkmale, bewegliche Denkmale und Denkmale der Erdgeschichte sein können. Dabei handelt es sich um materielle Zeugnisse der Vergangenheit, die bis in die Urgeschichte der Menschheit zurückgehen können aber auch geschichtliche Ereignisse in jüngerer Vergangenheit verständlich werden lassen. Sie sind erlebbarer Teil unserer Umwelt, tragen zur Qualität des ländlichen und städtischen Lebensraumes bei, dienen in vielfältiger Weise der historischen Forschung, vor allem aber können sie als greifbare Zeugnisse der Vergangenheit in der Bildungsvermittlung in unserer Gesellschaft von großer Bedeutung sein.

Die Anzahl der in Niedersachsen geschützten Bau- und Bodendenkmale sowie beweglichen Denkmale und Denkmale der Erdgeschichte aber auch die archäologischen Fundstellen nehmen hinsichtlich der Gesamtheit der gebauten und gestalteten Umwelt und der Fläche des Landes einen äußerst geringen Teil ein. Der NHB bezweifelt deshalb, dass durch Schutz, Pflege und Erforschung dieser Objekte, wie es im Denkmalschutzgesetz gefordert wird, eine wesentliche Behinderung öffentlicher Verwaltungsvorgänge aber auch des Planungs- und Baugeschehens entsteht. Auch sieht der NHB keine grundsätzliche Überforderung kommunaler Eigentümer, da diesen im Gegensatz zu privaten Eigentümern völlig andere Möglichkeiten von Finanzierungen und Finanzierungsplanungen zur Verfügung stehen.

Das aktuelle Novellierungsvorhaben würde zur 11. Änderung des Denkmalschutzgesetzes führen, ohne dass eine greifbare Notwendigkeit zu erkennen wäre. Der Niedersächsische Heimatbund e.V. ist besorgt, dass mit der geplanten Novelle des NDSchG ein Gesetz verabschiedet werden könnte, das entgegen seines Schutzzwecks bewusst die Minderung der fachlichen Qualität, das Anwachsen regionaler Unterschiede und den gesteigerten Verlust von Kulturdenkmalen rechtfertigt. Aus der Begründung geht nicht hervor, dass das Ministerium

- vor der Streichung von Regelungen, die der Landesgesetzgeber bei der großen Novelle des NDSchG im Jahr 2011 schuf, sich mit den damaligen inhaltlichen Begründungen für diese Änderungen auseinandergesetzt hat und jene heute als obsolet betrachtet (§ 20 Abs. 1, Abs. 2 n.F.),

- zuvor eine Beratung der dazu nach § 22a eingerichteten Denkmalkommissionen eingeholt hätte,

- das bisherige Recht evaluierte, obwohl die Befragung von 170 unteren Denkmalschutzbehörden (UDSB) durch die Deutsche Stiftung Denkmalschutz (DSD) mit Bericht vom 29. Juni 2026 (https://www.denkmalschutz.de/fileadmin/media/2024/PDF/Presse/Umfrageergebnisse_UDB_Niedersachsen.pdf) ergab, dass:

- erstens fast die Hälfte der befragten UDSB nicht glaubt, dass eine Beeinträchtigung oder Verzögerung der Genehmigungsprozesse durch Beteiligung des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege (NLD) entstünde,
- zweitens ein Ausschluss des NLD aus Genehmigungsverfahren von der Mehrheit der Beschäftigten nicht gewünscht und eine Verschlechterung denkmalfachlicher Qualität mehrheitlich befürchtet wird,
- drittens die selbst gesehene personelle und fachliche Unterversorgung der UDSB einer der Hauptgründe für Beratungsschwächen und Verzögerungen in den Genehmigungsprozessen der Denkmalpflege sowie für das schlechte Image in der Öffentlichkeit sei.

Das in der Überschrift der Begründung formulierte Motto „Einfacher. Schneller. Günstiger“ soll durch die Änderung der § 3 Abs. 3, 7 Abs. 4, 10. Abs. 3 u. 5, 12., 13 Abs. 1, 19. Abs. 4, 20. Abs. 1 u. 2, 21 Abs. 4 u. 5 sowie 26 erreicht werden.

1) „Einfacher“: Die Novelle sieht eine organisatorische Vereinfachung von Verwaltungsverfahren dadurch vor, dass eine Ausschließung des NLD aus denkmalpflegerischen Vorgängen in der Baudenkmalpflege (§ 10 Abs. 5 n.F., § 26 Abs. 1 n.F.) sowie bei Bodendenkmalen (§ 20 Abs. 2 n.F.) verfügt wird. Das Staatliche Baumanagement und die UDSB sollen die Verfahren selbst gestalten können und ohne zusätzliche fachliche Beratung, ob erbeten oder zur Kenntnis gegeben, entscheiden. Hierdurch soll sich eine Arbeitsreduzierung ergeben, was die praktischen Sorgen und Probleme der UDSB jedoch nicht in den Blick nimmt. Nach Zahlen der DSD besteht vielmehr ein Missverhältnis von Mitarbeitern der UDSB zu den zu betreuenden Denkmalen. Demnach liegt der Schnitt in den befragten Behörden bei einer Anzahl von circa 500 zu betreuenden Denkmalen pro Mitarbeiter, was als erschreckend unangemessen gesehen wird. Die Streichung von fachlicher Beratung durch das NLD, die schon im aktuellen Gesetz nur als Angebot geregelt ist, wird wohl kaum zu einer Reduzierung und Vereinfachung beitragen, sicherlich aber den Preis des Verlustes einer möglichst landesweit einheitlichen denkmalfachlichen Qualität haben. Eine Vereinfachung soll auch darin liegen, die Durchführung von Erdarbeiten nicht präventiv zu kontrollieren (§ 13 n.F.) und damit z.B. Investoren und Sondengänger von archäologischer Aufsicht zu entbinden.

Gleichzeitig führt das Gesetz neue Verwaltungsgänge ein. Bei UDSB und oberster Denkmalschutzbehörde (§ 26 Abs. 2 n.F. mit zwei Prüfgängen: 1. ob eine Maßnahme besonderer Bedeutung vorliegt und 2. ob das Einvernehmen erteilt wird), für das NLD (§ 3 Abs. 2 n.F.) und für die UDSB allein (Abstimmung mit NLD bei § 3 Abs. 2 n.F.; Klärung der Voraussetzungen von § 7 Abs. 4 n.F.) oder mit Zuständigkeitsabstimmungen (§ 20 Abs. 1 n.F.).

2) „Schneller“: Die Verwaltungsvereinfachung kann wegen des Wegfalls von Verwaltungsgängen die Arbeit der UDSB theoretisch beschleunigen (s. o.), enthebt diese aber – schon, um der Gefahr eines Regresses zu entgehen (bei Streichung von § 10 Abs. 6 a.F.) – bei sorgfältiger Arbeit nicht der Notwendigkeit, ggf. doch die Beratung des NLD in Anspruch zu nehmen. Auch die Einholung eines ministeriellen Einvernehmens wird Verwaltungsverfahren (§ 26 Abs. 2 n.F.) eher nicht beschleunigen.

3) „Günstiger“: Die beabsichtigte Verwaltungsvereinfachung bedeutet für die zuständigen Behörden, dass bisher vom NLD kostenfrei geleistete Dienstleistungen nunmehr selbst zu erbringen sind. So müssen:

- erstens UDSB fehlenden denkmalfachlichen Sachverstand selbst erwerben und insbesondere archäologisch ausgebildetes Fachpersonal gewinnen (§ 20 Abs. 2 n.F.),
- zweitens das Staatliche Baumanagement in gleicher Weise mangelnden fachlichen Sachverstand ausgleichen und sich um archäologisch ausgebildetes Fachpersonal bemühen (Streichung von § 10 Abs. 6 a.F.) und
- drittens private Investoren bei Erdarbeiten ohne vorheriges archäologisches Prüfverfahren nach den zwischen 2004 und 2011 gewonnenen Erkenntnissen mit Kosten wegen Baustellenstilllegungen und anschließenden Kostenexplosionen rechnen (§ 20 Abs. 2 n.F.).

Als einschneidenden Vorgang in diesem Novellierungsverfahren sieht der NHB:

- erstens die Selbstentlassung des Landes und der gesamten öffentlichen Hand aus der ihr von § 2 NDSchG zugedachten Vorbildrolle, indem sie sich durch Änderung von § 7 NDSchG zukünftig auf die Unwirtschaftlichkeit eines Denkmalerhalts berufen möchte (§ 7 Abs. 4 n.F.) und
- zweitens die Einschränkung von § 13 n.F. die (Teil-)Zerstörung von Bodendenkmälern entgegen der Schutzverpflichtung des § 2 zulässt.

Ein „Einfacher. Schneller. Günstiger“ von Verwaltungsverfahren ist für den NHB nicht erkennbar. Er sieht vielmehr die Konsequenz, dass sich die öffentliche Hand zukünftig leichter der in ihrer Hand befindlichen „unliebsamen“ Kulturdenkmale entledigen kann. Der NHB nimmt die Probleme von Kommunen und des Landes bei Pflege und Erhalt denkmalgeschützter Bauwerke aber auch von archäologischen Zeugnissen durchaus ernst. Er wirft aber die Frage auf, wer diesen Kulturdenkmälern eine Zukunft ermöglichen soll, wenn nicht das Land und die Kommunen. Der Weg des Abrisses und der Zerstörung kann nicht im Sinne des öffentlichen Interesses sein. Unsere Gesellschaft hat nach Überzeugung des NHB ein lebhaftes und großes Interesse an Bau- und Bodendenkmälern. Zahlreiche private Eigentümer bemühen sich um einen fachlich korrekten Umgang mit ihren Kulturdenkmälern. Sie sollten vom Land und den Kommunen erwarten können, dass diese ihnen Vorbild sind.

Der NHB fordert deshalb die Landesregierung auf, die Gesetzesnovellierung auszusetzen und in einen breiten Dialog mit ernsthafter Evaluierung des niedersächsischen Denkmalschutzes einzutreten.

Zumindest sollte sie den Gesetzentwurf grundsätzlich überarbeiten und mit der tatsächlichen Praxis in Übereinstimmung bringen. Der NHB fragt, ob nicht die Zeit für ein modernes Denkmalschutzgesetz gekommen ist.

Im Folgenden nimmt der NHB zu den aus seiner Sicht relevanten Punkten des Gesetzentwurfs vom 07.07.2026 Stellung:

§ 3 Abs. 3 Satz 2 (Begriffsbestimmung)

Die Neufassung von § 3 Abs. 3 NDSchG widerspricht den im Gesetz formulierten Grundgedanken, der seit annähernd 50 Jahren erfolgten Erfassungs- und Ausweisungspraxis sowie der entwickelten Rechtsprechung. Es wird eine neue Kategorie eingeführt, mit der Teile von Baudenkmalen als vernachlässigbar erklärt werden. Vor dem Hintergrund des Verständnisses, dass ein Baudenkmal gemäß § 3 Abs. 3 den gleichen Denkmalwert besitzt wie ein Baudenkmal gemäß § 3 Abs. 2 wurden insbesondere während der grundsätzlichen allgemeinen Inventarisierung der 1980er Jahre mit Einverständnis des zuständigen Ministeriums in der Regel innerhalb von „Gruppen baulicher Anlagen“ gemäß § 3 Abs. 3 keine „Einzeldenkmale“ gemäß § 3 Abs. 2 ausgewiesen. In der Folgezeit wurden die Listen fortgeschrieben und insbesondere mit der Erarbeitung des Denkmalatlases Niedersachsen vieles aktualisiert und konkretisiert. Dennoch konnten zahlreiche Objekte bis heute nicht im Innern besichtigt und somit die dortigen möglichen Denkmalwerte nicht erkannt werden. Auch blieben zentrale innere Bereiche von Städten aber auch vielen Dörfern nicht untersucht. Die beabsichtigte Änderung würde nach dem aktuellen Stand der Denkmallisten nicht nur dazu führen, dass zahlreiche Nebengebäude, Bürger- und Bauernhäuser, Schulen und Gewerbebauten, sondern auch Rathäuser, Kirchen und sogar Schlösser zu Baudenkmalen zweiter Klasse degradiert werden, bei denen nur das äußere Erscheinungsbild, gemeint ist wohl in erster Linie die Fassade, zu schützen und erhalten wäre. Wie unschlüssig das Ganze ist, zeigt sich insbesondere an den „Grünanlagen“, deren äußeres Erscheinungsbild in diesem Sinne gar nicht definiert werden kann.

Die bisherige Auslegung des Merkmals „Gruppe“ orientiert sich in der Verwaltungspraxis und der Rechtsprechung des Niedersächsischen Obergerichts (Beschluss vom 19. Mai 2021 – 1 LA 1/19 – BauR 2021, 1437-1440, Rn. 8) daran, dass eine Einschränkung dahingehend, dass der Denkmalschutz nach § 3 Absatz 3 NDSchG nur mit Blick auf äußere Merkmale der zu einer Gruppe zusammengefassten Gebäude besteht, dem Gesetzeswortlaut – auch durch Auslegung – nicht zu entnehmen ist. Dem entspricht auch die bisherige Erlasslage (des Niedersächsischen Finanzministeriums vom 18. Dezember 2017, S 2198a – 9 – 34 2), die bei Gebäuden i. S. d. § 3 Abs. 3 NDSchG eine Begünstigung für die inneren Bestandteile regelt.

Bisher sind nach alter Rechtslage 50.000 niedersächsische Gruppendenkmale ausgewiesen. Sollte dennoch daran festgehalten werden, dass zukünftig bei allen Elementen einer denkmalgeschützten Gruppe, die für sich allein kein Baudenkmal sind, die Denkmaleigenschaft und somit der Schutzzumfang nur noch auf das äußere Erscheinungsbild festgesetzt wird, stellt sich aufgrund der seit Gesetzesbeginn inhaltlich gänzlich anders gelagerten und in der Überarbeitung zum Niedersächsischen Denkmalatlas jüngst bestätigten Inventarisierung die Frage nach der gedachten Umsetzung, da vorhandene und meist auch bekannte oder erahnte kulturhistorische Werte nicht „per Dekret“ verschwinden. Denkmalgeschützte Gruppen baulicher Anlagen sind in Niedersachsen mitnichten nur „Orts- und Stadtbilder“, sondern umfassen z.B. die wertvollen Altstädte Niedersachsens, die mit über Jahrhunderten gewachsenen baulichen Strukturen und regionalen Eigenarten wichtige Identifikationsträger sind und deren Zeugnis in ganzer kulturhistorischer Tiefe weit mehr als Fassaden und Dachlandschaften beinhaltet. Diesen, den andernorts weitreichenden Vernichtungen des Zweiten Weltkriegs entkommenen Werten droht nun durch die Banalisierung der Denkmale auf das äußere Erscheinungsbild die Zerstörung. Neben den prominenten Altstädten z.B. von Hann. Münden, Lüneburg und Celle ist auch Goslar zu nennen, deren über 1.500 Bürgerhäuser zum UNESCO-Welterbe gehören und wie das übrige Welterbe im und am Harz (Rammelsberg und Oberharzer Wasserregal) fast ausschließlich über § 3.3 bislang absolut ausreichend geschützt sind. Die Fehlerhaftigkeit zeigt sich hier ganz drastisch, wenn einem bewusst wird, dass nur ein kleiner Teil dieses Welterbes überhaupt ein oberirdisches „Erscheinungsbild“ hat, die wesentlichen Werte, z.B. der historischen Wasserkunst aber in einer ganz anderen Dimension liegen.

Gruppendenkmale sind aber auch Kriegsgefangenenlager und Grabhügelfelder, Schloss-, Kloster-, Hof- oder Industrieanlagen, Landwehren und Stadtbefestigungen sowie Gärten,

Parks, historische Friedhöfe und andere Formen von Grünanlagen, deren kulturhistorische Aussagekraft keinesfalls nur im äußeren Erscheinungsbild, wie auch immer dieses zu definieren wäre, liegt. Ein verantwortlicher, den nationalen wie internationalen Verpflichtungen gerecht werdender Umgang mit dem historischen Erbe schließt eine pauschale gesetzliche „Umwidmung“ daher aus.

Die Novelle des Denkmalschutzgesetzes beabsichtigt eine Neudefinition des Gruppendenkmals, nach der die bisher als Gruppendenkmale geführten nicht als von der Novelle erfasst gelten dürfen:

- Für Denkmaleigentümer würde eine kraft Gesetzes vorgenommene nachträgliche Einschränkung des Gruppenschutzes einerseits bisher erworbene Rechte aus der Ausweisung (z.B. die Förderung des Erhalts einer Stuckdecke im Innern) nehmen und ihren bisherigen Aufwand dafür entwerten und andererseits sie vor die Frage stellen, ob ihnen auferlegte Erhaltungspflichten nach § 7 NDSchG noch weiter Gültigkeit beanspruchen können. Eigentümer, die Einzeldenkmale ohne innere Denkmalwerte besitzen, aber dennoch deutlich umfangreicher als jeder Eigentümer eines Gruppendenkmals mit auch inneren Werten abschreiben können, werden demgegenüber ungleich behandelt. Einzelne Denkmaleigentümer werden die Neuregelung als Anreiz begreifen, unter Erhalt der Gebäudehülle des Gruppendenkmals ohne Einholen einer Genehmigung nach dem NDSchG den dahinterliegenden Bau auszutauschen und dies nur der Bauaufsicht nach § 60 Abs. 3 NBauO anzuzeigen.

- Für untere Denkmalschutzbehörden (UDSB) stellen sich dementsprechend dieselben Fragen. Hinzu kommt im Einzelnen die Prüfung, ob für das bisherige Gruppendenkmal nicht ein Schutz als „Einzeldenkmal“ in Betracht kommen muss. Diese Frage kann die UDSB nicht selbst beantworten, sondern müsste zur Klärung das Niedersächsische Landesamt für Denkmalpflege (NLD) einschalten.

- Für das NLD würde ein außerplanmäßiger kaum abschätzbarer Aufwand entstehen, bis zu 50.000 Gruppendenkmale verbunden mit einer Besichtigung vom Keller bis zum Dach dahin zu überprüfen, ob es sich nicht um Einzeldenkmale handelt. Offen lässt das Novellierungsvorhaben wie und vor allem mit welchen Ressourcen, insbesondere welchem Fachpersonal hier qualifiziert nachinventarisiert werden soll. Eine bloße Aktenrecherche würde bei weitem nicht ausreichen. Zum einen blieben innere Elemente bei der Erstinventarisierung von der Ersterfassung weitgehend ausgeschlossen, da Begehungen des Inneren in der Regel nicht vorgesehen waren, zum anderen geben erst erforderliche Baumaßnahmen Anlass und Möglichkeit, unter jüngeren Schichten verborgene Elemente besonderer historischer Bedeutung zu erfassen. Dieses betrifft insbesondere die älteren Strukturen, wie z.B. originäre Innenausmalungen des Spätmittelalters, Bohlenstuben etc., deren Bestand ohnehin sehr gering ist. Dieses sukzessive Vorgehen im Zusammenspiel von erforderlichen Maßnahmen und fachkundiger Begleitung hat sich als überaus realitätsnah bewährt und zum Erhalt wertvollster Zeugnisse der Landesgeschichte und regionaler Besonderheiten beigetragen.

Hinsichtlich der Verfahrensweise in der steuerlichen Abschreibung mag es auf den ersten Blick begrüßenswert erscheinen, die zu Missverständnissen und zum Teil falschen Erwartungshaltungen führende Differenz zwischen den Definitionen des § 3 NDSchG und des § 7i EStG bereinigen zu wollen.

Doch die jahrzehntelangen Ungereimtheiten sind mittlerweile längst auf allen Ebenen geklärt und es hat sich spätestens 2017 mit dem Erlass des Ministeriums der Finanzen (MF) bzw. 2021 mit Urteil des Oberverwaltungsgerichtes eine rechtssichere Praxis eingestellt. Entsprechend ist statt der avisierten Klarheit und Vereinfachung aufgrund der oben angerissenen Diskrepanz zwischen bisheriger Inventarisierung und neuem § 3.3 in der Ausweisungspraxis nur neuer und erheblicher Abstimmungsaufwand absehbar.

Die offensichtlich in die Novelle des NDSchG unreflektiert aus § 7i EStG übernommene Bezeichnung „äußeres Erscheinungsbild“ impliziert eine Geringschätzung der materiellen

Denkmalsubstanz, die für die Authentizität und Integrität eines Kulturdenkmals zwingend ist. Dieses kann vom Gesetzgeber kaum gewollt sein, wären die Ergebnisse von Sanierungen im Zweifelsfall doch nur noch historisierende Kulissen mit fragwürdiger Aussagequalität über das historische Erbe. Es stellen sich in der Praxis neue Fragen, z.B. wieweit ein Erscheinungsbild denkmalrechtlich trägt, ist es doch sonst ein vergleichsweise niedrigschwelliger Schutzaspekt im Rahmen von Stadtbildpflege oder Erhaltungssatzungen, wohingegen die Originalsubstanz für Denkmalausweisungen zwingendes Kriterium ist. Im Zweifelsfall scheint im jetzigen Wortlaut ein bildgetreuer Nachbau statthaft, wenn z.B. hinter geschützter Dach- und Fassadenoptik ein Neubau entsteht und nicht zuletzt aufgrund der Wirtschaftlichkeit der Baustellenführung ein zwischenzeitlicher Abbruch der historischen Substanz naheliegt – anders als in Erhaltungssatzungen steuerrechtlich unterstützt. Letztendlich wird auch fragwürdig, auf welcher Grundlage eine Denkmaleigenschaft aufrecht zu erhalten ist.

Das Land Bayern hat den mit der Novelle angesprochenen Konflikt übrigens dadurch gelöst, dass das Landesamt für Denkmalpflege in der Denkmalliste die Baudenkmale kennzeichnet, bei denen nur das Erscheinungsbild erhaltenswürdig ist, und diese Eintragung nur auf Antrag des Eigentümers oder in besonders wichtigen Fällen durch das Landesamt für Denkmalpflege im Benehmen mit der Gemeinde erfolgt (Art. 2 BayDSchG).

Aus archäologischer Sicht ist dieser Passus beispielsweise bei Grabhügelfeldern von Interesse, bei denen nicht alle Hügel als Einzeldenkmal erfasst sind. Zu vermeiden wäre bei einer Beplanung derartiger Bereiche, dass Hügel versetzt und damit für immer zerstört würden.

Der NHB plädiert vor dem Hintergrund der dargestellten Problematik nachdrücklich für die Beibehaltung der bisherigen Fassung.

§ 7 Abs. 4 Satz (Grenzen der Erhaltungspflicht)

Die Neuregelung von § 7 NDSchG löst beim NHB Unverständnis aus. Denkmalschutz ist ein gesellschaftlicher Auftrag, dem insbesondere die öffentliche Hand zu entsprechen hat. Die Absicht, eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit auch für sich geltend zu machen, ist widersinnig, höchst problematisch und verfassungsrechtlich bedenklich. Wer, wenn nicht die öffentliche Hand soll den Erhalt von Kulturdenkmalen ermöglichen. Besonders fragwürdig und deshalb abzulehnen ist die in der Begründung des vorlegenden Ministeriums für Wissenschaft und Kultur (MWK) dargestellte Akzeptanz von Denkmalverlusten im Einzelfall. Eine belastbare Abschätzung der praktischen Auswirkungen und warum es sich nur um Einzelfälle handeln würde, enthält sie nicht. Eine derartige pauschale Freigabe von schützenswerten Objekten offenbart Willkür und völliges Desinteresse an einem geregelten Schutz historischer Werte. All die Bedeutungen von Kulturdenkmalen für die Gesellschaft allgemein, für Bürgerinnen und Bürger, für Wissenschaft und Forschung, für das kulturelle Leben, den Tourismus und unsere Umwelt werden dadurch marginalisiert und einem Renditedenken untergeordnet. Erschreckend erscheint auch die Übergabe einer Prüfung der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit in die Zuständigkeit des öffentlichen Eigentümers. Dies muss bei Eigentümerinnen und Eigentümern für Skepsis sorgen und wird zu einem weiteren Akzeptanzverlust hinsichtlich von Denkmalschutz und Denkmalpflege führen.

Die seit der Erstfassung des 1979 in Kraft getretenen Gesetzes enthaltene und vom oldenburgischen Denkmalschutzgesetz angeregte (LT-Drs. 8/3674, S. 7; 8/2420, S. 24) Bestimmung des § 7 Abs. 4 sieht bislang mit § 2 Abs. 1 Satz 2 eine gegenüber Privaten gesteigerte Erhaltungspflicht vor, die nur ihre Grenze darin findet, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand erschöpft ist, so dass sie eine im Vergleich zu privaten Eigentümern gesteigerte denkmalschutzrechtliche Erhaltungspflicht trifft. Die Altfassung von § 7 Abs. 4 a. F. entspricht damit dem Verfassungsrecht, dem Kulturstaatsprinzip, das letztlich in der Menschenwürde (Art. 1 I GG) verankert ist und das den Staat zu Kulturgutsicherung und zum Kulturgutschutz verpflichtet (OVG Lüneburg, Urteil v. 07. Februar 1994 – 1 L 4549/92 –, BauR 1994, 501-503, Rn. 38). In der EU ist Kultur bei den Zielsetzungen der Union (Art. 3

Abs. 3 UAbs. 4 EUV) genannt, für die der Union eine Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungskompetenz zuerkannt wurde (Art. 6 S. 1, 2 lit. c) AEUV); sie stellt eine Querschnittsaufgabe dar (Art. 167 Abs. 4 AEUV; Ulrich Haltern/Max Erdmann, in: Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, NV Art. 6 Rdn. 14). Die erhöhte Erhaltungspflicht der öffentlichen Hand folgt auch aus Art. 6 der Niedersächsischen Verfassung (vgl. Butzer/Epping/Brosius-Gersdorf/Germelmann/Mehde/Rademacher/Waechter, Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, NV Art. 6 Rn. 20, 21) für die der Gesetzentwurf feststellt, dass mit der Novelle „der Rahmen der Pflicht zum Schutz von Kultur, die sich aus Art. 6 NV ergibt, durch den Gesetzgeber neu bestimmt“ wird. Für Bodendenkmale gebietet Art. 2 der Valletta-Konvention, von Deutschland am 16. Januar 1992 unterzeichnet und am 09. Oktober 2002 ratifiziert (Art. 59 Abs. 2 GG), ein Rechtssystem zum Schutz des archäologischen Erbes einzuführen und in Art. 5 zu dessen integrierter Erhaltung. Dies muss wegen der Kompetenzen der Länder für den Denkmalschutz (Art. 30, 70, 83 GG) überwiegend von den Ländern transformiert werden. Internationale Verpflichtungen sind wegen der Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) und der Pflicht der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten (Bundestreue) landesrechtlich umzusetzen.

Wenn die Novelle eine Änderung der Niedersächsischen Verfassung bezweckt, bedarf sie einer qualifizierten Mehrheit im Landtag.

Wegen dieses verfassungs- und bundesrechtlich begründeten Schutzauftrags wird auch vertreten, dass Zumutbarkeitsregeln in den Landesdenkmalschutzgesetzen lediglich deklaratorischer Art sind (Mieth/Spennemann, Zumutbarkeit im Denkmalrecht, S. 39 ff., 44 m. w. N.; SächsOVG, Urt. v. 17.04.2016 – 1 A 265/14 –, BeckRS 2016, 47236, Rdn. 18), so dass Änderungen der Landesgesetze an der grundgesetzlichen Ordnung nichts ändern können (Spennemann, in: Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 5. Auflage 2022, D Rdn. 185).

Nach einer Antwort auf eine Landtagsanfrage vom 13. Februar 2026 zur „Wirtschaftlichkeit des Denkmalschutzes für Kommunen“ (LT-Drs. 19/9822) teilte die Landesregierung noch mit, dass sie die Forderung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, dass Kommunen sich auf eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit berufen können sollten, nicht teile. Mit der Novelle wird nun ganz im Gegenteil an die öffentliche Hand appelliert und ein Weg eröffnet, ihren Denkmalbestand in Fallgruppen unterhalb der Schwelle des § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 n.F. darauf zu überprüfen, ob er wirtschaftlich noch gehalten werden könne und ignoriert damit die grundsätzliche Schutzverpflichtung des NDSchG.

Bei der von der Novelle beabsichtigten Prüfung, ob das Denkmal wie bei einem Privaten „sich trägt“, wird die Mehrzahl der Denkmale in öffentlicher Hand dies nicht erfüllen können, insbesondere dann, wenn der Gebrauch des Denkmals aufgegeben wird (z.B. bei Neubau eines Rathauses). Das gilt nicht nur für von vornherein ertraglose Denkmale, wie z.B. Erinnerungsdenkmale und -stätten, Großsteingräber, Friedhöfe, Parkanlagen, Brücken und andere Infrastrukturbauten, Wind- und Wassermühlen, technische Denkmale, Verwaltungsgebäude, Universitäts- und Schulbauten oder ehemals sakrale Gebäude, sondern auch für solche, die einem defizitären Betrieb dienen wie z.B. Bahnhöfe, Parlamente oder Ministerien. Ihr Erhalt dient regelmäßig der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und der Bewahrung des kulturellen Erbes, nicht einer marktüblichen Rendite. Eine Bewertung allein anhand des wirtschaftlichen Ertrags (aus dem Baudenkmal) und des Gebrauchswerts greift daher zu kurz.

Die öffentliche Hand verlässt, wenn sie sich wie ein Privateigentümer Entlastung von der Erfüllung denkmalschutzrechtlicher Anforderungen verschafft, seine 1979 begründete Vorbildrolle auf diesem Gebiet nach § 2 Abs. 2 NDSchG und untergräbt die Akzeptanz des Denkmalschutzes in der Fläche und riskiert die Negierung im besonderen Einzelfall.

Einzelheiten der Ermittlung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit („gleich hohe“ Anforderungen wie an Private) sind ungeklärt. Die „Belastung“ durch ein Denkmal lässt sich bei Privaten

einerseits und der öffentlichen Hand andererseits nicht in gleicher Weise ermitteln. Während die einen aus ihrem Vermögen den Erhalt des Denkmals sichern müssen, erhält die öffentliche Hand hierzu Steuereinnahmen. Die Berechnung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erfordert, wie der Landkreis Harburg in seiner Stellungnahme vom 15. Juli 2026 an den Niedersächsischen Landkreistag ausführt, hohen verwaltungspraktischen Aufwand. Bei der Fallgruppe des § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3, unterhalb der eine Berufung auf Unzumutbarkeit ausgeschlossen ist, entsteht, abgesehen von der inhaltlichen Klärung des § 26 NDSchG (dazu s. unten zu § 26) innerbehördlicher Aufwand durch das von den UDSB einzuholende Einvernehmen des Ministeriums, dem wiederum in der Praxis ein Bericht des NLD an die oberste Denkmalschutzbehörde vorausgehen dürfte.

Durch die geplante Gesetzesnovelle werden Kommunen mit dem Verweis auf eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit von der Verpflichtung entbunden, archäologische Denkmale und Baudenkmale zu erhalten. In der Regel lassen sich aus den zahlreichen im öffentlichen Besitz befindlichen Objekten keine wirtschaftlichen Vorteile ableiten. Ein schleichender Verfall und nachfolgender Abriss sind zu befürchten. Dem ist entgegenzustellen, dass Denkmale wie die zahlreichen steinzeitlichen Großsteingräber, Burganlagen, Windmühlen, Fördertürme und Fachwerkhäuser – um nur einige Beispiele zu nennen – eine wichtige kulturelle Bereicherung unserer Landschaft und damit unseres Lebensraumes darstellen. Sie bilden häufig Kristallisationspunkte für eine Identifikation von Menschen mit ihrer Heimat und stellen einen Kontrapunkt zur eintönigen Architektur von Shopping-Malls dar, die in weiten Teilen Deutschlands die gleichen auf Profitoptimierung ausgerichteten Strukturen aufweisen. Eine besondere Anziehungskraft besitzen diese Denkmale für Besucher und Touristen, die zur Erholung ihre angestammte Heimat verlassen, um während des Urlaubs bei uns in Niedersachsen neue Eindrücke zu gewinnen. Jedes Denkmal regt dabei zur Selbstreflexion und zur Auseinandersetzung mit unserer Geschichte an. Neben dem Städtetourismus ist auch der für Niedersachsen ausgeprägte Fahrradtourismus zu beachten. Zusammengekommen bilden die Denkmale eine zentrale Grundlage für einen sanften Tourismus, der nicht nur in den touristischen Zentren, sondern auch in ländlichen Regionen eine wirtschaftliche Bedeutung besitzt.

Neben allem Verständnis für die in einigen öffentlichen Haushalten schwierige Finanzlage und eine Vielfalt von Aufgaben, darf der Wirtschaftlichkeitsaspekt nicht in dieser Form Berücksichtigung finden, insbesondere nicht ohne deutliche Einschränkung in Bezug auf Erträge und Gebrauchswerte gem. § 7 (3), die durch bedeutende Kulturdenkmale in öffentlicher Hand nicht erbracht werden können und auch nie sollten.

§ 10 Genehmigungspflichtige Maßnahmen

Mit der geplanten Änderung des §3 (3) entfällt die Möglichkeit, Fachpersonal bei der Durchführung archäologischer Untersuchungen verpflichtend einzubeziehen. Die Neuregelung wird demnach unabsehbare negative Folgen für den Bestand archäologischer Denkmale nach sich ziehen.

Der Passus sollte nicht entfallen. Die bisherige Formulierung der Vorschrift mag zu Missverständnissen führen, wenn sie so gelesen wird, dass ein namentlich benannter Sachverständiger verlangt werden kann. In der Praxis wird von unteren Denkmalschutzbehörden (UDSB) die Formulierung in der Mehrheit dergestalt verstanden, dass ein Sachverständiger mit einer von ihnen bestimmten Qualifikation verlangt werden kann. Entfällt die Bestimmung ganz, entsteht der Eindruck, dass überhaupt kein Sachverständiger verlangt werden kann und sogar die Bauleitung von der UDSB zu übernehmen ist, falls kein Sachverständiger dies tut.

Nach gängiger Praxis wird bei der Auffindung archäologischer Denkmale oder Funde im Zuge von Bodeneingriffen bei Baumaßnahmen eine fachgerechte Ausgrabung und Dokumentation durchgeführt, um wichtige Erkenntnisse zur kulturellen Bedeutung zu erhalten. Grundlegende Strukturen des Denkmals werden vor seiner endgültigen Zerstörung dokumentiert, so dass Informationen für nachfolgende Generationen dauerhaft zur Verfügung stehen. Gleichzeitig werden wichtige Funde geborgen und restauratorisch betreut. Für diese Arbeit sind

ausgebildete Fachleute unabdingbar notwendig. Nur qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter anderem aus den Bereichen Archäologie, Vermessung und Restaurierung vermögen eine zeiteffiziente und fachgerechte Untersuchung solcher Fundstellen durchzuführen. Mit der Umsetzung der neuen Gesetzeslage werden voraussichtlich hunderte von archäologischen Denkmälern durch Baumaßnahmen unwiederbringlich zerstört, ohne dass diese in ihrer kulturhistorischen Bedeutung für die niedersächsische Landesgeschichte erfasst werden.

Der NHB spricht sich dafür aus, die bei Bedarf notwendige Beteiligungspflicht von Fachleuten als Auflage in denkmalschutzrechtlichen Genehmigungen zu erhalten.

Auch gegenüber der formulierten Änderung von § 10 Abs. 5 bestehen erhebliche Bedenken, insbesondere da auf vorhandenes fachliches Know-how des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege (NLD) im Planungsprozess grundsätzlich und somit auch im Spezialfall verzichtet werden soll und damit die Einbindung erweiterter Kompetenz ausgeschlossen wird. Dies ist widersinnig und widerspricht jeglicher Angemessenheit eines Verfahrensprozesses, bei dem Schutz und Erhaltungsfragen von zentraler Bedeutung sind.

Im Denkmalschutzrecht gilt das dem Polizeirecht entnommene Präventivprinzip mit Genehmigungsvorbehalt, das jedermann zur Einholung einer Genehmigung bei Maßnahmen an einem Denkmal durch die UDSB anhält. Dieses ist bislang für Maßnahmen unter der Leitung des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen bzw. solche der Klosterkammer Hannover wegen deren eigener Fachkompetenz nach § 10 Abs. 5 Satz 3 aufgelockert, indem Maßnahmen lediglich bei Planungsbeginn anzuzeigen sind, so dass dem NLD die Möglichkeit eröffnet ist, denkmalfachliche Anregungen zu geben.

Die Klosterkammer Hannover ist selbst für die meisten Vorhaben mit dem nötigen Fachpersonal ausgestattet. Will das Staatliche Baumanagement Niedersachsen aber denkmalschutzrechtliche Vorgaben beachten, müsste es neu nach § 74 NBauO i. V. m. § 57 Abs. 4 NBauO das für die denkmalfachliche Prüfung erforderliche Personal mit entsprechender Kostenfolge bereithalten. Die bisherige Praxis zeigt, dass insbesondere seitens des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen aus völlig verständlichen Gründen das erforderliche Denkmalfachwissen meist fehlt und die Fachkompetenz im Spezialfall nicht vorgehalten werden kann. Möglicherweise hat sich hierzu das Ministerium keinen Eindruck verschafft, obwohl offensichtlich ist, dass es der Behörde gar nicht gelingen kann, dass entsprechende Fachwissen vorzuhalten oder im Einzelfall frühzeitig einzukaufen.

In der denkmalpflegerischen Praxis kann die Anzeige einer Maßnahme nach deren Abschluss nicht mehr dazu dienen, denkmalfachliche Maßstäbe bei der Maßnahme zur Geltung zu bringen, die nach aktuellem Wissensstand möglich und geboten sind. Der Sinn der geänderten Norm erschöpft sich darin, nach den abgeschlossenen Maßnahmen eine Überprüfung einzuleiten, inwieweit die Voraussetzungen für einen Verbleib des Denkmals im Verzeichnis der Kulturdenkmale noch vorliegen bzw. ggf. ein Rückbauverlangen angezeigt ist, was eine Absurdität wäre. Für Bedienstete kann sich dann die Frage stellen, ob sie in Regress wegen Vernichtung denkmalgeschützter Substanz bzw. den Wiederherstellungskosten nach vorherigen Fehlgriffen gezogen werden.

Die bisherige Praxis der Anzeigepflicht an das NLD zu Planungsbeginn im Rahmen der Bauleitplanung erscheint im Zuge einer verzögerungsfreien Bauausführung mehr als sinnvoll, können durch diese Vorgehensweise doch weit im Vorfeld notwendige Maßnahmen zum Schutz und Erhalt von Baudenkmalen bzw. archäologischen Denkmälern getroffen und im Planungsprozess berücksichtigt werden.

Eine Anzeigepflicht von Baumaßnahmen erst nach ihrem Abschluss erscheint nicht sinnvoll, da durch diesen Ablauf im Planungsprozess Belange des Denkmalschutzes nicht eingebracht werden können und wirkungslos bleiben.

§ 12 Ausgrabungen

Der Satzungssatz der geltenden Vorschrift in §12 (2), dass ein bestimmter Sachverständiger die Arbeiten leiten solle, ist tatsächlich unglücklich formuliert. Sie darf nicht so verstanden werden, dass nur eine einzelne Person damit zu beauftragen sei, sondern meint, dass die Arbeiten nur von Personen mit ausreichendem Sachverstand geleitet werden sollen. Im Bereich der archäologischen Denkmalpflege sind dies Absolventinnen oder Absolventen eines archäologischen Fachstudiums.

Die Ausgrabung eines archäologischen Denkmals stellt immer eine Kompromisslösung dar: Zum einen wird das Denkmal fachgerecht ausgegraben und dokumentiert, so dass wichtige Informationen über Aufbau, Funktion, Datierung und gesellschaftliche Bedeutung in der Vergangenheit gewonnen und für die Nachwelt festgehalten werden können, zum anderen stellt eine Ausgrabung immer einen unwiederbringlichen Verlust dar und führt zu einer sukzessiven Verarmung reicher Kulturlandschaften. Das ist der Preis für ein freies Baufeld. Derartige Ausgrabungen und ihre Dokumentationen können nur von gut ausgebildeten Fachleuten realisiert werden, die sich zudem auch mit den regionalspezifischen Eigenheiten in den verschiedenen Landschaften Niedersachsens auskennen müssen. Kurzum: Eine Begleitung durch sachverständiges Fachpersonal ist unabdingbar notwendig.

Die unteren Denkmalschutzbehörden (UDSB) stellen auf Antrag für Metallsondengänger Nachforschungsgenehmigungen aus, die ebenfalls auf den §12 basieren. Hierfür verlangen Sie von den Antragstellern den Nachweis von ausreichend Sachverstand, der durch die Teilnahme an entsprechenden Kursen beim NLD nachgewiesen werden kann. Dürfte künftig keinerlei Sachverstand mehr gefordert werden, so müssten die UDSB entweder jedem oder niemandem entsprechende Nachforschungsgenehmigungen erteilen. Seit vielen Jahren hat sich durch das Engagement des NLD sowie der Kommunalarchäologinnen und -archäologen ein geregelter, für alle Seiten fruchtbarer Umgang mit den Metallsondengängern herausgebildet. Dieses Verfahren würde durch die Streichung des Satzungssatzes von §12 seine rechtliche Legitimation verlieren.

Der NHB schlägt daher vor, die Vorschrift dahingehend zu präzisieren, dass die Erteilung einer Grabungs- bzw. Nachforschungsgenehmigung nach §12 an den Nachweis einer ausreichenden Sachkunde geknüpft bleibt.

Der Satz könnte folgenden Wortlaut haben: *„Es kann auch verlangt werden, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller eine ausreichende Sachkunde nachweist“.*

§ 13 Erdarbeiten

Die bisherige Regelung aus der Erstfassung des Gesetzes knüpft an die Vermutung vorhandener Bodendenkmale an. Sie setzt die Verpflichtung aus Art. 2 der Valletta-Konvention um (s. oben zu § 7). Das Wesen archäologischer Bodendenkmale besteht in der Regel darin, dass sie häufig noch nicht bekannt und allenfalls vermutet werden können. Sie bietet wegen der präventiven Genehmigungspflicht die Möglichkeit, durch die niedrigschwellige Anordnung von sachverständigen Bodenbeobachtungen oder Prospektionen Bodeneingriffe in Verdachtsfällen zu begleiten. Gerade beim Bau von Trassen zu Windenergieanlagen oder Stromtrassen führte diese Bodenbeobachtung in der Vergangenheit zur Entdeckung von zahlreichen wichtigen Bodenfunden und Befunden.

Zur Verwaltungspraxis: Der Landkreis Harburg hatte 2025 rund 6.000 Vorgänge zu Erdarbeiten. Auf Grundlage eines von der UDSB für die Bauaufsicht entwickelten Kriterienkatalogs wurde die UDSB in 396 Einzelfällen beteiligt, in 105 Fällen wurden archäologische Nebenbestimmungen auf § 13 gestützt. Selbst bezogen auf die rund 6.000 Vorgänge entspricht dies weniger als zwei Prozent. In zehn Fällen führten die Nebenbestimmungen zu Grabungen. Drei Fundstellen waren schon vorher bekannt, sieben noch nicht. Darunter ist ein bronzezeitlicher Urnenfriedhof, der bislang wohl älteste neolithische Fundplatz im Landkreis Harburg und ein Münzschatz aus der Zeit des Großen Nordischen Krieges.

Da Bodendenkmale auch ohne Eintragung in das Verzeichnis der Kulturdenkmale schon vor ihrer Entdeckung kraft Gesetzes Kulturdenkmale sind und nach § 5 Abs. 1 NDSchG gleichwohl für sie eine Schutzpflicht besteht, ohne dass sie in das Verzeichnis nach § 4 NDSchG eingetragen sind, erzeugt der Wegfall des § 13 ein Spannungsverhältnis. Der Gesetzentwurf sieht das nicht. Die Verwaltungspraxis hat unentdeckte Bodendenkmale zu schützen, ihr wird aber die Gelegenheit genommen, dies mit Genehmigungen oder Nebenbestimmungen zu unterlegen.

Begriffliche Unklarheiten bestehen: Nach § 4 NDSchG werden Kulturdenkmale in das Verzeichnis der Kulturdenkmale eingetragen. Der Entwurf stellt dagegen auf eine „Stelle“ ab, die dort eingetragen ist. Bei großflächigen, mehrphasigen oder nur ungefähr lokalisierten archäologischen Befunden ist nicht selbstverständlich, welche räumliche Abgrenzung damit gemeint ist. Nur ein kleiner Prozentsatz der Bodendenkmale ist in das Verzeichnis eingetragen. Die im Denkmalatlas verzeichneten Fundstellen sind solche, an denen Bodendenkmale angetroffen (und danach meist geborgen) wurden. Wenn Voraussetzung der Genehmigungspflicht die Eintragung von Bodendenkmalen in das Verzeichnis sein soll, muss dieses ausnahmslos offen geführt werden und kann damit „Raubgräbern“ einen guten Anhalt für eigene „Forschungen“ geben.

Die Novelle lässt Sondengänger hoffen, auf nicht ausgewiesenen Kulturdenkmalflächen Metalldetektoren einzusetzen, indem sie darauf verweisen, nicht nach Kulturdenkmalen (§ 12), sondern anderem Altmittel o. ä. zu suchen.

Mit dem Wegfall der Genehmigungspflicht bei Verdachtsflächen entfällt die Möglichkeit der archäologisch präventiven Bodenbeobachtung und damit der fachkundigen Entdeckung von Bodendenkmalen. Die Verpflichtung in § 14 NDSchG, Bodenfunde unverzüglich anzuzeigen, kann – wird sie befolgt – nur die nachträgliche Sicherung von Bodendenkmalen erleichtern, ohne dass deren Befunde, Schichten, Verfärbungen, Baustrukturen, Bestattungszusammenhänge und stratigrafische Beziehungen vor ihrer Zerstörung gesichert sind.

Die Gesetzesnovelle sieht vor, bei der Abfassung von Stellungnahmen im Rahmen der Bauleitplanung nur Denkmale, aber keine Prüffälle zu berücksichtigen. Die fatalen Folgen für den Schutz des archäologischen Kulturerbes sind offenbar: Nach derzeitigem Stand der Denkmalerfassung sind im Verzeichnis der Kulturdenkmale von Niedersachsen rund 24.000 archäologische Denkmale erfasst. Demgegenüber stehen rund 134.000 Fundstellen, die nur als Prüffälle geführt werden. Systematische und fachgerechte Ausgrabungen derartiger Plätze haben jedoch in den vergangenen 50 Jahren gezeigt, dass rund vier Fünftel dieser Prüffälle einen Denkmalcharakter besitzen. Selbst hochrangige Denkmale wie der Upstalsboom, ein frühmittelalterlicher Grabhügel und Teil einer ausgewiesenen historischen Kulturlandschaft landesweiter Bedeutung (HK06 Wallheckenlandschaft Upstalsboom), der aufgrund seiner Funktion als Versammlungsort für die friesischen Landsgemeinden von herausragender landesgeschichtlicher Bedeutung ist, wird nicht als Denkmal, sondern lediglich als Fundstelle geführt. Nach der Neufassung des Denkmalschutzgesetzes stünde für den Upstalsboom keine verlässliche Schutzgrundlage mehr zur Verfügung.

Abhilfe könnte nur eine systematische Ausweisung der bislang bekannten und der jährlich durch archäologische Untersuchungen hinzukommende Denkmale durch das NLD schaffen, die sich jedoch bei jetzigem geringen Personalstand der Behörde über viele Jahre bis Jahrzehnte hinziehen dürfte.

Systematische Untersuchungen in großen Landschaftsräumen haben gezeigt, dass schätzungsweise nur 10 bis 25 % des Denkmal- und Fundstellenbestandes in Niedersachsen bekannt sind. Häufig völlig unerwartet kommen kulturelle Zeugnisse von überregionaler Bedeutung bei der archäologischen Betreuung von linearen Trassen und großen Planungsflächen zu Tage. Erinnert sei in diesem Kontext nur an den zufällig im Zuge einer archäologischen Trassenbegleitung bei Gesel im Landkreis Diepholz gefundenen Goldhort. Der bronzezeitliche Fund gehört zu den umfangreichsten seiner Art in Mitteleuropa und bereichert unser Wissen zur Lebenswirklichkeit der Menschen vor rund 3300 Jahren.

In der Begründung für die Gesetzesnovelle werden Bedenken der kommunalen Spitzenverbände angeführt, die ausufernden Auflagen und eine daraus resultierende, unverhältnismäßige Kostensteigerung monieren. Dieser Aussage ist für den Bereich der archäologischen Denkmalpflege mit Vehemenz entgegenzutreten. In den vergangenen Jahrzehnten wurde von den Denkmalschutzbehörden ein Verfahren entwickelt, dass insbesondere bei linearen Trassen und großen beplanten Flächen sowie in Altstädten eine erste Ausgrabung von Verdachtsflächen zur Eruierung des verborgenen Denkmalbestandes durchgeführt wird. Dabei wird der ohnehin separat zu lagernde Oberboden (Humus) bestenfalls weit im Vorfeld der Baumaßnahme entfernt, um darunterliegende in der Regel unbekannte archäologische Strukturen zu erkennen, in ihrer Denkmaleigenschaft zu bewerten und eine fachgerechte Ausgrabung zu planen und durchzuführen. Die Vorteile dieses Vorgehens für den Investor liegen auf der Hand: Dieser erhält vor der endgültigen Beplanung und Bebauung des Baufeldes, die notwendige Sicherheit im Hinblick auf entstehende Kosten für die notwendige fachgerechte Ausgrabung und den zeitlichen Rahmen. Nach dieser Analyse können denkmalpflegerische Arbeiten in der Regel problemlos in den Bauablauf implementiert werden. Die entstehenden Kosten für die klärende Voruntersuchung und die fachgerechte Ausgrabung liegen dabei bei deutlich unter fünf Prozent der Bausumme. Nach der neuen Gesetzesvorlage sind Untersuchungen auf archäologischen Verdachtsflächen zur Absicherung eines reibungslosen Bauablaufs nicht mehr möglich. Vielmehr kommen archäologische Fundstellen während der Bauausführung unverhofft zu Tage und müssen dann fachgerecht untersucht und dokumentiert werden, was zwangsläufig zu Bauunterbrechungen und damit zu Mehrkosten für den Investor führt.

Eine Änderung des §13 lehnt der NHB aus den genannten Gründen ohne Einschränkung ausdrücklich ab!

§ 20 Abs. 1 Satz 1 & Abs. 2 (Zuständigkeit der Denkmalschutzbehörden)

Durch die geplante Änderung von § 20 wird der Zuständigkeitsbereich der unteren Denkmalschutzbehörden (UDSB) auf die Bundeswasserstraßen ausgeweitet.

Gegen eine Erweiterung der Zuständigkeit der UDSB um die Bundeswasserstraßen sprechen insbesondere zwei Aspekte: Die bislang in vielen Kommunen nur unzureichend personell besetzte Denkmalpflege wird mit zusätzlichen Aufgaben betraut, was zu einer weiteren Überlastung des Systems führt, so dass nur noch weniger Bauanträge im Rahmen der Bauleitplanung adäquat bearbeitet werden können. Die Bearbeitung von Anträgen aus dem Bereich der Wasserstraßen stellt zudem spezielle Anforderungen an die Qualifikation der Bearbeiter auf kommunaler Ebene. Denn aus archäologischer Perspektive ist mit Schiffswracks, verlorener Ladung in den Flussbetten (z.B. Mühlsteinen) und im Uferbereich liegenden Wasserbauwerken zur Stromregulierung zu rechnen, die es als wichtige Elemente des kulturellen Erbes adäquat zu schützen gilt. Um Bauvorhaben unter diesen Umständen fachgerecht beurteilen zu können, müssen die zuständigen Bearbeiter entsprechend fortgebildet werden. Bei größeren Maßnahmen, die den Zuständigkeitsbereich verschiedener Kommunen betreffen, sollte die Koordination mit Bundes- und Landesbehörden eindeutig geregelt werden.

Die aktuelle Fassung ist sinnvoll und müsste eigentlich auf alle linearen Bauvorhaben des Bundes und solcher, die vom Bund betrieben werden, ausgeweitet werden. Die geänderte Vorschrift wurde erst 2011 eingeführt (LT-Drs. 16/3208). Eine Zuständigkeit der obersten Denkmalschutzbehörde bei den Seeschiffahrtsstraßen (als Teil der Bundeswasserstraßen) und dem niedersächsischen Küstenmeer ergibt sich bereits daraus, dass diese in der Regel in gemeindefreien Gebieten liegen, sodass eine kommunale Zuständigkeit meist ohnehin ausscheidet. Der Gesetzentwurf befasst sich mit diesen Erwägungen nicht und wirft ohne dringenden Anlass praktische Probleme bei der Zusammenarbeit der UDSB auf. Es steht zu befürchten, dass die angestrebte Neuregelung bei Maßnahmenträgern und den zuständigen Behörden für Unsicherheiten und zusätzlichem Abstimmungsaufwand sorgen wird.

Durch die Streichung von § 20 Abs. 2 entfällt die Pflicht der UDSB, die nicht in ausreichendem Maß mit archäologischen Fachkräften besetzt sind, in Angelegenheiten der Bodendenkmalpflege das Benehmen mit dem Niedersächsischen Landesamt für Denkmalpflege (NLD) herzustellen. Folgerichtig entfällt gleichfalls die Möglichkeit der Befreiung der UDSB von der Pflicht zur Herstellung des Benehmens gemäß § 20 Absatz 2, Satz 2 NDSchG. Gleiches gilt für Satz 3. Die neue Gesetzesvorlage entbindet die UDSB eigene Fachkompetenz vorzuhalten.

Gegen eine Aussetzung der Benehmensherstellung von Kommunen, die über eine personell wie fachlich gut aufgestellte UDSB in den Bereichen Baudenkmalpflege und Archäologie verfügen, bestehen keine Bedenken.

Anders sieht das bei Kommunen ohne lokal vorhandene Fachkompetenz aus. *De facto* hat die geplante Änderung des Denkmalschutzgesetzes zur Folge, dass eine Beplanung von Baumaßnahmen unter diesen Bedingungen zu großen Verlusten von Denkmalsubstanz und damit von kulturellem Erbe aus den Bereichen Archäologie und Baudenkmalen führen kann. Denn nur eine allgemein formulierte Verpflichtung einer Behörde nach dem vorliegenden Gesetz zu handeln und bei Bedarf notwendige Expertisen einzuholen, um nicht vorhandene Fachkompetenz auszugleichen, reicht nicht aus, um innerhalb der einzuhaltenden Fristen adäquat Stellung zu Bauanträgen zu nehmen.

Der NHB fordert, die Benehmenspflicht für Behörden mit lokal nicht vorhandener archäologischer Fachkompetenz beizubehalten.

Die bisherige Regelung stellt sicher, dass das NLD ausreichend Kenntnis über alle archäologischen Angelegenheiten in Gebieten hat, in denen vor Ort keine archäologische Fachkompetenz vorhanden ist. Bei Wegfall der Pflicht zur Benehmensherstellung müsste künftig mindestens eine Informationspflicht in das Gesetz aufgenommen werden, denn sonst könnte das NLD seinen Aufgaben im Sinne des §21 überhaupt nicht mehr nachkommen.

Eine grundlegende Änderung des neuen Gesetzes besteht darin, dass die UDSB von der Verpflichtung entbunden werden, eigene Fachkompetenz für die Abfassung von Stellungnahmen im Rahmen der Bauleitplanung vorzuhalten. Dieser Novellierung steht der NHB mit großen Bedenken gegenüber. Stellt doch die archäologische Fachkompetenz bei der Bearbeitung von Bauanträgen einen entscheidenden Faktor dar. Grundlagen bilden dabei zwei Elemente, die sich entscheidend auf den gesetzeskonformen Umgang mit archäologischen Denkmalen auswirken: ein Hochschulstudium vermittelt elementare Kenntnisse zu Siedlungsgeschichte und kulturhistorischer Bedeutung von Funden und Fundstellen, während eine gute Kenntnis lokaler und regionaler Zusammenhänge der Siedlungsentwicklung und Topographie eine Bewertung von potentiellen Bebauungsflächen als archäologische Verdachtsflächen erst ermöglicht. Beide Qualifikationen sind nicht von einer Fachkraft mit guter Verwaltungserfahrung zu erbringen, deshalb fordert der NHB, dass die UDSB weiterhin durch das Denkmalschutzgesetz verpflichtet werden, eine ausreichende Fachkompetenz vorzuhalten oder sich mit dem NLD ins Benehmen zu setzen.

Die zur Streichung vorgesehene Vorschrift wurde 2011 als Folge der Auflösung der Bezirksregierungen im Jahr 2004 und der damit einhergehenden Probleme eingeführt (Nds. LT-Drs. 16/2308, S. 17–19), ohne dass die Novelle einen geänderten Reformbedarf benennt. Probleme bestanden damals einerseits im Behördengang (einzelne Kommunalarchäologinnen und -archäologen waren nicht in die Struktur der kommunalen Bauplanung eingebunden; gemeinsame Fachstandards waren verloren gegangen). Vor allem aber wiesen Investoren darauf hin, dass ein frühzeitiger Hinweis auf archäologische Fundstellen bzw. den Verdacht solcher sie vor Baustopps und Kostenexplosionen geschützt hätte.

Die Streichung kostet: Der Entfall der Benennungsherstellung nimmt den Kommunen die Wahlfreiheit, Aufgaben der Bodendenkmalpflege selbst wahrzunehmen oder sich hierzu, auch ohne archäologisches Fachpersonal, die Unterstützung des NLD zu sichern. Im Bereich der Bodendenkmalpflege müssen Gemeinden, die nicht nach § 20 Abs. 2 Satz 1 von der Pflicht befreit sind (z.B. Stadt Hannover und Stadt Braunschweig), wollen sie die bisherige facharchäologische Bearbeitung sicherstellen, den archäologischen Sachverstand mit der entsprechenden Kostenfolge anderweitig sichern (Einstellung von Personal oder Kooperation mit UDSB mit archäologischem Fachpersonal). Damit besteht für die UDSB ein starker Anreiz, künftig auf archäologisches Fachpersonal zu verzichten. Dass von § 57 Abs. 4 NBauO die Eignung von archäologisch geschulten Fachkräften verlangt wird, weil dies zu der Kenntnis des öffentlichen Baurechts gehört (siehe 3b), ist sehr zweifelhaft.

Die Streichung reduziert die denkmalfachliche Arbeit: Das ausbleibende Benehmen kann für eine UDSB ein Ansporn sein, „nicht mehr so viel zu tun“, da archäologische Bedenken ihr nicht bekannt werden. Eine Einflussnahme des NLD und der obersten Denkmalschutzbehörde auf dem Gebiet der Bodendenkmalpflege scheidet dann aus, soweit es darauf ankam auf räumlich oder sachlich über den Bereich der UDSB reichende Phänomene aufmerksam zu machen und diese zu begleiten.

Die Streichung sendet das Signal, bei Baumaßnahmen und -planungen keine archäologischen Auswirkungen zu prüfen.

Die Änderung verzichtet auf eine Prüfung der Fachkunde im Bereich der Bodendenkmalpflege, für die in der Regel ein Universitätsstudium der Archäologie verlangt wird. Große Bedenken gegen die Novelle bestehen, weil mit der Streichung von § 20 Abs. 2 a.F. ein Signal gesendet wird, dass es einer Fachkompetenz bei der Bearbeitung denkmalschutzrechtlicher Angelegenheiten in den UDSB nicht (mehr) bedarf. Anders als geplant muss wie bisher für Bodendenkmale diese auch in der Baudenkmalpflege fixiert werden. In der Befragung der DSD vom Juni 2026 bezeichneten sich nur 49,4 % der Mitarbeiter der UDSB in Niedersachsen als „ausgebildete Denkmalpfleger“, die Novelle verhält sich nicht dazu.

§ 21 Abs. 1 Satz 4–6 Landesamt für Denkmalpflege

Der Aufgabenkatalog des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege (NLD) soll durch die Gesetzesänderung klarstellend um die Vermittlung wissenschaftlicher Grundlagen für die Denkmalpflege ergänzt werden. Eine Archivunterhaltung für das NLD soll zukünftig entfallen. Eine dauerhafte Aufbewahrungspflicht für sämtliche Akten des NLD, die auf Kulturdenkmale bezogen sind, soll eingeführt werden.

Grundsätzlich ist die Regelung zu begrüßen, da mit ihr eine Diskrepanz zum Archivgesetz aufgelöst wird. Im Gesetzentwurf sollte jedoch zwischen Archiven zur dauerhaften Verwahrung von Realien, aus der Baudenkmalpflege (z.B. Dachpfannen) und der Archäologie (z.B. Bodenfunde) und solchen zur Aufbewahrung von Ausgrabungsdokumentationen bzw. Akten in digitaler und analoger Form unterschieden werden. Der Begriff „Akten“ kann hier zu Missverständnissen führen. In diesem Zusammenhang wäre die Verwendung eines anderen Begriffs, wie zum Beispiel „Bestände“ möglicherweise passender.

Die Verpflichtung zur Aufbewahrung der analogen Grabungsdokumentationen und aller anderen Papierakten sollte bestehen bleiben. Durch die fortschreitende Digitalisierung können diese Informationen in digitaler Form schnell anderen Dienststellen verfügbar gemacht werden. Eine zentrale Archivstelle ist dennoch notwendig und am NLD gut verortet. Von dort aus kann perspektivisch die Digitalisierung der Papierakten und Verknüpfung mit dem Denkmalatlas Pro organisiert werden. Diese Dokumentation stellt eine entscheidende Grundlage für die wissenschaftliche Bearbeitung, Erschließung und kulturhistorische Einordnung von

Ausgrabungsfunden und Befunden dar. Funde und Dokumentationen gehören untrennbar zusammen. Um eine effektive Auswertung von Ausgrabungen und die Bewertung von Einzel-funden bei einer getrennten Archivierung von Funden und Dokumentationen zu ermöglichen müssen Digitalisate der Dokumentationen erstellt und vorgehalten werden.

Eine Auflösung der Fundarchive beim NLD und seiner Stützpunkte erscheint durchaus sinnvoll, um eine Entlastung zu schaffen und die Objekte so zu verorten, dass sie und die mit ihnen verknüpften Auswertungsergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können. Für dieses Ziel sind zentrale Archive in den Regionen notwendig, in denen die Funde von Grabungen und Fundgebieten inhaltlich zusammengeführt werden und so für Forschungsvorhaben verschiedener Akteure sowie Sonder- und Dauerausstellungen in Museen greifbar sind. Gleichzeitig kann so der Transfer in die Öffentlichkeit professionell organisiert werden. Die Landesmuseen verfügen über eine Infrastruktur, die dies ermöglicht. Diese stößt jedoch bereits an ihre räumlichen und personellen Grenzen. Bei einer kurzfristigen Realisierung der Planungen ist folglich auch eine entsprechende Ertüchtigung der Landesmuseen notwendig, um die zusätzlichen Bedarfe ausgleichen zu können. Bereits mehrfach wurde in der ROTEN MAPPE (RM) auf die schon jetzt prekäre Archivsituation bei den Landesmuseen hingewiesen (u.a. RM 350/17 und RM 351/25), die sich bei der konsequenten Umsetzung der Pläne zur Etablierung von Zentralarchiven verschärfen würde.

Wichtig ist, dass die Ausgrabungsdokumentationen vollumfänglich archiviert und erhalten bleiben. Eine Kassierung von Unterlagen in einem Umfang von bis zu 98 % – wie bei den Landesarchiven häufig durchgeführt – ist zu unterlassen, da die archäologischen Dokumentationen dadurch unbrauchbar werden. Als Grundlage für die Verwahrung der Archivalien ist das NLD mit ausreichend Kapazität auszustatten.

Die Formulierung des Gesetzes bezieht sich nur auf Archivalien, die sich derzeit beim NLD befinden. Es ist zu überlegen, ob nicht ausgrabungs- und baudenkmalbezogene Archivalien anderer Institutionen, wie den Landesmuseen, den Kommunalarchäologien und dem Niedersächsischen Institut für historische Küstenforschung sowie denkmalbezogene Forschungsdaten der Universitäten und Institute auch zentral beim NLD archiviert werden sollten. Nach derzeitiger gesetzlicher Grundlage sind diese Institutionen den Niedersächsischen Landesarchiven abgabepflichtig.

§ 26 Abs. 1 Satz 1 & Abs. 2 Satz 1 (Zusammenwirken der Denkmalbehörden)

Mit der neuen Formulierung in § 26 Abs. 1 entfällt die Pflicht der unteren Denkmalschutzbehörden (UDSB), Genehmigungsanträge für Maßnahmen von besonderer Bedeutung dem Niedersächsischen Landesamt für Denkmalpflege (NLD) anzuzeigen, auch muss dem NLD keine Auskunft oder Akteneinsicht gewährt werden. Zukünftig soll durch § 26 Absatz 2 NDSchG n.F. geregelt sein, dass die UDSB in abschließend normierten Fällen das Einvernehmen mit der obersten Denkmalschutzbehörde (ODB) herstellt. Wann eine solche Maßnahme von besonderer Bedeutung vorliegt, soll nun ebenfalls durch den Gesetzentwurf durch § 26 Absatz 2 NDSchG n.F. geregelt werden. 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 ODB ermächtigt, weitere Einzelheiten zu den Voraussetzungen einer Maßnahme von besonderer Bedeutung durch Verordnung näher zu regeln.

Der Gesetzentwurf zielt offensichtlich darauf ab, dem NLD die Möglichkeit zu nehmen, sich an denkmalpflegerischen Prozessen zu beteiligen und gegebenenfalls aus seiner fachlichen Sicht auch ungebetene und möglicherweise unbequeme Ratschläge zu erteilen und damit

eine UDSB sowie darüber hinaus Planungsbeteiligte in die Lage zu bringen, sich damit auseinanderzusetzen.

Das NLD hat derzeit keinen entscheidenden, sondern allenfalls beratenden/anregenden Einfluss auf Entscheidungen der UDSB. Das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht (Beschl. v. 07.09.2015 – 1 OB 107/15 –, NVwZ-RR 2016, 23) hat zu den Einflussmöglichkeiten entsprechend festgestellt, dass der Gesetzgeber das Landesamt sehenden Auges zu einer Behörde gemacht bzw. es als solches belassen habe, die im Regelfall einen „Körper ohne Arme“ darstelle. Die nun beabsichtigte weitere Entfernung des NLD aus den Denkmalpflege- und Denkmalschutzvorgängen bedeutet neben dem grundsächlichen Verlust der fachlichen Einflussnahme auch, dass der Behörde die Informationsquellen genommen werden, die sie benötigt, um landesweite Standards entwickeln, auf dieser Basis gutachterlich in gerichtlichen Verfahren tätig werden und nicht zuletzt einen Beratungsbedarf abdecken zu können, der weiterhin zumindest in speziellen und besonderen Fällen nachgefragt werden wird. Zu befürchten ist, dass dadurch dessen Rolle als Gutachter in Verwaltungsgerichtsverfahren langfristig geschmälert und angreifbar werden könnte.

Die Neuregelung ist höchst problematisch und muss vor dem Hintergrund der an das NLD im Rahmen von Denkmalschutz und Denkmalpflege gestellten Anforderungen als fahrlässig bezeichnet werden.

Bei Zuständigkeit der obersten Denkmalschutzbehörde, d.h. dem Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur (MWK) fehlt diesem die personelle Ausstattung, um seinen Aufgaben gerecht zu werden. In Folge dessen müssten Mitarbeiter des NLD beim MWK angesiedelt werden. Das erscheint in der Praxis nicht sinnvoll, werden doch wichtige Unterlagen für die Beurteilung von archäologischen und Baudenkmalen im NLD verwahrt. Dort befindet sich zudem die einzige Fachbibliothek in Niedersachsen mit Freihandbeständen, die es den zuständigen Bearbeitern in kurzer Zeit ermöglicht, Informationen zur regionalen und überregionalen Einordnung und Bedeutung niedersächsischer Denkmale zu recherchieren. Die im neuen Gesetzentwurf vorgesehene Herstellung eines Einvernehmens zwischen unterer Denkmalschutzbehörde und der obersten Denkmalschutzbehörde dürfte den Verwaltungsaufwand erheblich vergrößern.

Eine Vereinfachung wird durch die Einfügung von § 26 Abs. 2 mit einer geplanten Zuständigkeitsverschiebung wohl kaum erreicht werden. Ganz im Gegenteil wird ein Schritt zurück in die Vergangenheit vorgenommen, der zu erheblichem Mehraufwand sowohl bei den UDSB als auch beim MWK als oberster Denkmalschutzbehörde (ODB) führen wird. Zudem dürfte die Gesetzesänderung für die ODB fachlich und personell eine Überforderung darstellen. Statt der Anzeige von Maßnahmen besonderer Bedeutung beim NLD sollen nun die UDSB einer stärkeren Kontrolle durch die ODB unterworfen werden, indem diese ein Einvernehmen bei Baudenkmalen und beweglichen Denkmälern einzuholen haben, wenn eine Maßnahme nach § 20 Abs. 2 Satz 2 n.F. vorliegt. Schon in der bisherigen Regelung blieb weitgehend unklar, wie eine „Maßnahme von besonderer Bedeutung“ von den UDSB erkannt werden soll. Hier wäre eine praxisnahe Konkretisierung zwingend notwendig, was der Gesetzentwurf nicht leistet.

Als besonders problematisch erscheint, dass nach § 26 Abs. 2 Nr. 2 n.F. die UDSB entscheiden müssen, ob der Denkmalwert durch eine Maßnahme verloren geht und nach § 26 Abs. 2 Nr. 3 n. F., ob das Denkmal eine besondere Bedeutung besitzt. Dies kann eine UDSB nicht leisten, weil sie mit der Frage der Denkmalbedeutung kraft Gesetzes bislang nicht befasst war und hierfür nicht fachlich qualifiziert ausgestattet ist. Für die UDSB bedeutet diese Neuregelung regelmäßig eine zusätzliche fachliche Auseinandersetzung mit den Objekten, einhergehend mit wahrscheinlichen Auseinandersetzungen zu divergierenden Auffassungen mit der ODB. So bedarf es dann doch wieder zuvor einer Nachfrage beim NLD, ob eine Maßnahme von besonderer Bedeutung nach § 26 Abs. 2 n.F. bzw. ein Denkmal von

besonderer Bedeutung nach § 26 Abs. 3 n.F. vorliegt. Wobei in diesem Szenario bei Bejahung dann die UDSB das Einvernehmen der ODB einholt, die ihrerseits wiederum das NLD um fachlich qualifizierte Stellungnahme ersuchen dürfte. Folge wird eine Stellenvermehrung bei der ODB, dem MWK, sein, obwohl die Fachkompetenz bereits im NLD vorgehalten wird. Die örtlichen und fachlichen Kenntnisse, die dort eine zügige Beurteilung von Anfragen nach § 26 Abs. 2 ermöglichen, blieben ungenutzt, stattdessen müsste sich die ODB einarbeiten.

Nach § 26 Abs. 2 Satz 4 n. F. kann die ODB Kriterien für die Annahme einer besonderen Bedeutung festlegen. Erhebliche Bedenken bestehen jedoch, ob diese einer so generalisierenden Betrachtung zugänglich sind und nicht der vor Beginn der Maßnahme betrachtete Einzelfall eine Erweiterung der Fälle besonderer Bedeutung gebietet. Hierfür besitzt wiederum das NLD die Fachkompetenz.

Die gesetzliche Präzisierung des Begriffs von „Maßnahmen besonderer Bedeutung“ ist im Grundsatz zu begrüßen, doch die Begründungselemente sind extrem ungenau, weil § 26 Abs. 2 Satz 2 n. F. nicht die eine Denkmalbedeutung abbildenden Kriterien des § 3 Abs. 2 wortgleich aufgreift. So ist zu fragen:

- Soll der „Geschichtswert“ die geschichtliche Bedeutung abbilden, der „Kunstwert“ die künstlerische Bedeutung (Abs. 2 Satz 2 Nr. 3)?
- Kann die wissenschaftliche Bedeutung eines Baudenkmals oder eines beweglichen Denkmals keine besondere Bedeutung verkörpern?
- Soll die „außergewöhnliche architektonische Bedeutung“ die städtebauliche Bedeutung in § 3 Abs. 1 oder (wiederholend) den „Kunstwert“ verkörpern?
- Eine identitätsstiftende Bedeutung (Abs. 2 Satz 2 Nr. 3) ist im Katalog des § 3 Abs. 1 nicht enthalten. Soll diese ein neues, den Denkmalwert abbildendes Kriterium verkörpern oder sogar bauliche Anlagen, denen bislang der Denkmalwert des § 3 Abs. 1 fehlte, aufwerten (z.B. „Alte Liebe“ in Cuxhaven)?

Eine „gesamtstaatliche“ Bedeutung wird bei niedersächsischen Kulturdenkmalen kaum vorliegen, denn der in anderen Gesetzen verwendete Begriff stellt auf das ganze bundesdeutsche Staatsgebiet ab (Art. 22 Abs. 1 GG). Von der Neuregelung betroffen wäre dann beispielsweise auch die Marienburg, die nicht für ganz Deutschland beachtlich ist.

Ganz offensichtlich ist die Neuregelung von § 26 weder durchdacht noch zu Ende gedacht. Verständliche Überlegungen werden in der Praxis völlig fehl laufen und zu erheblichen Problemen führen. Vor allem steht zu befürchten, dass durch diese Neuregelung mit Schäden am Denkmalbestand sowie erheblichen Denkmalverlusten zu rechnen ist.

Weiterhin wird sich in Folge der Änderung von § 26 Abs. 2 wegen der unterschiedlich geregelten Tatbestände, wann ein Einvernehmen einzuholen ist eine bereits bestehende Unklarheit des Gesetzes offenbaren.

Es stellt sich immer wieder die Frage, wann ein Kulturdenkmal als Bau- und wann als Bodendenkmal zu gelten hat. Hängt alles von dem Begriff der „baulichen Anlage“ ab, dürften kaum noch Bodendenkmale existieren. Die Praxis hat sich in der Vergangenheit mit dem Begriff des „archäologischen Baudenkmals“ (z.B. bei Großsteingräbern, Werten, Deichen o. ä.) beholfen, das Gesetz kennt diesen aber nicht. Mecklenburg-Vorpommern hat in seinem Denkmalschutzgesetz eine Klarstellung für ein Bodendenkmal mit der folgenden Formulierung gefunden (§ 2 Abs. 6 DSchG MV):

„(6) Bodendenkmale sind bewegliche oder unbewegliche Denkmale, die sich im Boden, in Mooren sowie in Gewässern befinden oder befanden. Bei Bodendenkmalen im Boden, in

Mooren sowie in Gewässern handelt es sich wenigstens um räumlich klar eingrenzbare Sachen, für deren Vorhandensein eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit besteht. Als Bodendenkmale gelten auch

1. Zeugnisse, die von menschlichen und mit diesem im Zusammenhang stehenden tierischen und pflanzlichen Leben in der Vergangenheit künden,
2. Veränderungen und Verfärbungen in der natürlichen Bodenbeschaffenheit, die durch nicht mehr selbstständig erkennbare Bodendenkmale hervorgerufen worden sind, sofern sie die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllen.“

Abgesehen von begrifflichen Neuschöpfungen, die irritieren werden, erzeugen auch die Tatbestände des § 20 Abs. 2 Satz 2 neuen behördlichen Aufwand.

Praktische Probleme bestehen bei Bodendenkmalen. Ob sie eine besondere Bedeutung besitzen, ist am Anfang einer diese betreffende Maßnahme ohne intensive fachliche Untersuchung nicht erkennbar (z.B. kann sich ein auf den ersten Blick als ein Stock erscheinender Gegenstand als Wurfspeer aus der Altsteinzeit erweisen).

Endkommentierung

Die Bediensteten der unteren Denkmalschutzbehörden (UDSB) sind die wichtigsten Akteure für Vollzug und Akzeptanz des Denkmalrechts vor Ort, doch sie haben vielfach mit strukturellen und personellen Defiziten zu kämpfen. Seit Jahrzehnten sorgt sich der NHB, ob in den Kommunen ausreichend qualifiziertes Fachpersonal zur Verfügung steht, um die dort nach gegenwärtigem Recht bestehenden Aufgaben des Denkmalschutzes zu erfüllen. Entsprechend wies der NHB in der ROTEN MAPPE wiederholt auf die Problematik hin und forderte eine Evaluation durch die Landesregierung bzw. das Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur (vgl. RM 302/97, RM 301/04, RM 301/07, RM 301/08, RM 302/09, RM 302/10, RM 301/11, RM 301/12, RM 305/15, RM 301/16, RM 301/20 und RM 301/21) – leider ohne Erfolg. Unter diesen Umständen droht eine Verlagerung weiterer Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf die Ebene der UDSB, wie sie der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht, zu einer weiteren Überlastung ohnehin stark beanspruchter Verwaltungsstrukturen zu führen und wird vom NHB äußerst kritisch beurteilt und daher abgelehnt.

Der NHB regt stattdessen einen konstruktiven Dialog an, um eine angemessene und tragfähige Weiterentwicklung des Denkmalschutzgesetzes zu gewährleisten. Als positive Vorbilder dafür können der Niedersächsische Fischereidialog sowie „Der Niedersächsische Weg“ – die bislang bundesweit einmalige Allianz für Natur-, Arten- und Gewässerschutz – mit allen beteiligten Ämtern, Verbänden und den Fischern und Landwirten gelten. Im fachlich fundierten Austausch aller Beteiligten dieses Denkmaldialogs kann es gelingen, ein modernes Denkmalschutzgesetz zu schaffen, das sowohl wirtschaftlichen Zwängen gerecht werden und gleichzeitig seinen Grundzweck, nämlich die Bewahrung und Sicherung des vielfältigen kulturellen Erbes in Niedersachsen erfüllen kann.

Mit freundlichen Grüßen

i.A. 

Dr. Tobias von Willisen
Wiss.-Referent

i.V. 

Florian Friedrich
Interimsgeschäftsführer