

RECHT

Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes

Zu den Voraussetzungen einer bauleitrechtlichen Überplanung eines Bodendenkmals und deren kostenrelevanten Nebenpflichten (Art. 3, 7 ff., 22 BayDSchG) – BayVGH, Urteil vom 4. Juni 2003, Az.: Az. 26 B 00.3684 (rechtskräftig)

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof bestätigte mit diesem Urteil vom 4. Juni 2003, Az. 26 B 00.3684, das erstinstanzliche Urteil des BayVG München vom 14. September 2000 (vgl. Eberl/Kapteina/Kleeberg/Martin, EzD 2.3.5 Nr. 2) in vollem Umfang („... Der Verwaltungsgerichtshof weist die Berufung aus den Gründen der angefochtenen Entscheidung als unbegründet zurück ...“) und ließ die Revision nicht zu. Das Bundesverwaltungsgericht wies nun mit Beschluss vom 17. Oktober 2003, Az. 4 B 91.03, die Nichtzulassungsbeschwerde zurück.

Die Parteien streiten über die Erstattung von durch den klagenden Markt aufgewendeten Finanzmitteln für archäologische Ausgrabungen. Der Flächennutzungsplan enthält für den betroffenen Bereich, in dem seit 1993 archäologische Grabungen durchgeführt werden, den Zusatz „Bodendenkmal“ nebst Hinweis auf eine vermutete römische Villa sowie den Hinweis in den textlichen Festsetzungen auf eine eventuelle Notwendigkeit einer Genehmigung respektive Kostentragung nach dem Bayerischen Denkmalschutzgesetz (BayDSchG). Die archäologischen Fundstellen im Plangebiet (insbesondere Siedlungsfunde des Neolithikums, der Urnenfelderzeit und Grabfunde der Bronzezeit, der frühkeltischen Zeit und des Frühmittelalters) waren bekannt, nicht jedoch deren exakte Ausdehnung.

Der Markt sah sich veranlasst, zur Vermeidung weiterer Verzögerungen der Bauvorhaben mit der Erschließung des Baugebiets und deshalb mit archäologischen Grabungen zu beginnen. Die Grabungen wurden seit 1993 unter der fachlichen Oberaufsicht und der aktiven Mitwirkung (Sachkosten, Personalgestaltung) des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege durchgeführt; unmittelbare finanzielle Leistungen neben der Gestellung des Grabungsleiters und der Ausrüstung sollten und konnten nicht in Aussicht gestellt oder erbracht werden. Der beklagte Staat wandte in der Zeit bis 1998 rund DM 260.000,- auf, der Kläger knapp DM 214.000,-.

Die auf Erstattung der „vorgestreckten“ rund DM 214.000,- gerichtete Klage beim BayVG München hatte keinen Erfolg. Die Berufung gegen die erstinstanzliche Abweisung der unbegründeten Leistungsklage wurde nun zurückgewiesen, die Revision nicht zugelassen.

Zwischen den Parteien war dabei vorrangig streitig, wer die Grabungen „veranlasst“ hatte. Entgegen der Auffassung des Klägers vertrat der Beklagte die gegenteilige Meinung, da der Kläger sich unter dem Baudruck gezwungen gesehen habe, den Bebauungsplan alsbald aufzustellen und zu verwirklichen. „Ergänzend und in Würdigung des Vorbringens im Berufungsverfahren wird noch ausgeführt:

Das Verwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass das Denkmalschutzgesetz keine ausdrückliche Bestimmung darüber enthält, wonach dem Verursacher eines Eingriffs in ein Bodendenkmal die Grabungs- und Dokumentationskosten im Rahmen des Zumutbaren aufzuerlegen sind (vgl. zur Rechtslage in anderen Bundesländern: Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz vom 5. Februar 2003 – Az. 8 A 10777/02.OVG = Jurisdokument MWRE 104820300 [NVwZ-RR 2003, 825; DVBl 2003, 811–816]). Seine Erwägung, dass dem Kläger jedenfalls kein Erstattungsanspruch wegen der von ihm getätigten Kosten der Grabungen zusteht, weil die Notwendigkeit, die Funde zu dokumentieren, allein aus den von ihm zu verantwortenden Baumaßnahmen folgt, ist nicht zu beanstanden. Zu Unrecht meint der Kläger, er habe die Rettungsgrabungen nicht verursacht. Dabei übersieht er, dass die Aufstellung des auf Verwirklichung angelegten Bebauungsplans und die von ihm zu verantwortenden Baumaßnahmen der alleinige Anlass für die Grabungen waren. Der Beklagte hat sich zu Recht auf den Standpunkt gestellt, dass ohne Verwirklichung des Bebauungsplans die Funde im Boden hätte belassen werden können. Er hat überzeugend dargelegt, dass die Funde bei ihrem Verbleib an Ort und Stelle für die Nachwelt ohne weitere Kosten hätten erhalten werden können. Es ist auch nachvollziehbar, dass die archäologische Denkmalpflege ein Interesse am größtmöglichen Erhalt der noch unberührten archäologischen Schichten hat, damit auch zukünftigen Generationen die Möglichkeit der wissenschaftlichen Untersuchung der Spuren der Vergangenheit bleibt. Da der Kläger die Rettungsgrabungen mit der Aufstellung des Bebauungsplans letztlich erzwungen hat und den – wenn auch nicht bezifferbaren – Nutzen aus den Erschließungsarbeiten zieht, ist er zumindest mitverantwortlich für die Bewahrung dessen, was durch seine Baumaßnahmen in Mitleidenschaft gezogen wird (so grundsätzlich auch Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz vom 5. Februar 2003 – a.a.O. unter Hinweis auf Art. 6 des Europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes, bestätigt durch BVerwG Beschluss vom 24. April 2003 – Az. 4 B 36.03).

Die Tatsache, dass sich im Plangebiet archäologische Funde befinden, musste den Kläger auch keineswegs überraschen. Denn die Denkmalschutzbehörden hatten bereits im Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans auf das Vorhandensein der Funde sowie die Notwendigkeit der später durchgeführten Grabungen hingewiesen. Der Gemeinderat des Klägers musste sich daher bei der Entscheidung, ob ein Bebauungsplan für dieses Gebiet aufgestellt werden soll, im Klaren darüber sein, dass vor Verwirklichung des Bebauungsplans erst Grabungen durchgeführt werden müssen. Er hat daher in Kenntnis der Funde ein gleichsam ‚vorbelastetes‘ Gebiet überplant.

Der Kläger hatte zu keinem Zeitpunkt Anlass zu der Annahme, die von ihm aufgewendeten Kosten der Grabungen vom Beklagten erstattet zu bekommen. Denn nach Art. 22 Abs. 2 DSchG beteiligen sich die kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit in angemessenem Umfang an den Kosten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Danach geht das Denkmalschutzgesetz von einer grundsätzlichen Beteiligung auch der Gemeinden an den Grabungskosten aus, ohne allerdings die Frage zu regeln, wer welche Kosten in welchem Umfang zu tragen hat.

In diesem Zusammenhang kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass der Kläger zum Zeitpunkt der Baumaßnahmen zur Herstellung der Erschließungsanlagen und zu Beginn der Grabungsarbeiten (Allein-)Eigentümer aller Grundstücke im Plangebiet war, wie die Vertreter des Klägers in der mündlichen Verhandlung bestätigt haben. Sein Eigentum an den Grundstücken unterlag im Interesse des Denkmalschutzes einer gesteigerten Sozialbindung, die sich aus der Situationsgebundenheit, nämlich der archäologisch bedeutsamen und somit besonderen Beschaffenheit der Grundstücke ergibt. Diese Sozialbindung wird u. a. durch die Regelungen des Art. 7 des Denkmalschutzgesetzes konkretisiert, wonach Grabungen oder andere Erdarbeiten im Bereich von Flächen, in denen sich Bodendenkmäler befinden, einer Erlaubnis bedürfen und diese Erlaubnis versagt werden kann, wenn und soweit dies zum Schutz eines Bodendenkmals erforderlich ist. Auch dieser Gesichtspunkt der Sozialbindung des Eigentums aus Gründen des Denkmalschutzes rechtfertigt es, dass einem Eigentümer jedenfalls dann kein Erstattungsanspruch wegen der von ihm bereits getätigten Grabungskosten gegen den Staat zusteht, wenn er – wie hier – die Arbeiten im eigenen (wirtschaftlichen Verwertungs-) Interesse hat durchführen lassen, um das Grundstück „baureif“ zu machen. Denn er hat es in der Hand, diese Kosten bei der Bemessung des Vorkaufspreises für das baureife Grundstück zu berücksichtigen. So hätte der Kläger die von ihm getätigten Grabungskosten auf die Käufer der Grundstücke „umlegen“ können.

Zusammenfassend ist daher auch für Bayern, das die denkmalgesetzliche Verankerung des so genannten „Verursacher- oder Veranlasserprinzips“ (noch) nicht kennt, festzustellen:

1. Die schutzlose Preisgabe des kulturellen Erbes Bodendenkmal würde den besonderen verfassungsmäßigen Schutz der Denkmäler der bayerischen Kunst und Geschichte missachten. Die Zerstörung von Bodendenkmälern ohne vorherige fachkundige Grabung ist im Ergebnis ausnahmslos unzulässig, diejenige nach vorheriger fachkundiger Grabung im Ausnahmefall hingegen nur zulässig als milderes Mittel im Vergleich zur Versagung. Nachdem Denkmalpflege und Denkmalschutz kein Interesse an der Zerstörung von Bodendenkmälern und damit an Ausgrabungen haben kann, liegt es, unbeschadet von personellen, sächlichen oder finanziellen Beteiligungen des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege oder von öffentlichen Zuwendungen, vorrangig im Interesse der Planenden und der Investoren – im vorliegenden Fall des Markts Wittislingen –, die geforderte fachkundige (Rettungs-)Grabung durchführen zu lassen. Die hierfür erforderlichen Kosten hat derjenige zu tragen, der seine Interessen zum Schaden des archäologischen Erbes Bayerns verfolgt. Die zuständige Untere Denkmalschutzbehörde hat in entsprechenden Erlaubnisverfahren hierauf im Erlaubnisbescheid hinzuweisen und sieht die im Sinne von Art. 7 BayDSchG erforderlichen Auflagen und Nebenbestimmungen vor (Art. 36 BayVwVfG). – Vor diesem Hintergrund ist die Tatsache, dass das Bayerische Denkmalschutzgesetz keine eigenständigen Regelungen zur Kostentragung von (Rettungs-)Grabungen enthält, im Übrigen unerheblich.

2. Nach diesem Urteil des BayVG vom 4. Juni 2003, das in Tenor und Begründung in der Tradition der aktuellen

Rechtsprechung in anderen Ländern in der Bundesrepublik Deutschland steht (vgl. u.a. OVG Koblenz, Urteil vom 5. Februar 2003, a.a.O.; VG Magdeburg, Urteil vom 26. Februar 2002, EzD 2.3.4 Nr. 6), ist dann, wenn jemand in Kenntnis des Vorhandenseins von Bodendenkmälern die Planung für eine Fläche, in der Bodendenkmäler vermutet werden, betreibt, dieser als Veranlasser der Grabungen anzusehen mit der Folge, dass Ansprüche auf auch nur teilweise Kostentragung durch das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege nicht bestehen. Es bestehen ferner auch keine Ansprüche auf Bezuschussung, staatlichen Personaleinsatz, Erstattung oder aus Geschäftsführung ohne Auftrag.

Letztlich hat der Vorhabensplanende als Veranlasser die fachkundigen (Rettungs-)Grabungen sowie die erforderlichen wissenschaftlichen Vor-, Begleit- und Nacharbeiten entsprechend dem (verbindlichen Bundes-)Gesetz zu dem Europäischen Übereinkommen vom 16. Januar 1992 zum Schutz des archäologischen Erbes („Charta von La Valletta“, BGBI 2002 II, 2709 ff.) durchführen zu lassen, die jeweiligen Kosten in den jeweiligen Vorhabenshaushalt einzustellen und zu tragen.

3. Nach der bundesgesetzlichen und bayerischen Rechtslage sowie der aktuellen bundes- und oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung hat eine Gemeinde somit vorrangig alles zu tun, um eine Beeinträchtigung, Veränderung oder Zerstörung von Bau- und Bodendenkmälern aktiv zu verhindern. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BayVerf.) ist hier durch die vorhandenen natürlichen und rechtlichen Gegebenheiten („Vorbelastrungen“) eingeschränkt (vgl. bereits BayVG München, Urteil vom 14. September 2000, Az. M 29 K 00.838: „Es ist einerseits ortsbedingt möglich, dass die gemeindliche Planungshoheit an natürlichen Baugrenzen wie Seeufem oder Hanglagen, andererseits aber auch an bestehenden rechtlichen Grenzen, wie etwa Naturschutzgebieten enden kann. Einschränkungen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts sind bis in diesen Kernbereich hinzunehmen, insbesondere wenn nicht jegliche Art der Bauleitplanung ausgeschlossen bleibt [... BayVerfGH, NuR 86, 167]. Dies wird regelmäßig anzunehmen sein, wenn zumindest im Innenbereich (§§ 30, 34 BauGB) eine weitere Ortsentwicklung möglich bleibt.“). Die Bau- und Bodendenkmäler im Gemeindegebiet müssen sowohl vom Vorhabensträger als auch von der planenden Gemeinde im Verfahren der Bauleitplanaufstellung „als eine rechtliche Gegebenheit angesehen werden, d. h., dass die dort vorgesehene Bebauung von vornherein unter dem Vorbehalt vorheriger Sicherung“ der Bau- und Bodendenkmäler stand oder steht (vgl. BayVG München, a.a.O.). Entsprechendes gilt natürlich auch für Vorhaben, für die Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben sind (z. B. im Straßenbau). Eine Überplanung eines Bau- und/oder Bodendenkmals wäre nur dann überhaupt zulässig, wenn die geplante Nutzung erstens nur in der vorgelegten Planungsversion, zweitens nur im Plangebiet möglich und drittens jegliche anderweitige gemeindliche oder z. B. straßenbauliche Planung definitiv ausgeschlossen wäre. Ein dennoch aufgestellter Bebauungsplan oder z. B. erlassener Planfeststellungsbeschluss wäre daher wegen Verstoßes gegen geltendes Recht nichtig, sollten diese Mindestvoraussetzungen nicht erfüllt sein.

Wolfgang Karl Göhner