

RECHTSFRAGEN

Wann sind Regelungen internationaler Übereinkommen bei der Anwendung nationalen Rechts zu beachten? – Ein Beitrag zur Bedeutung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 2004 Az. 2 BvR 1481/04, NJW 2004, 3407 ff. für die Anwendung der sog. „Charta von La Valletta“

Das BayVG München hatte sich mit Urteil vom 14. September 2000 (vgl. Eberl/Kapteina/Kleeberg/Martin, EzD 2.3.5 Nr. 2) mit den Voraussetzungen einer bauleitrechtlichen Überplanung eines Bodendenkmals und deren kostenrelevante Nebenpflichten (Art. 3, 7 ff., 22 BayDSchG) zu befassen. In dem vom BayVGH mit Urteil vom 4. Juni 2003 (vgl. Eberl/Kapteina/Kleeberg/Martin, EzD 2.3.5 Nr. 3) bestätigten Urteil beurteilte das Verwaltungsgericht die im Freistaat Bayern geltende Rechtslage u.a. unter Bezugnahme auf die sog. „Charta von La Valletta“ (vgl. hierzu Göhner in DSI 04/2003 S. 73 ff.). Diesem revidierten Europäischen Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. Januar 1992 wurde vom Bundestag nach Zustimmung von Bundesrat mit Bundesgesetz vom 9. Oktober 2002 gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zugestimmt (vgl. BGBl 2002 II, 2709 ff.). Damit hat der Bundesgesetzgeber die „Charta von La Valletta“ für die Bundesrepublik Deutschland mit Wirkung vom 23. Juli 2003 in Kraft gesetzt (vgl. BGBl 2003 II, S. 309).

Das Bundesverfassungsgericht hatte sich nun mit einem Fall auseinanderzusetzen, in dem ohne Berücksichtigung der Europäischen Menschenrechtskonvention (MRK) deutsches Recht durch deutsche Fachgerichte angewandt und ausgelegt wurde (Beschluß vom 14. Oktober 2004 Az. 2 BvR 1481/04, NJW 2004, 3407 ff.). Das Bundesverfassungsgericht betonte, daß die Behörden und Gerichte in der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sind, unter bestimmten Voraussetzungen völkerrechtliche Verträge (wie die MRK, aber auch die „Charta von La Valletta“) bei ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Diese Voraussetzungen sind gegeben, wenn der völkerrechtliche Vertrag in die deutsche Rechtsordnung im Range eines Bundesgesetzes eingeführt wurde. Dann ist dieses (neue) Bundesrecht bei der Interpretation des nationalen (Bundes- wie Landes-) Rechts zu berücksichtigen. Diese Bindungswirkung erstreckt sich auf alle staatlichen Organe und verpflichtet diese grundsätzlich, im Rahmen ihrer Zuständigkeit und ohne Verstoß gegen die Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) einen fortdauernden Verstoß gegen die Regelungen des Bundesrecht gewordenen völkerrechtlichen Vertrags zu beenden und einen vertrags- und gesetzeskonformen Zustand herzustellen.

Das Vertragsgesetz des Bundes vom 9. Oktober 2002 bezieht sich nun abweichend zur MRK auf ein Übereinkommen, das Gegenstände behandelt, die nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes gemäß Art. 30, 70 ff. in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen. Daher kann das Vertragsgesetz nach der herrschenden Lehre des Staatsrechts nur einen Teil seiner üblichen Doppelfunktion ausüben, nämlich die Ermächtigung des Bundespräsidenten zur Ratifikation des Übereinkommens. Hingegen kann es nicht den Inhalt des Übereinkommens transformieren bzw. den Vollzugsbefehl erteilen. Dazu können im Fall der

ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder nur diese zuständig sein (vgl. Schweitzer, Staatsrecht III, 8. Aufl. 2004, S. 165 ff.).

Die Bundesrepublik Deutschland ist allerdings völkerrechtlich verpflichtet, die im Übereinkommen vorgesehenen gesetzlichen Maßnahmen zu ergreifen. Da es sich hier um Verpflichtungen handelt, zu deren Transformation bundesverfassungsrechtlich die Länder zuständig sind, besteht für diese die verfassungsrechtliche Verpflichtung, zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes die pro Land unterschiedlich erforderlichen Maßnahmen zur Transformation der „Charta von La Valletta“ in Landesrecht zu ergreifen. Angesichts der jeweiligen Zustimmung der Länder – im Fall des Freistaates Bayern z. B. mit Beschluß der Bayerischen Staatsregierung vom 6. Juli 1993 (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 4 der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung i. d. F. vom 19. Juli 1988, AllMBI 1988, 650 ff.) – dürfte wegen des Gebots der Bundestreue hieran auch kein Zweifel bestehen. Die Landesparlamente sind daher verpflichtet, die entsprechenden Gesetze zu erlassen oder zu ändern, um die Erfüllung der „Charta von La Valletta“ durch die Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten.

Die Länder haben sich mit ihrer jeweiligen Zustimmung daher selbst verpflichtet, die Transformation der „Charta von La Valletta“ in Landesrecht vorzunehmen; dem Rechtsanwendungsbefehl durch das Vertragsgesetz vom 9. Oktober 2002 ist wegen des Gebots der Bundestreue Folge zu leisten. Diese Rangzuweisung führt dazu, daß die Behörden und Gerichte in der Bundesrepublik Deutschland nicht nur u.a. die MRK, sondern auch die „Charta von La Valletta“ wie anderes Gesetzesrecht von Bund und Land im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung zu beachten und anzuwenden haben. Die Gewährleistungen der „Charta von La Valletta“ beeinflussen eben die Auslegung auch von Landesverfassungsrecht und einfachem Landesrecht ebenso wie von den Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes. Bei der Berücksichtigung von Bestimmungen der „Charta von La Valletta“ haben die staatlichen Organe und Gerichte die Auswirkungen auf die Rechtsordnung in ihre Rechtsanwendung einzubeziehen (vgl. auch Hönes, in: Verwaltungsrundschau 2005, 297 ff., 302). Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich bei dem einschlägigen Bundes- oder Landesrecht um ein ausbalanciertes Teilsystem des innerstaatlichen Rechts handelt, das verschiedene Grundrechtspositionen miteinander zum Ausgleich bringen will.

Für diejenigen Länder in der Bundesrepublik Deutschland, die wie der Freistaat Bayern die denkmalgesetzliche Verankerung des sog. „Verursacher- oder Veranlasserprinzips“ (noch) nicht kennen, ist daher – dem rechtsmethodischen Ansatz der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit folgend – unter Berücksichtigung der Regelungen der „Charta von La Valletta“ folgendes 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 milderer Mittel im Vergleich zur Versagung. Nachdem Denkmalpflege und Denkmalschutz kein Interesse an der Zerstörung von Bodendenkmälern und damit an Ausgrabungen

haben können, liegt es, unbeschadet von personellen, sächlichen oder finanziellen Beteiligungen der jeweiligen Denkmalfachbehörde des Landes oder von öffentlichen Zuwendungen, vorrangig im Interesse der Planenden und der Investoren, ggf. also auch einer Kommune, die geforderte fachkundige (Rettungs-) Grabung durchführen zu lassen. Die hierfür erforderlichen Kosten hat derjenige zu tragen, der seine Interessen zum Schaden des archäologischen Erbes verfolgt. Die zuständige Untere Denkmalschutzbehörde hat in entsprechenden Erlaubnisverfahren hierauf im Erlaubnisbescheid hinzuweisen und sieht die erforderlichen Auflagen und Nebenbestimmungen vor (§§ 36, 74 VwVfG, Art. 36, 74 BayVwVfG).

Vor diesem Hintergrund ist die Tatsache, dass u.a. das Bayerische Denkmalschutzgesetz noch keine eigenständigen Regelungen zur Kostentragung von (Rettungs-) Grabungen enthält, unerheblich und irrelevant.

2. Auch nach dem vorerwähnten Urteil des BayVGh 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, DVBl 2003, 811-816; 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 andere, z.B. die jeweilige Denkmalfachbehörde des Landes, 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 (vgl. hierzu insbesondere Art. 2 mit 6 der „Charta von La Valletta“) durchführen zu lassen, die jeweiligen Kosten in den jeweiligen Vorhabenshaushalt einzustellen und zu tragen.

3. Nach der v.e. bundesgesetzlichen und bayerischen Rechtslage sowie der aktuellen oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung entsprechend hat eine Gemeinde somit vorrangig alles zu tun, um eine Beeinträchtigung, Veränderung resp. 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 („Vorbelastungen“) 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 Seeufern 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 resp. steht (vgl. BayVG München, a.a.O.).

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 Planung definitiv ausgeschlossen wäre. Ein dennoch aufgestellter Bebauungsplan wäre daher wegen Verstoßes gegen geltendes Recht nichtig, sollten diese Mindestvoraussetzungen nicht erfüllt sein.

(Bearbeitet von Wolfgang Karl Göhner, Justitiar des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege)