

# Urteil Az. 1 K 3980/13\*

VG Minden

10. März 2015

## Tenor

- 1 Die Klage wird abgewiesen.
- 2 Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.
- 3 Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.
- 4 Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

## Tatbestand

- 5 Die Beteiligten streiten über die Verpflichtung des Beklagten zur Rückzahlung von finanziellen Zuwendungen, die das Diakonische Werk N. - Innere Mission - im Kirchenkreis N. e.V. als Rechtsvorgängerin der Klägerin auf der Grundlage eines u.a. mit dem Beklagten geschlossenen Vertrages leistete.
- 6 Der Beklagte wies im Neubaugebiet "Auf der Lake" in Q. X. -C. , in dem die Klägerin dieses Verfahrens und die Klägerin des Verfahrens 1 K 3981/13 Bauflächen besitzt bzw. besaß, durch im Jahr 2008 begonnene Ausgrabungen und elektromagnetische Prospektionen ein unter Flur erhaltenes Gräberfeld der jüngeren Bronzezeit und vorrömischen Eisenzeit sowie Funde und Befunde eines römischen Feldlagers aus augusteischer Zeit und aus der Zeit des Dreißigjährigen Krieges nach. Daraufhin stellte die Stadt Q. X. das betroffene Areal zunächst vorläufig als Bodendenkmal unter Schutz. Unter dem 09.02.2009 erfolgte die Eintragung in die Denkmalliste für Bodendenkmäler nach §3 DSchG NRW. Im Laufe der Zeit bis zum Jahr 2012, in dem die Ausgrabungsarbeiten beendet

---

\*<http://openjur.de/u/765640.html> (= openJur 2015, 6977)

wurden, erfolgte die Freigabe der Grundstücke zur Bebauung.

- 7 Unter den Daten 22.12.2009, 04.01.2010, 05.02.2010 und 16.02.2010 schlossen der Förderverein Römerlager C. Q. X. e.V., der Beklagte sowie die Klägerin dieses und die Klägerin des Parallelverfahrens einen Vertrag. In der Vorbemerkung des Regelwerks heißt es, dass der Beklagte sein Benehmen zur Durchführung der (Bau-)Maßnahme(n) herstelle, sofern die nachfolgende Vereinbarung zustande käme. Laut §1 Abs. 1 hätten die Klägerin und die Klägerin des Parallelverfahrens im öffentlichen Interesse wegen der durch die kommenden Veränderungen teilweise oder gänzlich bedingten Zerstörungen des ortsfesten Bodendenkmals eine archäologische Grabung für die in ihrem Eigentum befindlichen Flächen sicherzustellen. Die Grabungskosten seien für das Jahr 2010 mit 145.000, , maximal 150.000, zu kalkulieren (§1 Abs. 2). Ferner sieht §1 Abs. 2 c) eine Verpflichtung der Klägerin vor, im Jahr 2010 jeweils zum 15. des Monats für die Monate März bis Juli je 10.000, und für August 5.944, , somit insgesamt 55.944, an den Förderverein zu zahlen. Unter §1 Abs. 2 d) heißt es, dass die Klägerin und die Klägerin des Parallelverfahrens gemeinsam 120.000, und der Beklagte 25.000, aufzubringen hätten, wobei (weitere) 5.000, des Beklagten eine eiserne Reserve seien. Der Beklagte, so §1 Abs. 3, führe die Ausgrabung in deren Auftrag durch. Weiterhin einigten sich die Vertragsparteien unter §2 Abs. 1 dahingehend, dass in 2010 der Förderverein die Ausgrabung als Projektträger im Auftrag der Beteiligten und der Klägerin des Parallelverfahrens durchführe. Er unterstütze die Ausgrabung durch Arbeitseinsatz und wickle den Lohnzahlungs- und übrigen Zahlungsverkehr ab. Im Rahmen des abgekürzten Zahlungsverkehrs erhalte der Förderverein die hierfür erforderlichen Mittel für und in 2010 gemäß §1. §2 Abs. 5 des Vertrags enthält folgenden Passus:

8

’Die LWL-Archäologie für Westfalen übernimmt es - in Absprache mit dem Förderverein - Material, Arbeitsgerät (Bagger etc.) für die Ausgrabung nach den üblichen Richtlinien zu beschaffen, zu beauftragen und zu beaufsichtigen. Die LWL-Archäologie für Westfalen bzw. deren wissenschaftliche Ausgrabungsleitung hat dabei derart zu verfahren, dass die kalkulierten max. Gesamtkosten in Höhe von 145.000 Euro für die Ausgrabung in 2010, insb. unter Berücksichtigung der bis zum 30.11.2010 für die Arbeitnehmer des Fördervereins entstehenden Kosten, eingehalten werden. Überschießende Kosten trägt die LWL-Archäologie für Westfalen. Der Förderverein stellt das notwendige Personal an. Die Anzahl der benötigten Kräfte wird von der LWL-Archäologie für Westfalen in Absprache mit dem Förderverein festgestellt. Kündigungen von Personal können von dem Förderverein nur in Absprache mit der LWL-Archäologie für Westfalen ausgesprochen werden.“

- 9 Laut §2 Abs. 6 überprüfe der Beklagte alle anfallenden Rechnungen mit Ausnahme derjenigen einer näher bezeichneten Grabungstechnikerin auf ihre sachliche Richtigkeit und leite sie an den Förderverein zur Anweisung weiter; dieser übernehme die Abwicklung des Zahlungsverkehrs dieser Abrechnungen. Schließlich

heißt es unter §3, dass im Falle einer schriftlichen Kündigung eines Vertragspartners das Benehmen der LWL-Archäologie für Westfalen zu einer möglichen Bebauung automatisch erlösche.

- 10 Mit Schreiben vom 31.07.2013 wies die Klägerin den Beklagten auf das Urteil des OVG NRW vom 20.09.2011 - 10 A 1995/09 - hin, wonach die Kosten archäologischer Sicherungsmaßnahmen nicht den betroffenen Bauherren bzw. Grundstückseigentümern auferlegt werden dürften. Zugleich fragte sie an, ob u.a. im Hinblick darauf eine (Teil-)Erstattung der geleisteten Zahlungen in Betracht komme.
- 11 Am 23.12.2013 hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.
- 12 Nach ihrer Auffassung sei der öffentlichrechtliche Austauschvertrag aus mehreren Gründen nichtig, sodass die Zahlungen für das Jahr 2010 rechtsgrundlos gewährt worden und daher zu erstatten seien. Sie habe sich nicht "freiwillig" an den Grabungskosten beteiligt. Vielmehr habe der Beklagte sie damals vor Vertragsschluss darauf hingewiesen, dass sie als - vermeintliche - "Verursacherin" der Grabung zur Kostenübernahme gesetzlich verpflichtet sei, und dies letztlich auch in der geschlossenen Vereinbarung zum Ausdruck gebracht. Außerdem sei darin geregelt worden, dass der Beklagte sein Benehmen nach §21 Abs. 4 DSchG NRW zu der beabsichtigten Bebauung von der Übernahme der Grabungskosten durch die Grundstückseigentümer abhängig mache, was bereits dem Rechtsgedanken des §11 Abs. 2 Satz 2 BauGB widerspreche. Die Durchführung der geplanten Baumaßnahmen sei (zunächst) nicht möglich gewesen, da die Bauaufsichtsbehörde die nötigen Baugenehmigungen aus Gründen des Denkmalschutzes abgelehnt hätte. Dem Benehmen komme entgegen der Ansicht des Beklagten eine entscheidende Bedeutung zu. Da sie, die Klägerin, auf Planungssicherheit angewiesen gewesen sei und unter wirtschaftlichem Druck gestanden habe, die Grundstücke möglichst zeitnah der "Baureife" zuzuführen, sei es ihr nicht möglich bzw. jedenfalls nicht zumutbar gewesen, die Kostenbeteiligung abzulehnen. Wegen der Ausnutzung dieser "Zwangssituation" und der unzumutbaren Einschränkung ihrer Willensentschlussfreiheit müsse somit eine Nichtigkeit des Vertrags nach §59 Satz 1 VwVfG NRW i.V.m. §138 BGB bejaht werden.
- 13 Ein weiterer Nichtigkeitsgrund ergebe sich aus §59 Satz 1 VwVfG NRW i.V.m. §134 BGB. Nach §54 Satz 1 VwVfG NRW seien verwaltungsrechtliche Verträge nur zulässig, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstünden. Im Hinblick auf §22 Abs. 3 DSchG NRW habe der Beklagte die wissenschaftliche Ausgrabung und Bergung von Bodendenkmälern als Pflichtaufgabe wahrzunehmen und auch die damit verbundenen Kosten zu tragen. Es sei obergerichtlich entschieden worden, dass die Abwälzung solcher Kosten auf den Vorhabenträger nach dem damaligen nordrheinwestfälischen Denkmalschutzrecht unzulässig gewesen sei.
- 14 Die Unwirksamkeit des geschlossenen Vertrages lasse sich auch auf §59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW stützen. Denn die vereinbarte Gegenleistung in Form

der Übernahme von Grabungskosten verstoße gegen das Koppelungsverbot des §56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG NRW, da sie in keinem sachlichen Zusammenhang mit der Leistung des Beklagten stehe. Hoheitliche Leistungen dürften nicht von wirtschaftlichen Leistungen abhängig gemacht und “verkauft“ werden. Die Gegenleistung könne daher - wenn überhaupt - nur im Zusammenhang mit den Grabungsarbeiten des Beklagten gesehen werden; diese “Leistung“ und “Gegenleistung“ seien möglicherweise demselben denkmalpflegerischen Interesse zu dienen bestimmt (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 05.02.2003 - 8 A 10775/02 -).

- 15 Darüber hinaus finde hier auch §56 Abs. 2 VwVfG NRW Anwendung, da das nordrheinwestfälische Denkmalschutzrecht dem Betroffenen eine verfahrensrechtliche Rechtsposition einräume, die auch einen Anspruch auf Mitwirkung des Beklagten als Denkmalpflegeamt gewährleiste. Es könne von Gesetzes wegen verlangt werden, dass die (Untere) Denkmalbehörde ihre Entscheidungen im Benehmen mit dem Beklagten treffe.
- 16 Trotz der Zahlung des Geldes an den Förderverein bestehe nach dem objektiven Empfängerhorizont eine Leistungsbeziehung zum Beklagten, denn es gehe hier - wie bereits dargestellt - um dessen Pflichtaufgabe nach §22 Abs. 3 DSchG NRW. Dementsprechend sei der Beklagte bei den Ausgrabungen auch “federführend“ gewesen. Die Zuwendungen seien zur Erfüllung einer vermeintlich kraft Gesetzes bestehenden Zahlungspflicht primär für ihn bestimmt gewesen, während der Förderverein lediglich als sog. “Zahlstelle“ fungiert und deshalb im Rechtssinne nichts “erlangt“ habe. Diese Konstruktion werde an verschiedenen Stellen des Vertrages deutlich, was von der Klägerin näher ausgeführt wird.
- 17 Sie beantragt,
- 18 den Beklagten zu verurteilen, an sie - die Klägerin - 55.944,- nebst Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit Rechtshängigkeit zu zahlen.
- 19 Der Beklagte beantragt,
- 20 die Klage abzuweisen.
- 21 Der geltend gemachte öffentlichrechtliche Erstattungsanspruch scheitere schon daran, dass es an einer zweckgerichteten Vermögensmehrung und damit an einer durch die Rechtsvorgängerin der Klägerin bewirkten Leistung an ihn, den Beklagten, mangle. Denn diese habe ebenso wie er selbst entsprechend der getroffenen Vereinbarung finanzielle Transaktionen gegenüber dem Förderverein getätigt, der die überwiesenen Mittel nicht an ihn weitergeleitet, sondern restlos für den Einkauf von zusätzlichem Personal und Sachmitteln aufgewendet habe und deshalb entreichert sei. Er, der Beklagte, habe davon nicht einmal mittelbar profitiert; die finanziellen Zuwendungen der Klägerin stellten keine “verkappten“ Leistungen an ihn dar. Bei dem Verein handele es sich um eine

gemeinnützige Organisation, deren Zweck gemäß §2 der Vereinssatzung in der ausschließlichen und unmittelbaren Förderung von Kultur und Denkmalpflege einschließlich der Bodendenkmalpflege bestehe.

- 22 Er, der Beklagte, habe auch nicht in sonstiger Weise analog §812 Abs. 1 Satz 1 2. Alt. BGB einen Vermögenszuwachs erlangt. Unter dem Gesichtspunkt ersparter Aufwendungen greife der verfolgte Anspruch nicht durch, weil derartige Aufwendungen über dieses Rechtsinstitut grundsätzlich nicht erstattungsfähig seien (LG Köln, Urteil vom 05.06.2012 - 5 O 384/11 -). Die Klägerin habe auch nicht dargelegt, welche Aufwendungen er konkret erspart haben solle. Er hätte nur dann Aufwendungen in Höhe der geltend gemachten Summe erspart, wenn er verpflichtet gewesen wäre, genau diesen Betrag für archäologische Untersuchungen aufzuwenden. Eine solche Verpflichtung habe jedoch nach damaliger Rechtslage nicht bestanden. Aus §22 Abs. 3 Nr. 4 DSchG NRW folge nicht, wann und in welchem Umfang die Landschaftsverbände Ausgrabungen durchzuführen hätten; auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 18.06.2013 - 17 K 2191/12 - werde verwiesen. Die Klägerin könne sich auch nicht auf die obergerichtliche Rechtsprechung berufen. Denn das OVG NRW habe in seinem Urteil vom 20.09.2011 - 10 A 2611/09 - gerade nicht festgestellt, dass aus §22 Abs. 3 Nr. 4 DSchG NRW die Pflicht des Denkmalpflegeamtes folge, wissenschaftliche Ausgrabungen innerhalb einer vom Vorhabenträger gewünschten Zeitspanne durchzuführen. Vielmehr dürfe es grundsätzlich eigenständig darüber entscheiden, wann und in welchem Umfang es von seinen normierten "Rechten" Gebrauch mache. Die Klägerin hätte auch losgelöst von der geschlossenen Vereinbarung keinen Rechtsanspruch auf die Beseitigung des entdeckten Bodendenkmals gehabt, denn die Eintragung eines solchen Denkmals bedeute grundsätzlich, dass es nach §§7, 8 DSchG NRW zu erhalten und zu nutzen sei, was sich auch aus der Entscheidung des OVG NRW ergebe. Ob die Beseitigung nach §9 DSchG NRW erlaubt werde, richte sich nach den Umständen des Einzelfalls.
- 23 Die Leistungen an den Förderverein seien auch nicht ohne Rechtsgrund erbracht worden. Es sei bereits zweifelhaft, ob es sich bei der geschlossenen Vereinbarung um einen subordinationsrechtlichen Vertrag in Form eines Austauschvertrages im Sinne des §54 Satz 2 VwVfG NRW handele. Denn er, der Beklagte, hätte als lediglich beratende und begutachtende Behörde im Gegensatz zu den zuständigen Erlaubnisbehörden im Sinne der §§9, 13 DSchG NRW im Verhältnis zur Klägerin keinen Verwaltungsakt erlassen noch in sonstiger Weise einseitigheitlich tätig werden können. Unabhängig davon hätte die Klägerin die Möglichkeit gehabt, die Beseitigung des unter Schutz gestellten Bodendenkmals im Zuge eines förmlichen Verwaltungsverfahrens zu erwirken, worauf sie bewusst verzichtet habe. Deshalb habe die behauptete wirtschaftliche Zwangslage, geschweige denn eine Ausnutzung einer solchen durch ihn, den Beklagten, angesichts seiner geringen Einflussmöglichkeiten zu keiner Zeit vorgelegen. Die Klägerin hätte wissen müssen, dass er, der Beklagte, im Hinblick auf die schwache Beteiligungsform des "Benehmens" nach §21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW - dies sei ein reines Verwaltungsinternum ohne Bindungs- und Außenwirkung - eine

Entscheidung der Stadt Q. X. als Untere Denkmalbehörde oder Untere Bauaufsichtsbehörde bzw. des Kreises N. M. als Obere Denkmalbehörde nicht hätte blockieren können. Im Gegenteil hätte sie einen Anspruch auf Bescheidung durch die zuständige Behörde innerhalb einer angemessenen Frist gehabt. Die Überreste eines römischen Lagerplatzes sowie eines vorgeschichtlichen Urnenfriedhofs seien übrigens bereits im August 2008 entdeckt worden, sodass die Klägerin sich auf die Situation auch habe einstellen können.

- 24 Es bestehe auch kein generelles Verbot für Private, Gemeinwohlbelange wie etwa Wissenschaft, Forschung, Denkmalschutz oder Denkmalpflege als eine Form von Sponsoring finanziell zu fördern. Dies folge aus §52 Abs. 2 Nr. 1 und 6 AO und §10b EStG. Ein solches Verbot habe sich auch nicht der im Zeitpunkt des Vertragsschlusses vorhandenen Rechtsprechung entnehmen lassen (OVG NRW, Beschluss vom 23.10.2007 - 10 B 1566/07 - und Urteil vom 29.01.2009 - 20 A 2034/06 -). Wenn auch das OVG NRW seine Rechtsprechung in der Tat im Nachhinein revidiert habe, beziehe sich das Urteil vom 20.09.2011 - 10 A 1995/09 - jedoch nur auf den hier nicht einschlägigen Fall einer Nebenbestimmung, mit der ein Vorhabenträger zu den Kosten einer archäologischen Rettungsgrabung herangezogen worden sei. Dass eine Kostenbeteiligung von Vorhabenträgern oder Grundstückseigentümern im Rahmen eines öffentlichrechtlichen Vertrages unzulässig sein solle, lasse sich der Entscheidung nicht entnehmen. Die Klägerin habe sich auch nicht dazu verpflichtet, die dem Denkmalpflegeamt obliegende wissenschaftliche Tätigkeit entgegen der damals nach §29 DSchG NRW a.F. bestehenden Gebührenfreiheit zu vergüten, sondern dazu, den durch die von ihr gewünschte umgehende Herbeiführung der Baureife auf ihrem Grundstück bedingten Sonderaufwand Einkauf von zusätzlichen Sach- und Personalmitteln zu kompensieren. Hiergegen sei auch im Hinblick auf die gesetzliche Aufgabenverteilung nach §22 Abs. 3 Nr. 4 DSchG NRW nichts einzuwenden.
- 25 Es treffe auch nicht zu, dass der Vertrag nichtig sei, weil er, der Beklagte, sich zur Leistungserbringung verpflichtet habe, auf die die Klägerin einen Anspruch gehabt hätte (§56 Abs. 2 VwVfG NRW). Denn er habe im Wesentlichen vertraglich zugesichert, die archäologische Ausgrabung zu koordinieren und fachlich zu überwachen. Diese Tätigkeiten habe er allein im öffentlichen Interesse wahrgenommen (§22 Abs. 2 und 3 DSchG NRW) und nicht (auch) im Interesse der Klägerin. Sie hätte keinen Anspruch auf Herstellung des Benehens gehabt. §21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW gelte ausschließlich für das innerbehördliche Verhältnis und diene (ebenfalls) ausschließlich dem öffentliche Interesse; die Wahrung der Belange des Denkmaleigentümers zähle nicht zum Aufgabenbereich des Denkmalpflegeamtes (VG Aachen, Urteil vom 28.05.2013 - 3 K 271/11 -).
- 26 Es liege ferner kein Verstoß gegen das Koppelungsverbot nach §56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG NRW vor. Die Vertragsbestandteile - die Rettungsgrabung und seine Erklärung, dass er, der Beklagte, im Falle ihrer Durchführung die Beseitigung des Bodendenkmals fachlich mittrage - stünden ersichtlich in einem sachlichen

Zusammenhang. Dieser innere Zusammenhang werde auch nicht dadurch beseitigt, dass die Klägerin sich zur anteiligen Übernahme von Grabungskosten verpflichtet habe. Denn dabei sei es darum gegangen, das bestehende öffentlichrechtliche Hindernis für die bauliche Ausnutzung des Grundstücks das Vorhandensein eines Bodendenkmals "zeitnah" zu beseitigen (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 05.02.2003 - 8 A 10775/02 -). Dazu habe auch er durch die Bereitstellung von Finanzmitteln sowie durch Personaleinsatz beigetragen. Ferner liege auch nicht der Fall vor, dass eine hoheitliche Entscheidung - das Benehmen stelle wie bereits ausgeführt eine solche nicht dar - von einer wirtschaftlichen Gegenleistung abhängig gemacht worden sei.

- 27 Im Übrigen verstoße die Forderung der Klägerin gegen den Grundsatz von Treu und Glauben (§62 Satz 2 VwVfG NRW i.V.m. §242 BGB). Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 29.01.2009 - 4 C 15.07 -) sei es mit diesem Grundsatz nicht zu vereinbaren, wenn ein Betroffener einen ihm zunächst entstandenen Vermögensnachteil auf den Erwerber des Grundstücks vertraglich abgewälzt habe und dann einen Ausgleich gegenüber einer Behörde im Wege des öffentlichrechtlichen Erstattungsanspruchs herbeiführen könnte. So verhalte es sich hier, denn die Klägerin habe die durch die Rettungsgrabung entstandenen Mehrkosten bereits an die Grundstückserwerber weitergegeben.
- 28 Auf die gerichtliche Verfügung vom 26.02.2015 hat der Beklagte seine Kostenkalkulation vom 22.01.2010 für die Grabungskampagne 2010 sowie eine weitere Kalkulation des Fördervereins Römerlager C. Q. X. e.V. - Restmittel und Soll-/Ist-Vergleich Stand 30.10.2010 - überreicht. Mit Schriftsatz vom 09.03.2015 hat die Klägerin als Reaktion auf eine weitere Verfügung vom 02.03.2015 erklärt, dass sie ihr Grundvermögen im Baugebiet nicht veräußert habe, sodass die vom Beklagten vermutete Abwälzung der Kosten auf Dritte nicht erfolgt sei.
- 29 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt beider Gerichtsakten sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten (2 Hefter), die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind, verwiesen.

## Gründe

- 30 Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft und auch im Übrigen zulässig, jedoch unbegründet. Die Klägerin kann vom Beklagten nicht die Rückzahlung eines Betrages in Höhe von 55.944,- nebst Prozesszinsen verlangen.
- 31 Als Anspruchsgrundlage für die von ihr geltend gemachte Rückforderung kommt allein der allgemeine öffentlichrechtliche Erstattungsanspruch in Betracht. Der öffentlichrechtliche Erstattungsanspruch bildet die Parallele zum zivilrechtlichen Bereicherungsanspruch. Leistungen ohne Rechtsgrund müssen rückgängig gemacht

werden. Dieser Rechtsgedanke, der sich unmittelbar aus der Forderung nach wiederherzustellender Gerechtigkeit ergibt, hat im Bürgerlichen Recht seine Ausprägung in den Vorschriften der §§812 ff. BGB über die ungerechtfertigte Bereicherung gefunden, sich aber auch im öffentlichen Recht in einer Vielzahl verschiedener spezialgesetzlicher Vorschriften niedergeschlagen. In den Fällen, in denen es wie hier an einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung zur Rückgewähr rechtsgrundlos erlangter Leistungen fehlt, greift der allgemeine öffentlichrechtliche Erstattungsanspruch in analoger Anwendung der §§812 ff. BGB ein. Dabei stimmen die Voraussetzungen und Rechtsfolgen des als Gewohnheitsrecht anerkannten öffentlichrechtlichen Erstattungsanspruchs und des zivilrechtlichen Bereicherungsanspruchs im Wesentlichen überein.

- 32 Vgl. BVerwG, Urteile vom 15.06.2006 - 2 C 10.05 - und vom 12.03.1985 7 C 48.82 -, veröffentlicht bei juris.
- 33 Hier liegen die Voraussetzungen für einen öffentlichrechtlichen Erstattungsanspruch nicht vor. Dieser Anspruch kommt nur unter dem Blickwinkel der Leistungskondiktion nach §812 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. BGB, die Vorrang vor der Eingriffs- bzw. Aufwendungskondiktion genießt, in Betracht. Denn der öffentlichrechtliche Erstattungsanspruch umfasst nicht die Erstattung ersparter Aufwendungen über §812 Abs. 1 Satz 1 2. Alt. BGB.
- 34 Vgl. LG Köln, Urteil vom 05.06.2012 - 5 O 384/11 -, juris Rdnr. 37 m.w.H.; zum Vorrang der Leistungskondiktion Palandt/Sprau, BGB, Kommentar 74. Auflage 2015, §812 Rdnr. 48.
- 35 Dem von der Klägerin geltend gemachten Anspruch kann nicht von vornherein entgegen gehalten werden, dass die Rückzahlungsforderung in Höhe von 55.944,- als rechtsmissbräuchlich zu bewerten wäre. Zwar wäre es nach der vom Beklagten zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts,
- 36 vgl. BVerwG, Urteil vom 29.01.2009 - 4 C 15/07 -, bei juris Rdnr. 17 ff.,
- 37 nicht mit Treu und Glauben analog §242 BGB zu vereinbaren, wenn ein Bürger, der von einer staatlichen Stelle auf vertraglicher Grundlage geleistete Zahlungen zurückfordert, den ihm zunächst entstandenen Vermögensnachteil auf den Erwerber des Grundstücks vertraglich abgewälzt hat.
- 38 Vgl. allerdings VG München, Urteil vom 28.03.2012 - M 18 K 10.5295 -, juris Rdnr. 40 f., wonach zumindest fraglich ist, ob sich auch der Staat auf ein treuwidriges Verhalten eines Bürgers berufen kann.
- 39 Dazu hat die Klägerin jedoch ausgeführt, dass sie unverändert Eigentümerin des betroffenen Grundvermögens im Neubaugebiet "Auf der Lake" ist, sodass sich demnach die Vermutung des Beklagten, sie habe im Rahmen eines Grundstücksweiterverkaufs den durch die Zahlungen für die Grabungskampagne 2010



in Höhe von insgesamt 55.944,- erlittenen Verlust zwischenzeitlich bereits anderweitig kompensiert, nicht erhärten lässt.

- 40 Der von der Klägerin angestrebte Bereicherungsausgleich im Verhältnis zum Beklagten scheidet indes aus anderen Gründen.
- 41 Soweit sich dieser auf ihre anteilig für zusätzlich eingestelltes Personal entfallenden Zahlungen erstreckt - diese betreffen etwa 2/3 und damit den überwiegenden Teil der eingeklagten Forderung -, fehlt es bereits an der Passivlegitimation des Beklagten. Denn insoweit hat dieser nichts erlangt und ist deshalb kein Leistungsempfänger im Sinne des §812 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. BGB, weil es an einer zweckgerichteten Mehrung seines Vermögens fehlt. Vielmehr ist nach Auffassung der Kammer diesbezüglich in dem Mehrpersonenverhältnis der Förderverein Römerlager C. Q. X. e.V. als Bereicherungsschuldner im rechtlichen Sinne anzusehen: Die Klägerin hat ebenso wie der Beklagte entsprechend der vertraglichen Vereinbarung im Jahr 2010 Gelder an den im Zuge der entdeckten Bodenfunde am 20.11.2008 gegründeten Förderverein überwiesen. Ihre Ansicht, der Verein sei lediglich als ein bloßes Konstrukt bzw. - so die Klägerin in der mündlichen Verhandlung - als eine "leere Hülle" geschaffen worden, um den Beklagten quasi von jeglicher Haftung freizustellen, wird von der Kammer nicht geteilt. Denn der Vereinszweck geht laut §2 der entsprechenden Satzung vom 18.12.2008 über das archäologische Projekt in C. hinaus und der Förderverein existiert trotz der im Jahr 2012 beendeten Ausgrabungsarbeiten heute noch. Erster Vereinsvorsitzender war und ist der ehemalige Bürgermeister der Stadt Q. X. . In diesem Zusammenhang hat der Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung überzeugend ausgeführt, die Gründung des Fördervereins habe in erster Linie damit zu tun gehabt, dass die im Neubaugebiet "Auf der Lake" entdeckten Relikte u.a. aus der Römerzeit für die Stadt Q. X. eine Art "Jahrhundertfund" mit Sensationscharakter bedeutet hätten und diesem Umstand habe Rechnung getragen werden sollen. Ebenso wenig vermag der Einwand der Klägerin zu überzeugen, dass dem Förderverein hinsichtlich des gesamten Betrages von 55.944,- nur die Funktion einer sog. Zahlstelle zugekommen sei, sodass der Beklagte, der wissenschaftliche Ausgrabungen sowie die Bergung und Restaurierung von Bodendenkmälern gemäß §22 Abs. 3 Nr. 4 DSchG NRW als Pflichtaufgabe durchzuführen hat, vollumfänglich der wahre Empfänger ihrer Leistung(en) sei. Denn eine Zahlstelle zeichnet sich dadurch aus, dass sie bloß Rechenvorgänge ohne eine Prüfung der einzelnen Sachverhalte abwickelt.
- 42 Vgl. VG München, Urteil vom 28.03.2012 - M 18 K 10.5295 -, juris Rdnr. 29; ferner Münchener Kommentar, 6. Auflage 2013, §812 Rdnr. 143.
- 43 Davon kann hier hinsichtlich der Kosten für das anlässlich der Ausgrabungen in C. zusätzlich eingestellte Personal keine Rede sein. Denn insoweit war der Förderverein ausweislich des §2 Abs. 5 des für das Grabungsjahr 2010 geschlossenen öffentlichrechtlichen Vertrages selbst der Arbeitgeber dieser Arbeitskräfte, sodass er bei der Überweisung der Löhne keine fremden, sondern

eigene Verbindlichkeiten beglich. Dieser wesentliche Aspekt steht der Einstufung des Fördervereins als bloße Zahlstelle in dieser Hinsicht entgegen. Die Kosten für das zusätzliche Personal - zwei Techniker, zwei Helfer (Vorarbeiter) und ein Grabungszeichner - betragen nach der vom Beklagten überreichten Kostenkalkulation vom 22.01.2010, die etwa im zeitlichen Zusammenhang mit dem Vertragsschluss erstellt wurde, insgesamt 98.785,82,- . Daher entfällt von den seinerzeit veranschlagten Kosten in Höhe von 146.185,82,- - im Vertrag wurde etwa deckungsgleich von 145.000,- ausgegangen - ein Anteil von etwa 67,58 % auf diesen Kostenteilkomplex. Die weiteren Kosten für eigenes Personal des Beklagten - zwei Wissenschaftler und ein Techniker - in Höhe von 58.000,- wurden in der Kostenkalkulation lediglich nachrichtlich erwähnt; sie wurden nicht Gegenstand der vertraglich geregelten Kostenbeteiligung der Klägerin. Vor diesem Hintergrund ist die Klage schon im Umfang von 37.806,96 (67,58 % von 55.944,- ) wegen der insoweit fehlenden Passivlegitimation des Beklagten unbegründet.

- 44 Was die veranschlagten Kosten für Sachmittel in Höhe von 47.400,- - ungefähr 32,42 % der kalkulierten Kosten von 146.185,82,- - betrifft, ist der Förderverein nach Ansicht der Kammer demgegenüber als Zahlstelle und der Beklagte als Leistungsempfänger im Sinne des §812 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. BGB anzusehen. Denn laut §2 Abs. 5 der streitgegenständlichen Vereinbarung war der Beklagte zur Beschaffung bzw. zum Einkauf von Material und von Arbeitsgeräten verpflichtet ("Die LWL-Archäologie für Westfalen übernimmt es ... Material, Arbeitsgerät (Bagger etc.) ... zu beschaffen, zu beauftragen ..."). Demnach wurde er Vertragspartner der entsprechenden Firmen, sodass der Förderverein insoweit bei der Begleichung der anfallenden Rechnungen, die der Beklagte auf ihre sachliche und rechnerische Richtigkeit überprüfte, fremde Verbindlichkeiten für diesen abwickelte.
- 45 Jedoch hat die Klägerin gegenüber dem Beklagten auch hinsichtlich des verbleibenden Betrages von 18.137,04 (32,42 % von 55.944,- ) keinen Anspruch auf Rückzahlung. Denn der Beklagte hat das Geld nicht ohne rechtlichen Grund erlangt. Die Kammer teilt seine Auffassung, dass der geschlossene öffentlichrechtliche Vertrag wirksam ist.
- 46 Eine Nichtigkeit des für das Grabungsjahr 2010 geschlossenen Vertrages ergibt sich nicht aus §59 Abs. 1 VwVfG NRW i.V.m. §138 BGB. Sittenwidrigkeit in diesem Sinne wird angenommen, wenn ein Rechtsgeschäft gegen das Anstandsgefühl aller "billig und gerecht Denkenden" verstößt bzw. wenn ein Vertrag den "Stempel der Verwerflichkeit" trägt. Dies kann der Fall sein, wenn ein Vertragspartner eine Zwangs- oder extreme Notsituation des anderen Partners ausnutzt.
- 47 Vgl. zur inhaltsgleichen Bundesvorschrift Bonk, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Auflage 2014, §59 Rdnr. 59.
- 48 Dass hier bei Abschluss der öffentlichrechtlichen Vereinbarung eine solche Zwangs-

oder Notlage zu Lasten der in geschäftlichen Angelegenheiten nicht unerfahrenen Klägerin vorlag, ist nicht erkennbar. In diesem Zusammenhang hat der Vertreter des Beklagten in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass es regelmäßig und auch im Fall der Klägerin im Hinblick auf seine begrenzten Personal- und sonstigen Ressourcen nicht möglich gewesen sei, die an sich unerwünschte Rettungsgrabung - eigentlich sollten Bodendenkmäler für nachfolgende Generationen an Ort und Stelle verbleiben innerhalb der von den Investoren gewünschten kurzen Zeitspanne durchzuführen. Deshalb habe man Gespräche mit den Grundstückseigentümern gesucht, um eine möglichst flexible Kompromisslösung zu finden, die für alle Beteiligten tragbar gewesen sei. Dabei habe man sich auf eine angemessene Kostenbeteiligung der an einer möglichst zeitnahen Herbeiführung der Baureife ihrer Grundstücke interessierten Investoren geeinigt, um zusätzliches Personal einstellen und Sachmittel erwerben zu können, während er, der Beklagte, im Rahmen des ihm Möglichen einen Teil seiner Mitarbeiter sowie öffentliche Fördergelder zur Verfügung gestellt habe. Vor dem Hintergrund dieser plausiblen Darstellung vermag die Kammer nicht zu erkennen, dass der Beklagte bei Vertragsschluss zum Nachteil der Klägerin in unverhältnismäßiger Weise eine Machtposition ausnutzte, die die Vereinbarung als verwerflich erscheinen ließe.

- 49 Ebenso wenig lässt sich ein von der Klägerin gerügter Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot gemäß §59 Abs. 1 VwVfG NRW i.V.m. §134 BGB feststellen. Gesetzliche Verbote in diesem Sinne sind grundsätzlich nur solche, die entweder den Abschluss eines Vertrages, d.h. eine Regelung der in Frage stehenden Angelegenheit durch Vertrag, oder den Inhalt der vertraglichen Regelung, d.h. insbesondere den mit dem Vertrag bezweckten Erfolg und das zur Herbeiführung des Erfolgs erforderliche Verhalten schlechthin verbieten.
- 50 Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 15. Auflage 2014, §59 Rdnr. 11.
- 51 Der Einwand der Klägerin, der Beklagte habe gemäß §22 Abs. 3 Nr. 4 DSchG NRW die wissenschaftliche Ausgrabung und Bergung von Bodendenkmälern als Pflichtaufgabe wahrzunehmen, sodass es auch nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen unzulässig sei, die damit verbundene Kostenlast auf den Grundstückseigentümer abzuwälzen, ist im vorliegenden Fall nicht stichhaltig. Zwar hat das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 20.09.2011 10 A 1995/09 in der Tat entschieden, dass die Delegation dieser Aufgabe und der damit verbundenen Kostentragungspflicht auf Private mangels entsprechender Ermächtigungsgrundlage im damals gültigen und auch hier anzuwendenden Denkmalschutzrecht nicht vorgesehen sei. Dieser Fall betraf jedoch den Fall eines Verwaltungsaktes, der mit einer entsprechenden Nebenbestimmung versehen worden war. Anders als beim Erlass eines Verwaltungsaktes bedarf es zum Abschluss eines öffentlichrechtlichen Vertrages indes keiner speziellen Ermächtigungsgrundlage (Vorbehalt des Gesetzes); nach §54 Satz 1 VwVfG NRW muss lediglich der Vorrang des Gesetzes gewahrt bleiben ("...soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen."). Es gab jedoch im nordrheinwestfälischen Denkmalrecht in der bis zum 26.07.2013 geltenden Fassung - seit

dem 27.07.2013 ist in §29 Abs. 1 DSchG NRW für derartige Fälle nunmehr eine Kostentragungspflicht des jeweiligen Vorhabenträgers im Rahmen des Zumutbaren ausdrücklich normiert - keine Vorschrift, die es nach ihrem Wortlaut oder Sinn und Zweck einem Investor verwehrte, sich finanziell an archäologischen Grabungsarbeiten zu beteiligen, die vor der Verwirklichung eines Projekts auf dem Baugrundstück durchgeführt werden. Dies kann auch nicht aus §29 DSchG NRW a.F. gefolgert werden, wonach für gewisse Amtshandlungen keine Gebühren erhoben werden. Somit sah das seinerzeit gültige nordrheinwestfälische Denkmalrecht einen derartigen Investorenvertrag zwar nicht explizit vor, es stand einer solchen Vereinbarung aber auch nicht entgegen, sodass es im Zeitpunkt des Vertragsschlusses an einem gesetzlichen Verbot mangelte, gegen das die Beteiligten mit der vereinbarten Beteiligung der Klägerin an den für die Rettungsgrabung anfallenden Kosten verstoßen haben könnten.

- 52 Vgl. hinsichtlich des ähnlich ausgestalteten rheinlandpfälzischen Denkmalrechts Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 05.02.2003 - 8 A 10775/02 -, veröffentlicht bei juris Rdnr. 25.
- 53 Der Wirksamkeit der Vereinbarung steht auch nicht §59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW entgegen. Nach dieser Vorschrift ist ein Vertrag im Sinne des §54 Satz 2 nichtig, wenn sich die Behörde eine nach §56 unzulässige Gegenleistung versprechen lässt. Nach §56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG NRW muss die Gegenleistung den gesamten Umständen nach angemessen sein und im sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde stehen. Letzterer Halbsatz normiert das sog. Koppelungsverbot; dieses soll vor allem dem befürchteten "Verkauf von Hoheitsrechten" entgegenwirken. Hoheitliche Entscheidungen dürfen ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden, es sei denn, erst die Gegenleistung würde ein der Entscheidung entgegenstehendes rechtliches Hindernis beseitigen. Dabei ist immer auf den Inhalt und die Begleitumstände des konkreten Vertrags abzustellen.
- 54 Vgl. Bonk, in: Stelkens/Bonk/Neumann, a.a.O., §56 Rdnr. 49.
- 55 Der von den Beteiligten geschlossene Vertrag ist als subordinationsrechtlicher Vertrag im Sinne des §54 Satz 2 VwVfG NRW einzuordnen. Denn ein solcher liegt nach dem gebotenen weiten Verständnis immer dann vor, wenn wie hier eine öffentlichrechtliche Vereinbarung zwischen einer staatlichen Stelle und einer nichtstaatlichen Stelle geschlossen wurde.
- 56 Vgl. Bonk, in: Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., §54 Rdnr. 5.
- 57 Hingegen kann ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot nicht erkannt werden. Die von der Klägerin für die Grabungskampagne 2010 erbrachte Gegenleistung in Höhe von 55.944,- steht in einem sachlichen Zusammenhang mit der Leistung des Beklagten, sein Benehmen im Sinne des §21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW für

eine Bebauung der Vorhabengrundstücke zeitnah zu erteilen. Mit ihren jeweiligen vertraglichen Verpflichtungen sind die Beteiligten sich entgegen gekommen, um einerseits im Interesse der Investoren möglichst frühzeitig eine Baureife der Grundstücke herzustellen, was bei einem regulären Ablauf des Verfahrens ohne deren Kostenbeteiligung nicht in derselben Zeit möglich gewesen wäre, und andererseits denkmalschützerischen Belangen zu genügen, nämlich die Funde und Befunde u.a. fachgerecht auszugraben und zu dokumentieren. Hierin kann keine unzulässige Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung erblickt werden. Mit dem von der Klägerin zu erbringenden Finanzierungsbeitrag ist bezweckt worden, das rechtliche Hindernis für eine Bebauung des Grundvermögens in Form des vorhandenen Bodendenkmals beschleunigt zu beseitigen. Keine andere Bewertung folgt aus der Vorbemerkung und §3 des öffentlichrechtlichen Vertrages. Dazu hat der Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung dargelegt, die vereinbarte Hinfälligkeit des erteilten Benehmens im Falle einer schriftlichen Kündigung durch eine Vertragspartei habe der Absicherung der Denkmalschutzbelange gedient; es habe die Befürchtung bestanden, dass es ohne diese Regelung zu einer Zerstörung des Bodendenkmals hätte kommen können. Diese Begründung sieht die Kammer als nachvollziehbar an.

- 58 Die Gegenleistung der Klägerin in Höhe von 55.944,- ist auch als angemessen im Sinne des §56 Abs. 1 Satz 2 1. Halbsatz VwVfG NRW zu bewerten. Denn dieser Zahlungsbeitrag ist angesichts der mit der Kalkulation vom 22.01.2010 veranschlagten Gesamtkosten von insgesamt 204.185,82,- (146.185,82,- + 58.000,- ) nicht zu hoch bemessen worden, zumal die Klägerin ein erhebliches wirtschaftliches Interesse daran hatte, ihr Grundvermögen möglichst schnell einer Bebauung zuführen zu können. Dass die Kostenschätzung des Beklagten realistisch und sorgfältig durchgeführt wurde, zeigt auch der Umstand, dass die später vom Förderverein Römerlager C. Q. X. e.V. zum 30.10.2010 erstellte Kalkulation (Restmittel und Soll-/Ist-Vergleich) voraussichtliche Grabungskosten für 2010 in Höhe von 144.958,- ausweist, die fast genau dem vertraglich zugrunde gelegten Betrag von 145.000,- entsprechen.
- 59 Der Vertrag ist schließlich auch an §56 Abs. 2 VwVfG NRW gemessen nicht zu beanstanden. Nach dieser Bestimmung kann, besteht auf die Leistung der Behörde ein Anspruch, nur eine solche Gegenleistung vereinbart werden, die bei Erlass eines Verwaltungsaktes Inhalt einer Nebenbestimmung nach §36 sein könnte. Ein solcher Fall liegt hier nicht vor, da die Klägerin ohne den Vertrag keinen Anspruch auf die Erteilung des Benehmens durch den Beklagten gehabt hätte. Denn bei dieser Art der behördlichen Mitwirkung handelt es sich um keinen Verwaltungsakt, da er gegenüber dem Bürger keine eigene und unmittelbare Rechtswirkung entfaltet, sondern lediglich um ein Verwaltungsinternum.
- 60 Vgl. Davydov, in: Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar 2009, §21 4.3.2.
- 61 Da die Klägerin somit mit ihrer Hauptforderung auf Rückzahlung unterliegt,

kann sie vom Beklagten auch keine Prozesszinsen entsprechend §291 BGB i.V.m. §288 Abs. 1 Satz 2 BGB verlangen.

- 62 Die Kostenentscheidung beruht auf §154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit des Urteils ergibt sich aus der entsprechenden Anwendung des §167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. §§708 Nr. 11, 711 Satz 1 ZPO.
- 63 Vgl. dazu in Bezug auf allgemeine Leistungsklagen Pietzner, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Kommentar, Loseblattsammlung Stand: März 2014, Band II, §167 Rd-nr. 135.