

Denkmalrecht in Deutschland

Zur Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr zu Kostenfolgen im Planfeststellungsverfahren

Autor: Dr. D. Martin, Stand 1. August 2015

Bundesrechtliche Planfeststellungsverfahren

In bundesrechtlich geregelten Planfeststellungsverfahren ist zwar die verfahrensrechtliche Stellung der Denkmalbehörden schwach, da die Planfeststellungsbehörde auch dann, wenn das Landesrecht etwa die Herstellung des Benehmens verlangt (vgl. z.B. § 15 Abs. 4 Satz 1 DSchG Bbg a.F.), nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht an deren Auffassung gebunden ist und lediglich zur Anhörung verpflichtet sein soll (BVerwG v. 29.4.1993 – 7 A 2.92 – Bundesbahnstrecke Erfurt – Bebra I – E 92, 258, 262). Die Bundesbehörde hat daher weitgehend die Möglichkeit, in eigener Kompetenz über das öffentliche Interesse am Erhalt von Denkmälern zu entscheiden. Darüber hinaus soll ein Bundesland als Träger der Kulturhoheit mangels eigener Rechte (§ 42 Abs. 2 VwGO) nicht befugt sein, verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen einen Planfeststellungsbeschluss mit der Behauptung in Anspruch zu nehmen, die Belange des Denkmalschutzes seien nicht angemessen gewichtet worden (so BVerwG v. 7.1.1992 - 7 B 153.91, NVwZ RR 1992,457 = Jurion).

Die Planfeststellungsbehörde ist dagegen nach der Rspr. des BVerwG (B. v. 26.6.1992 - 4 B 1-11.92, NVwZ 1993, 572) allerdings generell nicht befugt, zwingende materiell-rechtliche Vorschriften - auch solche des Landesrechts - im Wege der Abwägung zu überwinden. Dieser Rechtsprechung ist der Vertreter der Bundesrepublik in dem Verwaltungsstreitverfahren des Landes Brandenburg gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem BVerwG (Az. BVerwG 11 A 80.95) hinsichtlich des Bodendenkmalschutzes ausdrücklich beigetreten. Der an die Weisungen der Bundesregierung gebundene Oberbundesanwalt beim BVerwG hat sich gemäß § 35 VwGO zur Wahrung des öffentlichen Interesses an dem Rechtsstreit beteiligt und unter dem 1. Februar 1996 (Az. 4 R 537.95), die unten abgedruckte, nach seinen ausdrücklichen Angaben mit den Bundesministerien des Innern, der Finanzen und der Justiz abgestimmte Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr zu der Rechtsfrage abgegeben, ob und in welchem Umfang der Veranlasser eines planfestzustellenden Vorhabens im Planfeststellungsbeschluss zur Kostentragung für Ausgrabungen und Bergungen von Bodendenkmälern verpflichtet werden kann:

Auszug aus der offiziellen Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr zur Kostentragung:

„1. Belange des Denkmalschutzes sind - wie alle anderen öffentlichen Belange - in die der Planfeststellungsbehörde obliegende Abwägung einzubeziehen, ohne dass hierbei ein Belang vorrangig zu berücksichtigen wäre. Bereits bei der Aufnahme seiner Planungstätigkeit beteiligt der Vorhabenträger neben den anderen in ihrem Aufgabengebiet berührten Trägern öffentlicher Belange auch die Denkmalschutzbehörden. Deren Aufgabe ist es, das Vorhandensein eines Bodendenkmals hinreichend konkret darzutun. Vage Vermutungen sind noch kein

berücksichtigungsfähiger Belang; das Vorhandensein eines Bodendenkmals muss ernsthaft angenommen werden können, nahe liegend sein oder sich aufdrängen. Einen derartigen Konkretisierungsgrad denkmalschutzwürdiger Belange hat die Denkmalschutzbehörde auf ihre Kosten herbeizuführen. Ist dies geschehen, ist es Aufgabe des Vorhabenträgers, das Bodendenkmal als öffentlichen Belang in die Umweltverträglichkeitsprüfung einzubeziehen und zu berücksichtigen, dabei möglichst zu schonen oder andernfalls die notwendigen Maßnahmen (Dokumentation, Sicherung oder Verlagerung) durchzuführen. Hierfür ist er grundsätzlich kostenpflichtig. Soweit es die Kostentragung für die Durchführung von Maßnahmen betrifft, kann eine Verpflichtung zur Kostentragung durch Dritte nur dann im Planfeststellungsbeschluss ausgesprochen werden, wenn sich diese Verpflichtung aus gesetzlichen, - also auch landesrechtlichen - Vorschriften ergibt. Dabei sind zwingende materiell-rechtliche Vorschriften auch nicht im Wege der Abwägung überwindbar (BVerwG B. v. 26. Juni 1992 - 4 B 1-11/92, NVwZ 1993, 572). Im Übrigen kann im Planfeststellungsbeschluss die Angabe einer Kostentragungspflicht durch Dritte (z.B. aufgrund privatrechtlicher Vereinbarung) nur nachrichtlicher Natur sein. Soweit die Landesdenkmalschutzgesetze also eine zwingende Kostentragung durch den Vorhabenträger vorsehen, hat dies die Planfeststellungsbehörde in ihrem Beschluss zu berücksichtigen.¹

Die Bergung, Dokumentation und Sicherung von kulturhistorischen Funden kann in der Planfeststellung, soweit in den Denkmalschutzgesetzen der Länder nichts anderes zwingend geregelt ist, nur dem Planbegünstigten auferlegt werden. Grundsätzlich ist der Vorhabenträger lediglich zur Durchführung solcher Maßnahmen verpflichtet, die durch das Vorhaben ursächlich bedingt sind. Nebenbestimmungen können nicht zu dem Zweck festgesetzt werden, die örtlichen Verhältnisse zu verbessern oder deren Verbesserung durch andere zu ermöglichen. Sie dürfen mithin nur darauf gerichtet sein, nachteilige Wirkungen des Vorhabens zu verhüten oder auszugleichen.

Aus alledem folgt, dass Maßnahmen, durch die das Vorhandensein von Bodendenkmalen erst festgestellt werden soll, nicht durch das Vorhaben veranlasst sind. Die Kosten solcher Feststellungen sind, da sie zu einem späteren Zeitpunkt auch ohne das Vorhaben angefallen wären - von den zuständigen Landesbehörden zu tragen. Die Planfeststellungsbehörde ist lediglich verpflichtet, durch Anordnungen sicherzustellen, dass den Landesbehörden zur Durchführung ihrer Feststellungen eine angemessene Frist eingeräumt wird.

Nur wenn nach einer im Rahmen der verkehrswegerechtlichen Planfeststellung vorzunehmenden Abwägung aller Belange der Eingriff oder die Beseitigung eines bekannten Bodendenkmals unvermeidlich ist, insbesondere weil eine Verlegung der Trasse nicht in Betracht kommt, ist die vorzeitige Bergung oder Sicherung des Bodendenkmals oder Teilen davon durch das Vorhaben veranlasst. Die dafür

¹ Anmerkung Martin: Dasselbe gilt - wie die folgenden Sätze zeigen - wenn die Kostenpflicht über Nebenbestimmungen z.B. über § 36 VwVfG begründet bzw. aktualisiert werden kann.

notwendigen Kosten sind unter Berücksichtigung der Zumutbarkeit² dem durch die von der Planfeststellung Begünstigten zu tragen.³

2. Diese Rechtsauffassung führt auch im vorliegenden Fall unter Beachtung des Gesetzes über den Schutz und die Pflege der Denkmale und Bodendenkmale im Land Brandenburg (nachfolgend DSchG) zu einem sachgerechten Ergebnis. Die von der Beklagten unter Bezugnahme auf das in das Verfahren eingeführte Rechtsgutachten von Prof. Dr. Finkelnburg vertretene Auffassung, dass die durch einen Planfeststellungsbeschluss zugelassene Zerstörung eines Bodendenkmals zum völligen Wegfall der Schutz- und Erhaltungsverpflichtung nach § 12 Abs.2 DSchG führen muss, wird in dieser Absolutheit nicht geteilt. Vielmehr muss schon wegen des Wortlauts von § 2 Abs. 5 DSchG - insoweit übereinstimmend mit dem von dem Kläger eingebrachten Rechtsgutachten von Prof. Dr. Battis vom Oktober 1993 - gefolgert werden, dass die Zerstörung eines Bodendenkmals vor Ort nicht zum völligen Verlust der Denkmaleigenschaft führt, sofern Teile des Denkmals ausgegraben und geborgen wurden. Unabhängig von der in § 15 Abs. 3 DSchG festgelegten Dokumentationspflicht hat der Veranlasser, wenn die vollständige Erhaltung eines Bodendenkmals nach Abwägung aller Belange nicht in Betracht kommt, nach § 12 Abs.2 DSchG im Rahmen des ihm Zumutbaren die Kosten der möglichen Bergung oder Sicherung des Bodendenkmals oder schützenswerter Teile davon zu tragen.

Für in der Planfeststellung unbekannt gebliebene Bodendenkmale, die bei Durchführung des Vorhabens entdeckt werden, gilt dies jedoch nicht.⁴ Aufgrund der dem Planfeststellungsbeschluss innewohnenden Konzentrationswirkung ist eine denkmalrechtliche Erlaubnis neben dem Planfeststellungsbeschluss nicht erforderlich. In der Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Belange bewertet, und abschließend beurteilt. Sämtliche Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung sind ausgeschlossen. Die Veränderung oder Zerstörung unbekannt gebliebener Denkmale wird zugelassen. Der Vorhabentäger ist nicht verpflichtet, nachträgliche Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

Die hier einschlägigen Vorschriften über Zufallsfunde in den Denkmalschutzgesetzen der Länder (vgl. Berlin § 5; Brandenburg §§ 5,19; Mecklenburg-Vorpommern § 11; Sachsen § 20; Sachsen-Anhalt § 9 Abs. 3; Thüringen § 16) räumen regelmäßig lediglich der zuständigen Denkmalschutzbehörde die Möglichkeit ein, innerhalb einer Frist von etwa einer Woche bei unverändertem Zustand zu entscheiden, ob es sich bei dem Fund um ein kulturhistorisches Denkmal handelt. In Mecklenburg-Vorpommern kann die Frist im Rahmen des Zumutbaren verlängert werden; in Brandenburg dürfen die Betroffenen nicht unzumutbar belastet werden. Innerhalb

² Anmerkung Martin: Dem Begünstigten sind die meist relativ geringen Kosten in aller Regel zuzumuten, zumal er die Kosten innerhalb seines Vorhabens unterbringen und Steuervorteile in Anspruch nehmen kann. Nicht zu unterschätzen ist der Zeitgewinn durch frühzeitige Bereitstellung der notwendigen Mittel.

³ Anmerkung Martin: Unabhängig hiervon ist der Antragsteller verpflichtet, sämtliche Kosten zu tragen, die für die Stellung des Antrags notwendig sind (vgl. den Rechtsgedanken der § 13 Abs.2 SächsDSchG, § 14 Abs. 1 Satz 3 ThürDSchG). Der Antragsteller muss Genehmigungsreife und Genehmigungsfähigkeit gewährleisten.

⁴ Anmerkung Martin: Um diese Rechtsfolge zu vermeiden, sollte deshalb immer auf einem ausdrücklichen Nebenbestimmungsvorbehalt für den Fall der Entdeckung weiterer Bodendenkmale bestanden werden.

dieser Frist hat die Denkmalschutzbehörde darüber hinaus das Recht zur Bergung und Inbesitznahme sowie Auswertung der Funde.

Dem Vorhabenträger werden aber keine Verpflichtungen zur Durchführung von Bergungs- oder Sicherungsmaßnahmen für derartige „Zufallsfunde“ oder zur Übernahme der hierbei entstehenden Kosten auferlegt. Er kann zwar bei unvorhergesehenen Wirkungen des Vorhabens gemäß § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG zu entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen verpflichtet werden, die für das öffentliche Wohl notwendig sind. Die nachträgliche Anordnung von Schutzauflagen zu Gunsten der Landesdenkmalschutzbehörde scheitert jedoch bereits daran, dass diese nicht in ihren Rechten beeinträchtigt ist."