

Verursacherprinzip Wittislingen BayVGH Urteil vom 4.6.2003 26 B 00.3684, EzD 2.3.5 Nr. 3

- 1. Betreibt eine Gemeinde in Kenntnis des Vorhandenseins von Bodendenkmälern die Bauleitplanung für dieses Gebiet, so ist sie als Veranlasserin der Grabungen anzusehen mit der Folge, dass Ansprüche auf auch nur teilweise Kostentragung durch den Staat (Landesamt für Denkmalpflege) nicht gegeben sind.**
- 2. Es bestehen auch keine Ansprüche auf Bezuschussung, kein Erstattungsanspruch und kein Anspruch aus Geschäftsführung ohne Auftrag.**

Zum Sachverhalt

Zum Sachverhalt s. das klagabweisende Urteil des VG München vom 14.9.2000, EzD 2.3.5 Nr. 2. Der Senat hat die Berufung wegen besonderer rechtlicher Schwierigkeiten zugelassen. Der Kl. (Markt W.) macht im Berufungsverfahren geltend, er habe die Grabungen nicht verursacht, die Aufstellung des Bebauungsplans habe keine Grabungsarbeiten ausgelöst. Die Erschließungsarbeiten seien erst nach Bestandskraft des Bebauungsplans in Auftrag gegeben worden. Diese könnten nicht Ursache der großflächigen Grabungsarbeiten gewesen sein. Für die Kanalverlegungs- und Straßenherstellungsarbeiten hätten Grabungen in wesentlich bescheideneren Umfang ausgereicht, um den Belangen des Denkmalschutzes Rechnung zu tragen. Außerdem folgere das VG aus einer Gemeinschaftsaufgabe zu Unrecht eine Pflicht zur gemeinsamen Kostentragung. Hierzu beantragt der Kl., den Bekl. zu verurteilen, die für die Ausgrabungen aufgewendeten Mittel in Höhe von 109 033, 57 EUR (entspricht 213 251,12 DM) zu erstatten.

Aus den Gründen

Die zulässige Berufung hat keinen Erfolg. Das VG hat die Klage zu Recht abgewiesen. Die Klage ist unbegründet. Dem Kl. steht der geltend gemachte Erstattungsanspruch gegen den Bekl. nicht zu. Der Anspruch lässt sich nicht auf vertragliche Grundlagen stützen. Darüber sind sich die Beteiligten im Berufungsverfahren einig. Entgegen der Auffassung des Kl. besteht auch keine gesetzliche Grundlage, die den geltend gemachten Anspruch rechtfertigen könnte. Weder die Bayerische Verfassung noch das DSchG enthalten Regelungen, auf die der Erstattungsanspruch gestützt werden könnte. Auch die Grundsätze der (öffentlich-rechtlichen) Geschäftsführung ohne Auftrag kommen nicht zur Anwendung. Dies hat das VG im Einzelnen ohne Rechtsfehler mit zutreffenden Erwägungen begründet. Insoweit wird auf die ausführlichen Entscheidungsgründe des angefochtenen Urteils Bezug genommen. Die Berufung enthält weder tatsächliche noch rechtliche Gesichtspunkte, die zu einer anderen Entscheidung führen. Der VGH weist die Berufung aus den Gründen der angefochtenen Entscheidung als unbegründet

zurück und sieht gemäß § 130b Satz 2 VwGO von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab.

Ergänzend und in Würdigung des Vorbringens im Berufungsverfahren wird noch ausgeführt: Das VG hat zutreffend angenommen, dass das DSchG 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: OVG RP, Urteil vom 5.2.2003, 8 A 1077/02.OVG, Jurisdokument MWRE 104820300). Seine Erwägung, dass dem Kl. 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 Kl., 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 Bekl. 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 Kl. 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 OVG RP vom 5.2.2003 aaO unter Hinweis auf Art. 6 des Europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes, bestätigt durch BVerwG Beschluss vom 24.4.2003, 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 Rettungsgrabungen 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 DSchG von einer grundsätzlichen Beteiligung auch der Gemeinden an den Grabungskosten aus, ohne allerdings die Frage zu regeln, wer welche Kosten in welchen Umfang zu tragen hat.

In diesem Zusammenhang kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass der Kl. zum Zeitpunkt der Baumaßnahmen zur Herstellung der Erschließungsanlagen und zu Beginn der Grabungsarbeiten (Allein-)Eigentümer aller Grundstücke im Plangebiet war, wie die Vertreter des Kl. 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 DSchG 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 getätigte 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 Verkaufspreises für das baureife Grundstück zu berücksichtigen. So hätte der Kl. die von ihm getätigten Grabungskosten auf die Käufer der Grundstücke „umlegen“ können.

... Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO gegeben ist. (Der Streitwert für das Berufungsverfahren wurde auf 109 033,57 Euro festgesetzt; §§ 13 Abs. 1, 14 GKG.).

Anmerkungen Dieter J. Martin

1. Zur Vorinstanz VG München Urteil vom 14.9.2000 M 29 K 00.838, EzD 2.3.5 Nr. 2

1. Die Fragen des Veranlassersprinzips und der Kostentragungspflichten im Denkmalrecht werden in den einzelnen Denkmalschutzgesetzen höchst stiefmütterlich behandelt. Kaum erkannt werden in der Praxis die unzweifelhaften ergänzenden Rechtsgrundlagen des Verwaltungsverfahrensgesetzes, aber auch bereits der Bauleitplanung, von städtebaulichen Verträgen und des Erschließungsbeitragsrechts. Siehe auch *Martin, Verursacher, Veranlasser und Kostenfolgen im Denkmalrecht, BayVBl. 2001, S. 289 ff.*

2. Das Urteil, dem in Argumentation und Ergebnis voll beizupflichten ist, betritt zumindest für das bayerische Recht Neuland, zumal die bayerischen Behörden bisher davon ausgegangen waren, dass eine Gesetzeslücke hinsichtlich der

Kostentragungspflichten bestehe. Das Gericht weist präzise nach, dass zumindest die Gemeinde im Bereich der Bauleitplanung eine gesetzliche und letztlich uneingeschränkte Kostentragungspflicht trifft, wenn sie mit ihrer Planung erst die Notwendigkeit der oft kostenträchtigen Ausgrabung, Bergung und Dokumentation von Bodendenkmälern auslöst.

Durch dieses Urteil werden sich auch die staatlichen Maßnahmeträger wie insbesondere die Eisenbahn- und Straßenbauer klarmachen müssen, dass sie auch die Kosten veranlasster archäologischer Grabungen usw. in ihre Maßnahmekosten einstellen müssen und nicht den dafür absolut unzureichenden Haushalt des Landesamtes für Denkmalpflege belasten können.

3. Ergänzen lässt sich die Argumentation des Gerichts für alle Veranlasser von Maßnahmen, welche auf Denkmäler einwirken, durch weitere grundsätzliche Überlegungen. Die Kostenfolgen von Eingriffen treffen bereits bisher - wie in anderen Genehmigungsverfahren nach anderen Rechtsgrundlagen - weitgehend die Bauherren als Veranlasser und nicht die Denkmalbehörden. Dies ergibt sich aus dem Zusammenhang der Verfahrensstellung aller Antragsteller und ihrer Pflichten zur Ausführung entsprechend der gesetzlichen Vorgaben, z. B. auch aus der von ihnen zu gewährleistenden Denkmalverträglichkeit ihrer Maßnahme. Uneingeschränkt gilt dies auch für alle Maßnahmen der öffentlichen Hand, also der Gemeinden und des Staates, welche sich keinesfalls auf Unzumutbarkeit berufen können. Durch Nebenbestimmungen zu bau- und denkmalrechtlichen Verwaltungsakten auf der Rechtsgrundlage des Verwaltungsverfahrensgesetzes (§ 36) oder durch öffentlich-rechtliche Verträge lassen sich die Pflichten der Veranlasser und Antragsteller jederzeit praxisgerecht präzisieren; dies zeigt auch der entschiedene Fall. Unnötige Vollzugsdefizite in Genehmigungsverfahren aller Art führen zu Unsicherheiten. Einer Änderung des bayerischen und anderer Denkmalschutzgesetze bedarf es deshalb nicht. Siehe im Einzelnen *Martin a.a.O.*

2. Zum BayVGH

S. zunächst die Anmerkung zu EzD 2.3.5 Nr. 2. Der BayVGH verweist zusätzlich auf eine Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz, das auch Art. 6 des Europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes in seine Erwägungen einbezieht. Unter dem 9.10.2002 (BGBl. II S. 2079) ist das Gesetz zu dem Europäischen Übereinkommen vom 16.1.1992 zum Schutz des archäologischen Erbes verkündet worden. Das „Übereinkommen von Valletta“ („Übereinkommen von Malta“) hat damit auch in Deutschland zehn Jahre nach seiner Unterzeichnung Gesetzeskraft erlangt. Es bindet den Bund und alle Länder. Mit der Finanzierung der Forschung und Erhaltung befasst sich Artikel 6. Die Vertragspartei ist verpflichtet, für die „öffentliche finanzielle Unterstützung“ der Forschung durch die gesamtstaatlichen (Bund), regionalen (Länder) und kommunalen Träger zu sorgen und die materiellen Mittel für „Rettungsmaßnahmen

zu erhöhen“ (a) „indem sie geeignete Maßnahmen trifft um sicherzustellen, dass die Deckung der Gesamtkosten etwaiger notwendiger archäologischer Arbeiten im Zusammenhang mit groß angelegten öffentlichen oder privaten Erschließungsvorhaben aus Mitteln der öffentlichen Hand beziehungsweise der Privatwirtschaft vorgesehen ist“; (b) indem sie im Haushalt dieser Vorhaben eine vorausgehende archäologische Untersuchung und Erkundung, eine wissenschaftliche Zusammenfassung sowie die vollständige Veröffentlichung und Aufzeichnung der Funde ebenso vorsieht wie die als „Vorsorgemaßnahmen in Bezug auf Umwelt und Regionalplanung erforderlichen Verträglichkeitsprüfungen“. Die meisten Denkmalschutzgesetze und insbesondere das BayDSchG vom 25.6.1973 behandeln die Bodendenkmäler stiefmütterlich. Defizite bestehen oft bereits beim Denkmalbegriff und dem konstitutiven System der Unterschutzstellung der Funde, beim Schatzregal, beim Veranlasserprinzip, bei Schutzzonen, bei den Raubgräbern und den Bußgeldvorschriften. Gelegentlich fehlt für die Bodendenkmäler das für die Baudenkmäler ausdrücklich und sorgfältig formulierte grundsätzliche Gebot der ungestörten Erhaltung bzw. das Verbot der Zerstörung. Die Gesetzgeber sind seit 2002 an die Verpflichtungen des Übereinkommens von Malta gebunden. Mit der Finanzierung der Forschung und Erhaltung befasst sich Artikel 6. Er verpflichtet den Staat, für die Finanzierung bzw. Mitfinanzierung (also auch durch die Kommunen) zu sorgen. Das Übereinkommen weist zwei Wege aus der gegenwärtigen Finanzmisere der staatlichen Archäologie: Angesprochen ist das in einigen Ländern ausdrücklich geregelte Veranlasserprinzip, das die Pflicht zur Kostentragung der ausgelösten archäologischen Leistungen dem Bauherrn bzw. dem Antragsteller eines Bodendenkmäler betreffenden Vorhabens auferlegt. Dem Staat wird ferner aufgegeben, bereits im „Haushalt dieser Vorhaben“ eine vorausgehende archäologische Untersuchung und Erkundung, eine wissenschaftliche Zusammenfassung sowie die vollständige Veröffentlichung und Aufzeichnung der Funde vorzusehen. Unterbunden werden soll und kann damit der ständige Versuch des öffentlichen Tiefbaus, sich aus der Verantwortung für die finanziellen Folgen seiner Maßnahmen im Zusammenhang mit deren zum Teil massiven Eingriffen in Bodendenkmäler mit dem Argument zu entziehen, das BayDSchG enthalte keine Regelung der Kostentragungspflichten. In den anderen Ländern ist diese Frage längst im Sinne des Übereinkommens von Malta umgesetzt: Der Staat muss sich selbstverständlich an sein eigenes Denkmalschutzgesetz halten und auch die finanziellen Folgen der eigenen Maßnahmen tragen. Bestätigt hat dies das Bundesverkehrsministerium im Rahmen eines Prozesses um eine ICE-Trasse (Stellungnahme des Oberbundesanwalts vom 1.2.1996 im Verfahren BVerwG 11 A 80.95, abgedruckt in Martin/Viebrock/Bielfeldt, Handbuch, Kennzahl 93.51 Nr. 3).

Auch die Bayerische Bauordnung trifft keine Aussage, wer die Bauvorhaben zu finanzieren hat. Zur selbstverständlichen Geltung des DSchG auch für den Staat siehe

Leisner, Denkmalschutz und Staatsbauten, Privilegierung einer Staatsaufgabe oder „Gleichstellung mit dem Bürger“?, BayVBl. 2003, 385 ff.