

**OVG Nordrhein-Westfalen Beschluss vom 1.2.2011 – 10 A 1323/09 –Rechtskräftig-EzD
2.3.2 Nr. 11**

- 1. Dass der Eigentümer eines Denkmals nach § 3 Abs. 2 Satz 2 dessen Eintragung in die Denkmalliste beantragen kann, verpflichtet die Denkmalbehörden nicht uneingeschränkt zur Sachverhaltsaufklärung, sondern nur insoweit, wie dies der gesetzliche Schutzauftrag im konkreten Fall erfordert.**
- 2. Ob der Schutzauftrag aus § 1 es im Einzelfall erfordert, die Vermutung, es könne ein (Boden-)Denkmal vorhanden sein, durch Aufklärungsmaßnahmen zu bestätigen oder zu widerlegen, obliegt zunächst der fachlichen Einschätzung der Denkmalbehörden, die die denkmalrechtlichen Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrnehmen.**
- 3. Mit Blick auf die verfügbaren Fachkräfte und die vorhandenen öffentlichen Mittel sowie die konkret anstehenden Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schutz, der Pflege und der Erforschung der bereits eingetragenen und zur Eintragung vorgesehenen Denkmäler kann es geboten sein, Maßnahmen zur Entdeckung möglicher verborgener Denkmäler, deren Ergebnis ungewiss ist, zurückzustellen oder ganz zu unterlassen.**

Aus den Gründen

Das Verwaltungsgericht hat angenommen, dass demjenigen, der als Eigentümer eines möglichen Denkmals dessen Eintragung in die Denkmalliste beantrage, aus § 3 Abs. 2 Satz 2 allenfalls eine formelle Rechtsposition in Form eines Anspruchs auf ordnungsgemäße Durchführung des Eintragungsverfahrens zustehe, zu dem auch eine abschließende Sachentscheidung gehöre. In dieser abschließenden Sachentscheidung finde der Anspruch des Eigentümers zugleich seine Grenze. Ordnungsgemäß sei das Eintragungsverfahren, wenn eine Sachentscheidung der Denkmalbehörde ergehe und vor der Sachentscheidung der Landschaftsverband beteiligt worden sei und eine fachliche Stellungnahme abgegeben habe. Diesen Anforderungen genüge das im konkreten Fall durchgeführte Eintragungsverfahren, das nach den Stellungnahmen des Rheinischen Amtes für Bodendenkmalpflege mit den ablehnenden Entscheidungen des Bürgermeisters der Beklagten seinen Abschluss gefunden habe.

Die Angriffe, die die Kläger gegen das so begründete Urteil richten, fußen sämtlich auf der Behauptung, die Ablehnungsbescheide enthielten keine abschließenden Sachentscheidungen, denn ihre Eintragungsanträge würden die Frage nach dem Vorhandensein eintragungsfähiger Bodendenkmäler aufwerfen, die erst nach der Durchführung denkmalfachlich zwingend erforderlicher weiterer archäologischer Untersuchungen beantwortet werden könne; die Denkmalbehörde sei im Rahmen des jeweiligen Eintragungsverfahrens zu einer dementsprechenden Sachaufklärung verpflichtet.

Diese Annahme trifft nicht zu.

Es kann offenbleiben, ob der Auffassung des ehemals für das Denkmalrecht zuständigen Senats des beschließenden Gerichts zu folgen ist, wonach § 3 Abs. 2 Satz 2 – wie von dem Verwaltungsgericht zugunsten der Kläger unterstellt – die oben beschriebene formelle Rechtsposition vermittelt (vgl. OVG NW, U. v. 16.12.1987 11 A 2015/84, BRS 48 Nr. 119), oder ob – wie der beschließende Senat in einer späteren Entscheidung zu bedenken gegeben hat – die Vorschrift dahingehend auszulegen ist, dass das Initiativrecht des Eigentümers lediglich im öffentlichen Interesse sicherstellen soll, den Bestand vorhandener Denkmäler möglichst umfassend und zutreffend zu erfassen und unter Schutz zu stellen (vgl. OVG NW, U. v. 17.2.1995 10 A 830/92, BRS 57 Nr. 265). Jedenfalls lässt sich den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften nicht entnehmen, dass die zuständige Denkmalbehörde, wenn das Vorhandensein eines Bodendenkmals nur vermutet wird, in jedem Fall verpflichtet ist, Aufklärungsmaßnahmen durchzuführen und das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein des Bodendenkmals abschließend festzustellen. Insbesondere die §§ 1 bis 4 beinhalten keine unbedingte Verpflichtung dieser Art. Während Denkmäler getrennt nach Baudenkmalern, ortsfesten Bodendenkmalern und beweglichen Denkmälern nach Maßgabe des § 3 Abs. 1 in die Denkmalliste einzutragen sind, ist die Vorgehensweise bei nur vermuteten Denkmälern im Denkmalschutzgesetz nicht näher geregelt. Sie muss sich in erster Linie an den Zielen und Vorgaben des Denkmalschutzes orientieren. Ob der Schutzauftrag aus § 1 es im Einzelfall erfordert, die Vermutung, es könnte ein Denkmal vorhanden sein, durch Aufklärungsmaßnahmen zu bestätigen oder zu widerlegen, obliegt zunächst der fachlichen Einschätzung der Denkmalbehörden, die die denkmalrechtlichen Aufgaben im

öffentlichen Interesse wahrnehmen. Dieser Einschätzung und der nachfolgenden Entschließung der zuständigen Denkmalbehörde können eine Vielzahl von Faktoren zugrunde liegen. Der Grad der Wahrscheinlichkeit, dass ein Denkmal entdeckt werden könnte, kann für die Frage, ob beziehungsweise welche Aufklärungsmaßnahmen ergriffen werden sollen, ebenso maßgeblich sein wie die Art des vermuteten Denkmals, seine mögliche Bedeutsamkeit oder der Umfang des Aufklärungsaufwandes, der für seine Entdeckung betrieben werden müsste. Mit Blick auf die verfügbaren Fachkräfte und die vorhandenen öffentlichen Mittel sowie die konkret anstehenden Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schutz, der Pflege und der Erforschung der bereits eingetragenen und zur Eintragung vorgesehenen Denkmäler kann es auch geboten sein, Maßnahmen zur Entdeckung möglicher verborgener Denkmäler, deren Ergebnis ungewiss ist, zurückzustellen oder ganz zu unterlassen, wenn der Schutzauftrag aus § 1 dies zulässt. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn es ausreicht, die Anzeichen, die das Vorhandensein eines Denkmals vermuten lassen, zu dokumentieren, um das möglicherweise vorhandene Denkmal für nachfolgende Generationen und künftige Forschungen sowie Forschungsmethoden zu bewahren und so der wesentlichen Aufgabe des Denkmalschutzes Rechnung zu tragen. Nicht zuletzt aus Gründen der Verhältnismäßigkeit müssen die Denkmalbehörden angesichts der unüberschaubaren Menge festgestellter, vermuteter und noch nicht entdeckter Denkmäler in Bezug auf Handlungsbedarf und Mitteleinsatz Prioritäten setzen, ohne dass dies rechtlich zu beanstanden wäre. Die Beklagte hat in diesem Zusammenhang unwidersprochen vorgetragen, dass allein in ihrem Stadtgebiet 600 und im gesamten Zuständigkeitsbereich des Landschaftsverbandes 60.000 Fundmeldungen vorlägen. Dass sich aus den Zielen und Vorgaben des Denkmalschutzes keine generelle Verpflichtung der Denkmalbehörden ableiten lässt, bei einem nur vermuteten Denkmal dessen Vorhandensein in jedem Fall durch Ermittlungen zu klären, wird auch durch § 16 bestätigt, der das Verhalten bei der Entdeckung von Bodendenkmälern regelt. Die Vorschrift verpflichtet nur die zur Anzeige Verpflichteten, das Bodendenkmal zeitlich befristet in unverändertem Zustand zu erhalten, und räumt der Denkmalbehörde lediglich die Berechtigung ein, das Bodendenkmal zu bergen, auszuwerten und für wissenschaftliche Erforschung zeitlich begrenzt in Besitz zu nehmen. Eine mit dieser Berechtigung korrespondierende Handlungspflicht der Denkmalbehörde normiert sie nicht.

Dass der Eigentümer eines Denkmals nach § 3 Abs. 2 Satz 2 dessen Eintragung in die Denkmalliste beantragen kann, verpflichtet die Denkmalbehörden nicht uneingeschränkt zur Sachverhaltsaufklärung. Dies gilt erst recht, wenn – wie hier – noch gar nicht feststeht, ob überhaupt ein Denkmal vorhanden ist und der Eigentümer den Antrag auf Eintragung in die Denkmalliste quasi „ins Blaue hinein“ gestellt hat. Selbst wenn die Vorschrift dem Eigentümer eine formelle Rechtsposition auf Durchführung eines ordnungsgemäßen Eintragungsverfahrens einräumen sollte, kann er im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung dieses Eintragungsverfahrens nicht mehr verlangen, als es die gesetzlichen Aufgaben der Denkmalbehörden fordern, denn der Eigentümer wird mit seinem Antrag auf Eintragung eines Denkmals in die Denkmalliste – wie schon der 11. Senat des beschließenden Gerichts in seiner oben genannten Entscheidung ausgeführt hat – letztlich im öffentlichen Interesse tätig. Ein mögliches Interesse des Grundeigentümers an „Rechtssicherheit“ begründet keine weitergehende Verpflichtung der Denkmalbehörde im Zusammenhang mit der Eintragung von Denkmälern, denn es ist jedenfalls den Zielen und Anforderungen des insoweit allein dem öffentlichen Interesse dienenden Denkmalschutzes nachgeordnet. Insbesondere hat es der Eigentümer eines (möglichen) Denkmals nicht in der Hand, über die bloße Antragstellung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 die personellen, sachlichen und finanziellen Mittel der Denkmalbehörden über die Ziele des Denkmalschutzes hinaus für eigene Zwecke nutzbar zu machen und sie damit zugleich dem Einsatz an vorrangiger Stelle zu entziehen.

Auch aus dem in § 24 VwVfG verankerten Untersuchungsgrundsatz ergibt sich nichts anderes. Danach ermittelt die Behörde in einem Verwaltungsverfahren den Sachverhalt von Amts wegen, wobei sie Art und Umfang der Ermittlungen bestimmt. An das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten ist sie nicht gebunden. Für die Bestimmung der Art und des Umfangs der Ermittlungen sind neben den Umständen des Einzelfalles auch das Ziel des Verwaltungsverfahrens und die der Behörde in diesem Zusammenhang zugewiesenen Aufgaben von Bedeutung. Für das Eintragungsverfahren nach § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG heißt das, dass die Denkmalbehörde den Sachverhalt soweit aufzuklären hat, wie dies der gesetzliche Schutzauftrag im konkreten Fall erfordert.

Nach allem steht dem ordnungsgemäßen Abschluss der Eintragungsverfahren durch die ablehnenden Bescheide des Bürgermeisters der Beklagten vom 29. Oktober 2007 nicht entgegen, dass weitere auf die Grundstücke der Kläger bezogene archäologische Untersuchungen unterblieben sind. Ob auf diesen Grundstücken unter der Erdoberfläche ein oder mehrere Bodendenkmäler vorhanden sind, ist nach der fachlichen Einschätzung des Rheinischen Amtes für Bodendenkmalpflege, deren Richtigkeit die Kläger nicht substantiiert in Zweifel gezogen haben, trotz der bei einer ersten fachlichen

Untersuchung vorgefundenen Anzeichen und Hinweise ungeklärt, sodass mangels eintragungsfähiger Sachen die Voraussetzungen für Eintragungen in die Denkmalliste nicht vorlagen. Dass der Bürgermeister der Beklagten in den konkreten Fällen gehalten war, in Erfüllung seines denkmalrechtlichen Schutzauftrags das tatsächliche Vorhandensein oder Nichtvorhandensein eines oder mehrerer Bodendenkmäler auf ihren Grundstücken durch geeignete Untersuchungsmaßnahmen abschließend zu klären, legen die Kläger nicht dar.

Die Besonderheit des Bodendenkmals ist dadurch gekennzeichnet, dass es, solange es im Boden verborgen ist, mit den darüber liegenden Bodenschichten über einen natürlichen Schutz verfügt. Sofern daher keine Anzeichen dafür bestehen, dass die möglichen Bodendenkmäler bei einem Zuwarten verloren gehen könnten, sind weitergehende – eventuell mit einer (Teil-)Zerstörung der möglicherweise vorhandenen Bodendenkmäler verbundene – Untersuchungsmaßnahmen nicht zwingend geboten.

Dass ein solcher Verlust außer durch die von einem Dritten auf den Grundstücken geplante Rohstoffgewinnung drohte und deshalb aktuell mehr zu veranlassen gewesen wäre als die Vermutung des Vorhandenseins von Bodendenkmälern fachgerecht zu dokumentieren, ergibt sich aus dem Zulassungsvorbringen nicht. Die Kläger haben ihre Anträge nach § 3 Abs. 2 Satz 2 nicht mit der geplanten Rohstoffgewinnung in Verbindung gebracht. Zudem hatte der Dritte nach dem Vorbringen der Kläger seinen Antrag auf Feststellung des Plans zur Zulassung des Rohstoffgewinnungsvorhabens ruhend gestellt. Die Kläger benennen keine durchgreifenden Gründe, weshalb der Bürgermeister der Beklagten vor diesem Hintergrund die lediglich geplante Rohstoffgewinnung hätte zum Anlass nehmen müssen, die von ihnen verlangten archäologischen Untersuchungsmaßnahmen durchzuführen.

Soweit das Rheinische Amt für Bodendenkmalpflege gemeint hat, aus denkmal fachlicher Sicht seien auf die Grundstücke der Kläger bezogene Prospektionsmaßnahmen wegen des möglichen Vorhandenseins von Bodendenkmälern dringend erforderlich, musste dies den Bürgermeister der Beklagten im Rahmen des Eintragungsverfahrens zu keiner abschließenden Sachaufklärung veranlassen. Die Notwendigkeit von Prospektionsmaßnahmen hat das Rheinische Amt für Bodendenkmalpflege lediglich in Bezug auf das besagte Planfeststellungsverfahren gesehen, das eine Umweltverträglichkeitsprüfung voraussetzt, bei der auch die Auswirkungen des Vorhabens auf Kulturgüter zu ermitteln sind. Seiner Einschätzung liegt somit ein anderer Sachverhalt zugrunde, nämlich die drohende Zerstörung möglicher Bodendenkmäler durch die Rohstoffgewinnung, um deren Zulassung es in jenem Planfeststellungsverfahren geht.

...