

Oberverwaltungsgericht NRW, 10 A 4382/18

Datum:

15.07.2019

Beschluss Aktenzeichen: 10 A 4382/18

Vorinstanz:

Verwaltungsgericht Düsseldorf, 28 K 2554/16

Tenor:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst tragen.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 5.000 Euro festgesetzt.

1

Gründe:

2

Der zulässige Antrag ist unbegründet.

3

Aus den innerhalb der Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO dargelegten Gründen ergeben sich weder ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils (Zulassungsgrund gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) noch besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten der Rechtssache (Zulassungsgrund gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) oder deren grundsätzliche Bedeutung (Zulassungsgrund gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

4

Stützt der Rechtsmittelführer seinen Zulassungsantrag auf den Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, muss er sich mit den entscheidungstragenden Annahmen des Verwaltungsgerichts auseinandersetzen. Dabei muss er den tragenden Rechtssatz oder die Feststellungen tatsächlicher Art bezeichnen, die er mit seinem Antrag angreifen will, und mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage stellen. Daran fehlt es hier.

5

Die Klägerin trägt vor, das Verwaltungsgericht habe ihr Begehren verkannt, denn sie wolle lediglich durch punktuelle Grabungen feststellen, ob und wo sich Gräber im Boden der unter Denkmalschutz gestellten Fläche befänden. Diese Argumentation geht an der Sache vorbei. Gegenstand der bei dem Verwaltungsgericht erhobenen Verpflichtungsklage war die Erteilung der von ihr unter dem 10. August 2015 beantragten Grabungserlaubnis, die darauf gerichtet ist, „eine geringe Zahl“ von Gräbern zu untersuchen, um deren kulturelle und wissenschaftliche Bedeutung anhand von Grabbau, Beigaben und Skeletten zu ermitteln. Diesem verlautbarten Ziel der beabsichtigten Grabungen entspricht die Begründung des Bescheides, mit dem das beklagte Land die Erteilung der beantragten Grabungserlaubnis versagt hat. Dort heißt es an der insoweit maßgeblichen Stelle: „Eben deshalb wurden die angetroffenen Gräber im Zuge der durchgeführten archäologischen Sachverhaltsermittlung auch ganz bewusst nicht untersucht, um den Wert dieses geschlossenen Befundes als archäologische Quelle für neue Fragestellungen und Methoden künftiger Zeit zu erhalten. Dabei ist auch ohne Belang, ob die Gräber ‚vielfältige Beigaben‘ enthalten oder einen ‚komplexen Grabbau‘ aufweisen.“

6

Die Auffassung der Klägerin, dass nicht jede Grabung und jeder Bodeneingriff die Befundsituation eines vorhandenen Bodendenkmals störe, mag, so abstrakt, wie sie formuliert ist, vertretbar sein. Darauf kommt es hier aber nicht an, denn die beantragte Grabungserlaubnis hat gerade die vollständige Ausgrabung mehrerer Grabstellen zum Ziel und würde daher ohne jeden Zweifel massiv und störend in die Befundsituation der Begräbnisstätte eingreifen.

7

Der Einwand der Klägerin, dass die Annahme des beklagten Landes, der Wert des Gräberfeldes liege in der intakten Befundlage, nur auf Vermutungen beruhe, weil keine Grabbeigaben gefunden worden seien und man eine mögliche Beraubung der Gräber nicht ausschließen könne, stellt die Entscheidung des Verwaltungsgerichts, sie habe keinen Anspruch auf Erteilung der begehrten Grabungsgenehmigung, nicht in Frage.

8

Hier wurden im Boden der Fläche, um deren Bebauung es der Klägerin unter anderem geht, bei Sondierungsgrabungen insgesamt neun Grabgruben und zwei Kreisgräben, die als Umfassungsgräben von Grabhügeln bewertet wurden, entdeckt. Die Grabgruben wurden nur im Planum erfasst und nicht ausgegraben. Dass neben diesen nachgewiesenen denkmalwürdigen Grabstellen und Kreisgräben mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in deren näherer Umgebung weitere Überreste einer spätrömischen beziehungsweise frühmittelalterlichen Begräbnisstätte im Boden vorhanden sind, ergibt sich daraus, dass die Sondierungsgrabungen, die nicht etwa an besonders vielversprechenden, sondern an quasi zufällig ausgewählten Stellen begonnen wurden, sogleich die besagten Funde geliefert haben, dass diese Grabungen einige Grabstellen und Kreisgräben nur angeschnitten haben, diese sich also außerhalb der sondierten Bereiche fortsetzen, sowie aus den fachkundigen, auf Erfahrungen mit anderen Gräberfeldern und auf historischen Erkenntnissen im Hinblick auf die umliegenden spätantiken Militärlager, Siedlungen und topografischen Umstände beruhenden Einschätzungen der Beigeladenen und der mit den

Sondierungsgrabungen befassten Fachfirma. Die von den fachkundigen Stellen erwartete Dichte der Grabstellen im fraglichen Bereich spielt in diesem Zusammenhang keine ausschlaggebende Rolle, da nach deren Ausführungen, die auch die Klägerin nicht substantiell angegriffen hat, die Zwischenräume zwischen den Grabstellen beispielsweise Schlüsse zulassen auf innerhalb der Begräbnisstätte angelegte Wege und Plätze oder auf die Separierung von Bereichen für die Grabstellen einzelner Familien oder dergleichen. Vor diesem Hintergrund tragen auch die nicht durch Grabstellen in Anspruch genommenen Räume unmittelbar zum Denkmalwert des Bodendenkmals bei.

9

Was die Bewertung der Denkmalwürdigkeit der gefundenen und im Übrigen vermuteten Grabstellen und ihren Kontext durch die Beigeladene zu 2 angeht, hat der Senat keine Zweifel daran, dass sie zutreffend ist. Die Beigeladene zu 2 hat im Text der Eintragung des Bodendenkmals in die Denkmalliste dessen Bedeutung für die Geschichte des Menschen und die Bedeutung für Städte und Siedlungen hervorgehoben und die Tatsachen, die diese Tatbestandsmerkmale des § 2 Abs. 2 Satz 1 DSchG NRW nach ihrer fachkundigen Einschätzung ausfüllen, benannt. Als Grund für die Erhaltung des Bodendenkmals hat sie im Text der Eintragung wissenschaftliche Gründe angeführt und diese näher beschrieben. Die so bezeichneten und auch vom Verwaltungsgericht akzeptierten Gründe für die Unterschützstellung der fraglichen Fläche als Bodendenkmal sind nach Auffassung des Senats nicht zu beanstanden.

10

Die Beigeladene zu 2 leitet ihre Annahme, die Begräbnisstätte sei ungestört, daraus her, dass nach dem vorliegenden, bis 1801 zurückgehenden Kartenmaterial die fragliche Fläche bisher unbebaut war und landwirtschaftlich genutzt worden ist. Zudem waren die Konturen der bei den Sondierungsgrabungen aufgedeckten Grabstellen im Planum unzerstört. Dass, wie die Klägerin betont, bisher nichts in den aufgedeckten Gräbern gefunden worden sei, aus dem sich der „Wert“ des Bodendenkmals und die ungestörte Befundlage ergäben, hängt damit zusammen, dass die Gräber zu ihrem Schutz und zur Sicherung ihrer Erhaltung eben nicht ausgegraben worden sind. Abgesehen davon ist schon die bloße Existenz der Grabstellen und Kreisgräben am besagten Ort einer wissenschaftlichen Auswertung zugänglich. Soweit die Klägerin einwendet, eine zumindest teilweise Zerstörung durch frühere Eingriffe in den Boden sei nicht auszuschließen, und damit unklar sein mag, ob die Gräber in früherer Zeit beraubt worden sind, ist damit ein fehlendes wissenschaftliches Interesse an ihrer Erhaltung oder ihr geringer „Wert“ nicht dargetan, denn losgelöst von möglichen Funden von Knochen, Grabbeigaben oder sonstigen Artefakten wie rituellen Gegenständen oder Resten von Grabbauten kann beispielsweise auch die Zahl, die Art, die Anordnung und die Ausrichtung weiterer Grabstellen wichtige Aufschlüsse für Vorgänge in historischer Zeit geben, die ein wissenschaftliches Interesse an der Erhaltung des Bodendenkmals hinreichend belegen.

11

Soweit die Klägerin meint, sie brauche im Zusammenhang mit der beantragten Grabungserlaubnis kein Bedürfnis für eine von ihr beabsichtigte weitere Untersuchung einzelner Gräber vorzuweisen, weil der Gesetzgeber die Grabungserlaubnis als eine gebundene Entscheidung ausgestaltet habe, übersieht sie, dass die Grabungserlaubnis nach

§ 13 Abs. 2 DSchG NRW nur dann zu erteilen ist, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Vorschrift erfüllt sind. So ist es hier aber nicht, denn die Maßnahmen, für die die Klägerin eine Grabungserlaubnis begehrt, würden das Bodendenkmal teilweise zerstören.

12

Der Vortrag der Klägerin, es obliege der zuständigen Behörde, darüber zu entscheiden, unter welchen Nebenbestimmungen eine beantragte Grabungserlaubnis erteilt werden könne, ist mit Blick auf den maßgeblichen Sachzusammenhang verfehlt. Hier geht es nämlich nicht etwa um die denkmalverträgliche Ausgestaltung einer möglichen Grabungserlaubnis durch gegebenenfalls behördlicherseits beizufügende Nebenbestimmungen, sondern um das von der Klägerin als Antragstellerin konkret zu bestimmende Ziel der beabsichtigten Grabungen. Die Grabungserlaubnis ist ein mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt, deren wesentlichen Inhalt der Antragsteller mit seinem entsprechenden Antrag auf Erteilung vorgeben muss. Die Klägerin hat, wie oben mehrfach ausgeführt, Grabungen ins Auge gefasst, die zu einer teilweisen Zerstörung des Bodendenkmals führen würden. Durch die Beifügung irgendwelcher Nebenbestimmungen würde sich weder am Charakter noch an den Auswirkungen der geplanten Grabungsmaßnahmen etwas ändern.

13

Das Argument der Klägerin, die Absicht, Bodendenkmäler für künftige wissenschaftliche Untersuchung im Boden zu belassen, könne in dieser Allgemeinheit dem Begehren nach einer Grabungserlaubnis nicht entgegeng gehalten werden, weil anderenfalls überhaupt nicht mehr nach Bodendenkmälern gegraben werden dürfte, greift zu kurz. In der Rechtsprechung des Senats, der sich das Verwaltungsgericht angeschlossen hat, ist geklärt, dass die Erhaltung eines vermutlichen Bodendenkmals in situ der gesetzlichen Konzeption entspricht, wonach es zuvörderst Aufgabe des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege ist, Denkmäler zu schützen und zu erhalten (§§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1, 7 f., 16 DSchG NRW). Dies heißt bei Bodendenkmälern grundsätzlich, sie im ungestörten Zustand zu belassen und gerade nicht danach zu graben. Denn durch eine Grabung können zwar Funde geborgen und damit zugänglich gemacht werden, doch wird zugleich der für den Wert des Bodendenkmals oftmals maßgebliche Befund der konkreten Lage im Boden irreversibel vernichtet.

14

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9. Januar 2017 – 10 A 598/15 –.

15

Das generelle Anliegen, Bodendenkmäler unberührt im Boden zu belassen, zielt also unmittelbar auf ihre Erhaltung. Dass damit Bodendenkmäler auch für künftige Generationen und möglicherweise für künftige Forschungen bewahrt werden sollen, liegt auf der Hand, denn ihr Verbleiben im Boden zum Zwecke ihrer Erhaltung als Zeugnis vergangener Zeiten hat zwangsläufig einen in die Zukunft weisenden Zweck. Das bedeutet aber nicht, dass bei Anerkennung eines solchen Zwecks der Unterschutzstellung überhaupt nicht mehr nach Bodendenkmälern gegraben werden könnte. Vielmehr wird man davon ausgehen können, dass bei einem Antrag auf Erteilung einer Grabungserlaubnis, auf die kein Anspruch gemäß § 13 Abs. 2 DSchG NRW besteht, wie bei einem Antrag auf Erteilung einer

denkmalrechtlichen Erlaubnis für eine nach § 9 Abs. 1 DSchG NRW erlaubnispflichtige Maßnahme eine Abwägung zwischen den berechtigten privaten Interessen desjenigen, der die Grabung durchführen will, und den Gründen des Denkmalschutzes zu erfolgen hat.

16

Wenn die Klägerin vorträgt, dass die Möglichkeit bestehe, durch Festsetzungen in einem Bebauungsplan sicherzustellen, dass – etwa durch Aufbringen einer zusätzlichen Bodenschicht vor der Bebauung und Begrenzung der Tiefe von Eingriffen in den Boden – etwaige im Boden verborgene Grabstellen unangetastet bleiben, erschließt sich dem Senat die Relevanz dieses Vortrags für die hier in Rede stehende Grabungserlaubnis nicht. Sofern sie damit das Gewicht ihres eigenen wirtschaftlichen Interesses an einer Bebauung der unter Denkmalschutz gestellten Fläche untermauern will, legt sie nicht dar, weshalb die von ihr beabsichtigten Grabungsmaßnahmen für die angesprochenen möglichen Festsetzungen in einem Bebauungsplan wesentlich wären. Ihre Auffassung, wonach für die Bewertung ihres wirtschaftlichen Interesses das bisher fehlende Baurecht für die fragliche Fläche im Hinblick auf die Bereitschaft der Stadt E., einen Bebauungsplan aufzustellen, zu vernachlässigen sei, teilt der Senat nicht, da sich die Planungssituation durch die Entdeckung der Grabstellen und der Kreisgräben und die nachfolgende Eintragung der Fläche als Bodendenkmal ganz wesentlich verändert hat. Vor diesem Hintergrund ist es völlig offen, ob der Rat der Stadt E1. an seiner vormaligen Entscheidung, für den angesprochenen Bereich einen Bebauungsplan aufzustellen, tatsächlich festhält.

17

Die Rechtssache weist keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten auf (Zulassungsgrund gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO).

18

Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Angriffe der Klägerin gegen die Tatsachenfeststellungen oder die rechtlichen Würdigungen, auf denen das angefochtene Urteil beruht, begründeten Anlass zu Zweifeln an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung gäben, die sich nicht ohne weiteres im Zulassungsverfahren klären ließen, sondern die Durchführung eines Berufungsverfahrens erfordern würden.

19

Dass der Ausgang des Rechtsstreits in diesem Sinne offen ist, lässt sich auf der Grundlage des Zulassungsvorbringens nicht feststellen, denn die Klägerin stellt – wie oben ausgeführt – die Richtigkeit des Urteils nicht ernsthaft in Frage.

20

Die Klägerin legt auch nicht dar, dass die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO hat.

21

Eine Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung, wenn sie eine im betreffenden Berufungsverfahren klärungsbedürftige und für die Entscheidung dieses Verfahrens erhebliche Rechts- oder Tatsachenfrage aufwirft, deren Beantwortung über den konkreten Fall hinaus wesentliche Bedeutung für die einheitliche Anwendung oder Weiterentwicklung des Rechts hat. Dabei ist zur Darlegung dieses Zulassungsgrundes die Frage auszuformulieren und substantiiert auszuführen, warum sie für klärungsbedürftig und entscheidungserheblich gehalten und aus welchen Gründen ihr Bedeutung über den Einzelfall hinaus zugemessen wird.

22

Die Klägerin hat sinngemäß folgende Rechtsfragen formuliert, deren Beantwortung sie grundsätzliche Bedeutung beimisst:

23

- 24

1. Setzt die Erteilung einer Grabungserlaubnis nach § 13 Abs. 2 DSchG NRW ein Bedürfnis für die beabsichtigte Grabung voraus?

25

- 26

2. Darf die Erteilung einer Grabungserlaubnis versagt werden, wenn die Grabung nur dazu dienen soll, zu untersuchen, ob und wo sich im Boden einer bestimmten Fläche, in der einige Gräber entdeckt worden sind, weitere Gräber befinden?

27

- 28

3. Können Auflagen oder Bedingungen nach § 13 Abs. 3 DSchG NRW sicherstellen, dass das Bodendenkmal, nach dem gegraben werden soll, oder die Erhaltung von Quellen für die Forschung nicht gefährdet werden?

29

- 30

4. Muss derjenige, der die Erteilung einer Grabungserlaubnis beantragt, selbst aufzeigen, welche Auflagen oder Bedingungen nach § 13 Abs. 3 DSchG NRW sicherstellen sollen, dass das Bodendenkmal, nach dem er graben will, oder die Erhaltung von Quellen für die Forschung nicht gefährdet werden?

31

- 32

5. Darf auch im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen in der wissenschaftlichen Methodik überhaupt nach Bodendenkmälern gegraben werden?

33

Die Klägerin zeigt nicht auf, dass sich diese Fragen in einem Berufungsverfahren stellen würden. Für die Frage 2 ist dies auszuschließen, denn die unter dem 10. August 2015 von der Klägerin beantragte Grabungserlaubnis war – wie oben bereits ausgeführt – nicht etwa darauf gerichtet, die unter Denkmalschutz gestellte Fläche auf das Vorhandensein weiterer Grabstellen und deren konkrete Lage zu untersuchen, sondern darauf, „eine geringe Zahl“ der bereits entdeckten Gräber vollständig auszugraben, um deren „Wert“ festzustellen. Vor diesem Hintergrund wäre auch die Beantwortung der Fragen 3 bis 4 in einem Berufungsverfahren nicht entscheidungserheblich, denn die Ausgrabung eines Bodendenkmals in der von der Klägerin beantragten Form würde ungeachtet möglicher Auflagen oder Bedingungen nach der oben angesprochenen gefestigten Rechtsprechung des Senats in jedem Fall zur teilweisen Zerstörung des Bodendenkmals führen. Weshalb die Fragen 1 und 5 losgelöst von dem hier zu entscheidenden Fall in dieser Abstraktheit in einem Berufungsverfahren beantwortet werden müssten, vermag der Senat nicht zu erkennen. Da die Maßnahmen, für die die Klägerin eine Grabungserlaubnis beantragt hat, das Bodendenkmal nicht nur gefährden, sondern teilweise zerstören würden, bedürfte es in jedem Fall gewichtiger, die Belange des Denkmalschutzes zurückdrängender Gründe, wenn die Grabungserlaubnis gleichwohl erteilt werden soll. Ob die Tatbestandsvoraussetzungen des § 13 DSchG NRW im konkreten Fall erfüllt sind, hängt jeweils von den Gesamtumständen des Falles ab. Dass die Erhaltung eines Bodendenkmals regelmäßig nur möglich ist, wenn es unberührt im Boden belassen wird, mag die Zahl der Fälle, in denen Grabungserlaubnisse erteilt werden müssen oder können, begrenzen, ändert aber nichts daran, dass die zuständige Behörde jeweils eine am Einzelfall zu orientierende Entscheidung nach Subsumtion des festgestellten Sachverhalts unter die Tatbestandsvoraussetzungen der Vorschrift zu treffen hat und schließt die Erteilung einer Grabungserlaubnis jedenfalls nicht von vornherein aus.

34

Die Kostenentscheidung folgt aus den §§ 154 Abs. 2, 162 Abs. 3 VwGO.

35

Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 40, 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 2 GKG.

36

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Sätze 1 und 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

37

Mit der Ablehnung des Zulassungsantrages ist das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).