

Untersuchungs-, Bergungs- und Kostentragungspflichten im Zusammenhang mit vermuteten Bodendenkmälern bei der Durchführung von Abgrabungsvorhaben in Nordrhein-Westfalen

Gabriele Ellinghoven

Eine Untersuchungs-, Bergungs- und Kostentragungspflicht im Zusammenhang mit Bodendenkmälern besteht nach dem nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetz nur für solche ortsfesten Bodendenkmäler, die in die Denkmalliste eingetragen oder vorläufig unter Schutz gestellt worden sind. Gleichwohl verlangt das Rheinische Amt für Bodendenkmalpflege für UVP-pflichtige Abgrabungsvorhaben inzwischen regelmäßig auch dann entsprechende Untersuchungen durch den Unternehmer, wenn lediglich Vermutungen hinsichtlich des Vorhandenseins von Bodendenkmälern im Boden der für den Sand- und Kiesabbau projektierten Flächen vorliegen.

Die Kosten für derartige Untersuchungen können leicht Dimensionen erreichen, die die Rentabilität des gesamten Abgrabungsvorhabens in Frage stellen. So kamen für ein etwa 50 ha großes Abgrabungsvorhaben am linken Niederrhein Gesamtkosten für die vom Fachamt geforderten Untersuchungen von mehr als € 1.000.000,00 zusammen. Jeder Unternehmer, der im Genehmigungsverfahren mit entsprechenden Forderungen konfrontiert wird, ist deshalb gut beraten, diese auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen und gegebenenfalls gerichtliche Hilfe in Anspruch zu nehmen.

Berücksichtigung der Belange der Bodendenkmalpflege bei der Zulassung von Nassabgrabungen gemäß § 31 WHG

Die Gewinnung von Sand und Kies im Wege des Nassabbaus bedarf regelmäßig der Durchführung eines wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahrens gemäß § 31 WHG. Nach dieser Vorschrift ist ein privatnütziges Gewässerausbauvorhaben entsprechend dem vom Vorhabensträger vorgelegten Plan festzustellen, wenn keine zwingenden Versagungsgründe des Wasserrechts oder sonstige überwiegende Gründe des Gemeinwohls entgegenstehen.

Die Frage, ob das Wohl der Allgemeinheit aus anderen als wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten beeinträchtigt wird, ist nach den Vorschriften der materiell einschlägigen Regelungsbereiche zu beantworten (vgl. Zeitler, in: Sieder-Zeitler-Dahme, WHG, § 31 Rdn. 159).

Die Planfeststellungsbehörde ist verpflichtet, durch Nebenbestimmungen eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu verhindern oder auszugleichen, wenn die begehrte Planfeststellung des vorgesehenen Ausbauvorhabens andernfalls zwingend versagt werden müsste. Die bei der Planfeststellung zu berücksichtigenden öffentlichen Belange sind alle Belange, die im öffentlichen Recht wurzeln und Ausgestaltungen des öffentlichen Interesses sind. Insoweit muss sich die für die Planfeststellung zuständige Behörde bei der Aufnahme von Nebenbestimmungen an der Schutzfunktion und am Schutzzumfang des jeweiligen Fachrechts orientieren.

Sie kann dem Vorhabensträger daher keine Verpflichtungen aufgeben, die von den Vorschriften des jeweiligen Fachrechts nicht gedeckt sind und damit nicht dem vom Gesetzgeber konkretisierten Gemeinwohl dienen (vgl. auch BVerfGE 100, 226).

Denkmalschutzgesetz begründet Untersuchungs-, Bergungs- und Kostentragungspflicht nur für in die Denkmalliste eingetragene oder vorläufig geschützte Bodendenkmäler

Das nordrhein-westfälische Denkmalschutzgesetz enthält keine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, die es der Planfeststellungsbehörde gestatten würde, dem Abgrabungsunternehmer die Kostentragungspflicht für die Untersuchung und Bergung von lediglich im Boden vermuteten Bodendenkmälern aufzuerlegen. Dies folgt aus der Regelung in § 3 Abs. 1 Satz 2 DSchG NW, wonach Denkmäler erst mit ihrer Eintragung in die Denkmalliste oder der vorläufigen Unterschutzstellung den Vorschriften des Denkmalschutzgesetzes unterfallen. Damit hat sich der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber für das so genannte Eintragungsprinzip entschieden. Danach reicht es selbst nicht, dass eine Sache die materiellen Begriffsmerkmale der Legaldefinition in § 2 DSchG NW erfüllt. Vielmehr ist erst die Eintragung in die Denkmalliste bzw. die vorläufige Unterschutzstellung für die Anwendbarkeit der denkmalschutzrechtlichen Vorschriften konstitutiv.

Für lediglich vermutete, nicht förmlich geschützte Bodendenkmäler hat der



Rohstoffabbau bei vermuteten Bodendenkmälern: Häufig sind kostenintensive Untersuchungen erforderlich.

Unternehmer nach dem Denkmalschutzgesetz nur Informations- und Duldungspflichten

Hiervon begründet § 3 Abs. 1 Satz 4 DSchG NW für Bodendenkmäler zwar insoweit eine Ausnahme, als er die Vorschriften der §§ 13 bis 19 DSchG NW von dem Erfordernis einer Eintragung ausnimmt und diese bei Vorliegen der begrifflichen Anforderungen an ein Denkmal unabhängig von ihrer Eintragung dem Anwendungsbereich des Denkmalschutzgesetzes unterstellt. Die Vorschrift des § 13 DSchG NW sieht einen Genehmigungsvorbehalt für Grabungen und Bergungen von Bodendenkmälern vor. Sie gilt jedoch nur für gezielte Grabungen oder Bergungen von Bodendenkmälern, nicht aber für ausschließlich aus wirtschaftlichen Gründen erfolgende Grabungstätigkeiten wie die Gewinnung von Sand und Kies (vgl. Memmesheimer/Upmeier/Schönstein, Denkmalflegerecht Nordrhein-Westfalen, § 13 Rdn. 5). Die Vorschriften der §§ 14 bis 19 DSchG NW geben demjenigen, der in den Boden eingreift und dadurch bekannte oder vermutete, nicht förmlich geschützte Bodendenkmäler gefährdet, darüber hinaus lediglich Informations- und Duldungspflichten auf, die im Kern darauf hinauslaufen, dem Landschaftsverband Gelegenheit zur Wahrnehmung seiner bodendenkmalrechtlichen Aufgaben zu geben. Hierzu gehören zum Beispiel die Anzeigepflicht bei der Entdeckung von

Bodendenkmälern (§ 15 DSchG NW), die Pflicht zur Unterbrechung von Erdarbeiten bei der Entdeckung von Bodendenkmälern für in der Regel drei Werktage (§ 16 DSchG NW) und die Ablieferungspflicht gegen Entschädigung (§ 17 DSchG NW). Weder die Sozialpflichtigkeit des Eigentums noch das Verursacherprinzip können diese beschränkten gesetzlichen Pflichten zu einer weitergehenden Rechtspflicht in dem Sinne ausdehnen, dass der Eigentümer oder Abgrabungsunternehmer auch die Untersuchung und Bergung der Bodendenkmäler vorzunehmen oder zu deren Finanzierung beizutragen hätte (vgl. auch VG Düsseldorf, Hinweisbeschluss vom 01. 07. 2003, Az.: 4 K 61/01; ebenso Oberbundesanwalt beim BVerwG, Stellungnahme vom 01.02.1996, Az.: 4 R 537.95).

Untersuchungs-, Bergungs- und Kostentragungspflichten ergeben sich auch nicht aus § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB

Auch die Vorschrift des § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB stellt keinen öffentlichen Belang dar, der eine Abwälzung der Kosten für die Untersuchung und Bergung von lediglich im Boden vermuteten Bodendenkmälern auf den Abgrabungsunternehmer rechtfertigen könnte. Die Anwendbarkeit des § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB scheitert bei planfeststellungspflichtigen Nassabgrabungen im Regelfall bereits daran, dass es

sich bei diesen Vorhaben um solche von überörtlicher Bedeutung im Sinne des § 38 Abs. 1 Halbsatz 1 BauGB handelt mit der Folge, dass die Planfeststellungsbehörde die §§ 29 bis 37 BauGB nicht zu prüfen hat (vgl. etwa OVG Münster, Urteil vom 10.07.2003, Az.: 20 A 4257/99, S. 18 ff. UA).

Selbst wenn der Anwendungsbereich des § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB eröffnet wäre, würde dies nicht zu einer entsprechenden Kostentragungspflicht des Abgrabungsunternehmers führen können. Das Baugesetzbuch sieht eine Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der städtebaulichen Relevanz vor. Insoweit ist nach § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB der Belang des Denkmalschutzes zwar nicht auf Denkmäler im Sinne des Denkmalschutzgesetzes beschränkt. Dies bedeutet umgekehrt jedoch nicht, dass der Begriff des Denkmalschutzes im Baugesetzbuch einer offenen Interpretation zugänglich wäre und über den Umweg des Bauplanungsrechts jedwede archäologische Substanz einem Vorhaben entgeggehalten werden könnte. Denn das bundesrechtliche Baugesetzbuch kann aufgrund kompetenzrechtlicher Erwägungen nicht dazu instrumentalisiert werden, anstelle des Landesgesetzgebers im Kern originären Denkmalschutz zu betreiben (vgl. Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 Rdn. 62).

Rechtslage bei UVP-pflichtigen Nassabgrabungen

Bei UVP-pflichtigen Nassabgrabungen ist die Rechtslage nicht anders. Gemäß § 31 Abs. 2 Satz 4 WHG i.V.m. § 6 Abs. 3 Nr. 4 UVPG müssen die Antragsunterlagen des Vorhabenträgers in diesem Falle eine Beschreibung der zu erwartenden erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt enthalten. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UVPG umfasst die Umweltverträglichkeitsprüfung die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines «. Der Begriff der »Kulturgüter« im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG knüpft dabei an die Begriffsdefinition des jeweiligen Fachrechts an. Dies folgt zum einen aus der amtlichen Gesetzesbegründung der Bundesregierung zum UVPG-Entwurf (vgl. BR-Drs. 335/88), wonach mit der Einführung des UVPG keine Änderung des materiellen Rechts verbunden

sein soll. Eine Neuerung durch die Einführung des UVPG hat sich nur insoweit ergeben, als die schutzwürdigen Umweltgüter nunmehr nicht mehr isoliert betrachtet werden, sondern die Auswirkungen auf die Umwelt einschließlich ihrer Wechselwirkungen insgesamt erfasst und bewertet werden müssen (so genannter integrativer Ansatz). Bestätigt wird diese Auslegung zudem durch die Ausführungen des Arbeitskreises »Kulturelles Erbe in der Umweltverträglichkeitsprüfung«, der diesbezüglich festgestellt hat, dass als Kulturgüter im Sinne der Umweltverträglichkeitsprüfung anzusehen sind »Zeugnisse menschlichen Handelns ideeller, geistiger und materieller Art, die als solche für die Geschichte des Menschen bedeutsam sind und die sich als Sachen, Raumdispositionen oder als Orte in der Kulturlandschaft beschreiben und lokalisieren lassen« (vgl. Arbeitskreis »Kulturelles Erbe in der UVP«, Kulturlandschaft 1994, Sonderheft 2, S. 8). Archäologische Substanz ist demzufolge nur von dem Begriff der »Kultur- und sonstigen Sachgüter« im Sinne des UVPG erfasst, sofern die Begriffsmerkmale des Bodendenkmals im Sinne der Legaldefinition des § 2 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 5 DSchG NW erfüllt sind.

Untersuchungspflicht beschränkt sich auch bei UVP-pflichtigen Nassabgrabungen auf in die Denkmalliste eingetragene oder vorläufig geschützte Bodendenkmäler

Gemäß § 6 Abs. 4 Satz 2 UVPG sind Unterlagen zur Beschreibung der Umwelt und ihrer Bestandteile jedoch nur insoweit vorzulegen, soweit dies zur Feststellung und Beurteilung aller sonstigen, für die Zulassung des Vorhabens erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt erforderlich ist. Hieraus folgt, dass einem Unternehmen auf eigene Kosten durchzuführende archäologische Prospektionsmaßnahmen nur dann abverlangt werden dürfen, wenn die Gefahr einer Beschädigung oder Zerstörung möglicher archäologischer Schätze eine erhebliche Auswirkung im Sinne des § 6 Abs. 4 Satz 2 UVPG darstellen kann und das Ergebnis einer solchen Prospektionsmaßnahme die Entscheidung über die Zulässigkeit des Abgrabungsvorhabens beeinflussen kann. Letzterer Fall kann wiederum nur dann eintreten, wenn von einem UVP-pflichtigen Vorhaben in die Denkmalliste eingetragene oder vorläufig geschütz-



Geschützte Bodendenkmäler sind vor dem Abbau zu sichern.

te Bodendenkmäler betroffen sind. Denn die Planfeststellung kann wegen des Entgegenstehens denkmalpflegerischer Belange nur versagt werden, wenn die im Planfeststellungsverfahren formell konzentrierte Eingriffserlaubnis nach § 12 DSchG NW i.V.m. § 9 Abs. 2 DSchG NW, die nur für eingetragene oder vorläufig geschützte Bodendenkmäler erforderlich ist, zu versagen wäre. Sofern ein Vorhaben nicht zu einem Eingriff in ein förmlich geschütztes Bodendenkmal führt, verstößt die geplante Abgrabung nicht gegen zwingende materielle Vorschriften. Da das UVPG keine materiellen Rechtssätze enthält, sondern lediglich verfahrensrechtliche Vorschriften zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlage beinhaltet, stellte die Feststellung einer Zerstörung von »Sach- und Kulturgütern« als Auswirkung eines geplanten Nassabgrabungsvorhabens im Rahmen der Umweltverträglichkeitsstudie demnach selbst dann keine tragfähige Grundlage für eine Ablehnungsentscheidung dar, wenn es sich bei diesen »Sach- und Kulturgütern« um solche handeln würde, die die qualitativen Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 DSchG NW erfüllen. Ein zwingender Versagungsgrund wäre insoweit nicht ersichtlich. Da die vom Vorhabensträger vorzulegende Umweltverträglichkeitsstudie eine bessere Aufbereitung des entscheidungserheblichen Sachverhalts gewährleisten soll, wäre es im Übrigen auch nicht zielführend, wenn darin Auswirkungen untersucht werden sollten, die nach materiellem Recht für die Entscheidung irrelevant sind. Insoweit kann die Umweltverträglichkeitsstudie den mit ihrer

Einführung verfolgten Zweck nur dann sinnvoll erfüllen, wenn der Prüfungsrahmen hinsichtlich der Ermittlung der Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt und der materiell einschlägigen Rechtssätze gleichläufig sind. Daher kann ein Unternehmer auch nicht verpflichtet werden, den Rahmen der Umweltverträglichkeitsstudie auf die Untersuchung von im Boden der jeweiligen Vorhabensfläche lediglich vermuteten, nicht förmlich geschützten Bodendenkmälern auszudehnen. Der Schutz derartiger Objekte obliegt gemäß § 1 Abs. 2 DSchG NW allein der öffentlichen Hand. Kommt diese ihrer Verpflichtung, Denkmäler in die Denkmalliste eintragen zu lassen oder zumindest vorläufig zu schützen, nicht nach, so kann dieses Versäumnis auch bei UVP-pflichtigen Vorhaben grundsätzlich nicht zu Lasten des Unternehmers gehen.

Berücksichtigung der Belange der Bodendenkmalpflege bei der Zulassung von Trockenabgrabungen nach den §§ 3, 7 und 8 AbgrG NW

Die Zulassung von Abgrabungsvorhaben nach dem nordrhein-westfälischen Abgrabungsgesetz (AbgrG NW) erfasst die Rohstoffe Sand und Kies insoweit, als sie nicht dem Bundesberggesetz unterfallen oder im Wege der Nassabgrabung hereingewonnen werden. Gemäß § 3 Abs. 2 AbgrG NW hat der Unternehmer einen Anspruch auf Erteilung der Abgrabungsgenehmigung, wenn die dort genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Eine dieser Voraussetzungen ist, dass dem Vorhaben im Einzelfall andere öffentliche

Belange nicht entgegenstehen dürfen. Hierzu gehören auch die Belange des Denkmalschutzes.

Ob diese Belange durch ein Abgrabungsvorhaben beeinträchtigt werden, ist ebenso wie im Falle einer nach § 31 WHG planfeststellungspflichtigen Nassabgrabung nach den Vorschriften des Fachrechts, also des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes, zu beurteilen. Eine Kostentragungspflicht für die Untersuchung und Bergung von lediglich im Boden einer Vorhabensfläche vermuteten Bodendenkmälern kann dem Unternehmen daher auch unter der Geltung des nordrhein-westfälischen Abgrabungsgesetzes nur abverlangt werden, wenn von dem Vorhaben in die Denkmalliste eingetragene oder zumindest vorläufig geschützte Bodendenkmäler betroffen sind. Insoweit gilt das oben hinsichtlich

planfeststellungsbedürftiger Nassabgrabungen bereits Gesagte für Trockenabgrabungen, die nach dem AbgrG NW zugelassen werden, entsprechend.

Fazit

Unternehmer, die im Genehmigungsverfahren mit der Forderung zur Untersuchung und Bergung von lediglich im Boden der für ein Abgrabungsvorhaben projektierten Fläche vermuteten Bodendenkmälern auf eigene Kosten konfrontiert werden, haben in Nordrhein-Westfalen gute Chancen, sich rechtlich hiergegen zur Wehr zu setzen. Denn das nordrhein-westfälische Denkmalschutzgesetz gewährt nur solchen Bodendenkmälern den vollen Schutz des Gesetzes, die in die Denkmalliste eingetragen oder zumin-

dest vorläufig unter Schutz gestellt worden sind. Für nicht eingetragene oder vorläufig geschützte, lediglich im Boden vermutete Bodendenkmäler bestehen dagegen lediglich Informations- und Duldungspflichten. Eine Untersuchungs-, Bergungs- und Kostentragungspflicht für nicht förmlich geschützte Bodendenkmäler besteht nach dem nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetz dagegen nicht.

Verfasserin:

*Dipl.-Verwaltungswirtin
Gabriele Ellinghoven
Anders u. Thomé
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Bischofstraße 120
47809 Krefeld,
Tel.: 0 21 51 / 5 57 50
E-Mail: ra-anders@t-online.de
Internet: www.ra-anders.de*