

Schatzregal BVerwG Urteil vom 21.11.1996 4 C 33.94, DÖV 1997, 417

**Das herkömmliche Schatzregal erstreckt sich zwar nicht auf Fossilienfunde. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder umfaßt aber auch das Recht, den originären Eigentumserwerb an Fossilienfunden zu regeln. § 19a des rheinland-pfälzischen Denkmalschutz- und -pflegegesetzes ist mit dem GG vereinbar.**

### **Zum Sachverhalt**

Die Kl. sind Eigentümer eines Grundstücks. Die Denkmalfachbehörde des bekl. Landes stellte fest, daß auf diesem Grundstück eine Grube bis zu einem Niveau ausgehoben war, in dem nach ihrer Kenntnis Fossilien von wissenschaftlichem Wert zu finden sind. An den folgenden Tagen führte die Denkmalfachbehörde eine Grabung durch, bei der mehrere Fossilien geborgen wurden. Darauf teilte die Behörde den Kl. mit, daß man das Grundstück zur Durchführung der Grabung wegen Gefahr im Verzuge ohne vorherige Benachrichtigung betreten und eine Notbergung vorgenommen habe. Unter Berufung auf ihr Eigentum an dem bergenden Grundstück erhoben die Kl. Klage und beantragten, den Bekl. zu verurteilen, die geborgenen Fossilien herauszugeben, hilfsweise an sie eine angemessene Geldentschädigung zu zahlen. Die Klage war in allen Instanzen erfolglos.

### **Aus den Gründen**

II. 2. § 19a Satz 1 DSchPflG RP lautet: „Funde, die herrenlos sind oder die solange verborgen waren, daß ihr Eigentümer nicht mehr zu ermitteln ist, werden mit der Entdeckung Eigentum des Landes, wenn sie von besonderem wissenschaftlichen Wert sind oder bei staatlichen Nachforschungen oder in Grabungsschutzgebieten (§ 22) entdeckt werden.“

Nach den Ausführungen der Vorinstanzen umfaßt der Begriff des Fundes in § 19a Satz 1 DSchPflG RP auch die als Kulturdenkmäler geltenden Überreste tierischen oder pflanzlichen Lebens aus vergangener Zeit, sofern an ihrer Erhaltung ein öffentliches, insbes. wissenschaftliches Interesse besteht (vgl. § 16 i. V. m. § 3 Abs. 2 DSchPflG RP). Zu ihnen gehörten auch Funde von Fossilien, und zwar unabhängig von der Frage, ob sie als wesentliche Bestandteile des Grundstücks anzusehen seien oder nicht; sie seien nach Sinn und Zweck des § 19a DSchPflG RP herrenlos i. S. dieser Vorschrift und fielen deshalb unter das in ihr normierte Schatzregal des Landes.

3. Nach der Rechtsauffassung des OVG war der Landesgesetzgeber befugt, in § 19a DSchPflG RP eine von der Schatzfundvorschrift des § 984 BGB abweichende Sonderregelung in der Form eines überwiegend kulturpolitischen und denkmalschutzrechtlichen Zwecken dienenden (denkmalschutzrechtlichen) Schatzregals zu normieren. Die Gesetzgebungskompetenz des bekl. Landes hierfür

leitet das OVG unter Hinweis auf den Beschluß des BVerfG v. 18.5.1988, 2 BvR 579/84 (BVerfGE 78, 205), aus Art. 73 EGBGB i.V. m. Art. 1 Abs. 2 EGBGB ab. Dieser Begründung der Gesetzgebungsbefugnis folgt der Senat nicht, soweit sich die Vorschrift des § 19a DSchPflG RP auf Fossilienfunde erstreckt; denn diese Funde lassen sich dem hergebrachten **Regalienbegriff** nicht mehr zuordnen.

Keine Bedenken bestehen allerdings gegen die Herleitung der Gesetzgebungskompetenz des bekl. Landes durch das OVG, soweit § 19a DSchPflG RP für Funde gilt, die unter das traditionelle Schatzregal fallen. Das OVG ist sinngemäß davon ausgegangen, daß § 19a DSchPflG RP (zumindest: auch) eine Regelung des bürgerlichen Rechts sei, also zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gehöre. In diesem Bereich haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Zwar ist das bürgerliche Recht im Grundsatz bundesrechtlich durch das BGB geregelt. Die Regelungen des BGB sind jedoch nicht abschließend; soweit abschließende bundesrechtliche Regelungen fehlen, haben die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG das Recht zur Gesetzgebung behalten. Die Vorbehalte des EGBGB geben einen Hinweis darauf, inwieweit Regelungen des BGB nicht abschließend sein sollen (vgl. BVerfG, B. v. 10.5.1977, 1 BvR 514/68 und 323/69, BVerfGE 45, 297, 341). Einen solchen Vorbehalt enthält Art. 73 i. V. m. Art. 1 Abs. 2 EGBGB; nach diesen Vorschriften können die Länder neue gesetzliche Vorschriften über Regalien erlassen. Dementsprechend hat das BVerfG bereits mit seinem Beschluß vom 18.5.1988 (aaO) zu § 23 DSchG BW entschieden, die Länder könnten bestimmen, daß kulturhistorisch oder wissenschaftlich bedeutsame Funde, die herrenlos sind oder deren Eigentümer nicht ermittelt werden kann, mit ihrer Entdeckung in das Eigentum der öffentlichen Hand fallen, weil die den Ländern gemäß Art. 73 i. V. m. Art. 1 Abs. 2 EGBGB verbliebene Kompetenz jedenfalls für den Bereich gelte, der nach dem Herkommen dem traditionellen Regalbegriff zuzuordnen sei.

Das BVerfG hat offengelassen, ob die Landeskompetenz (nach Art. 73 i. V. m. Art. 1 Abs. 2 EGBGB) auch besteht, wenn völlig neuartige, bisher unbekannte Regalien begründet werden (aaO, S. 210). Der Senat verneint diese Frage. Art. 73 EGBGB läßt landesrechtliche Vorschriften über Regalien „unberührt“. Er läßt also einen beim Inkrafttreten des BGB bestehenden Rechtszustand unangetastet, gestattet jedoch keine Weiterentwicklung dieses Rechts. Art. 1 Abs. 2 EGBGB läßt zwar neue landesgesetzliche Vorschriften zu, aber nur hinsichtlich der Rechtsmaterie, die - hier in Art. 73 EGBGB - als unberührt bleibend aufgeführt worden ist. Demgemäß darf der Landesgesetzgeber - auch der eines Landes, in dem im Zeitpunkt des Inkrafttretens des BGB kein Schatzregal existierte - zwar weiterhin landesrechtliche Vorschriften über Regalien erlassen und diese auch inhaltlich verändern; der Gegenstand seiner Regelungen ist jedoch durch die Grenzen des traditionellen Regalbegriffs begrenzt.

Im vorliegenden Verfahren kann offenbleiben, wo die Grenzen des herkömmlichen Schatzregals im einzelnen zu ziehen sind (vgl. hierzu Schroeder, JZ 1989, 676). Es war jedenfalls auf solche Gegenstände beschränkt, die einen eigentlichen Sachwert haben (Pappenheim, Gutachten für den 27. DJT, 1904, Bd. 2, S. 3, 13). Ein Regal, das sich auf Fossilienfunde bezogen hat, hat es nicht gegeben. Ihr Wert ergibt sich allein aus ihrer kulturhistorischen oder wissenschaftlichen Bedeutung, die erst in der jüngeren Neuzeit erkannt worden ist. Zudem haben Fossilien - versteinerte Überreste vorgeschichtlicher Tiere und Pflanzen - niemals im Eigentum eines Menschen gestanden. Art. 73 i. V. m. Art. 1 Abs. 2 EGBGB kann deshalb für Regelungen über Fossilien nicht zur Begründung der Gesetzgebungsbefugnis des Landesgesetzgebers herangezogen werden. Mit dieser Rechtsauffassung setzt sich der Senat übrigens nicht in Widerspruch zu dem Beschluß des BVerfG v. 18.5.1988 (aaO) zu § 23 DSchG BW. Denn er betraf keinen Fossilienfund; ob die Vorschrift überhaupt auf Fossilienfunde angewendet werden kann, ist hier unerheblich.

Eine Erweiterung des Schatzregals auf Fossilien ergibt sich auch nicht etwa aus dem preußischen Ausgrabungsgesetz v. 26.3.1914 (PrGS S. 41). Die in ihm geregelte Ablieferungspflicht für bei einer Grabung entdeckte Gegenstände, auch soweit sie für die Urgeschichte der Tier- oder Pflanzenwelt von Bedeutung sind, war keine regalistische Regelung, sondern stellte eine (landesrechtlich auf Art. 109 EGBGB gestützte) Enteignung i. S. v. Art. 14 Abs. 3 GG dar; sie ließ den auf § 984 BGB beruhenden Eigentumserwerb unberührt und beschränkte sich darauf, dem Staat und den nachgeordneten Behörden das Recht einzuräumen, unter bestimmten Umständen die Ablieferung gegen Entschädigung zu verlangen (BVerwG, U. v. 28.5.1965, 7 C 59.64, BVerwGE 21, 191, 192).

4. Das beklagte Land war jedoch unabhängig von Art. 73 i. V. m. Art. 1 Abs. 2 EGBGB befugt, die in § 19a DSchPflG RP enthaltenen Regelungen zu treffen. Seine Gesetzgebungskompetenz beruht überwiegend bereits unmittelbar auf Art. 70 Abs. 1 GG und im übrigen auf Art. 72 Abs. 1 GG.

Offen kann bleiben, ob Regelungen über erdgeschichtliche Funde zum Denkmalschutzrecht oder zum Naturschutzrecht gehören (vgl. dazu Hammer, DÖV 1995, 358, 363). Die Gesetzgebungskompetenz zum Erlaß von Gesetzen im Bereich des Denkmalschutzes gehört zur ausschließlichen Landeszuständigkeit nach Art. 70 Abs. 1 GG. Überwiegendes spricht dafür, daß Regelungen über erdgeschichtliche Funde nach ihrem Inhalt und ihrer gesetzgeberischen Zielsetzung zum Denkmalschutz gehören, soweit sie den Zweck haben, bedeutsame Kulturdenkmäler zu erhalten, sie der wissenschaftlichen Forschung zu erschließen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Aber auch wenn man sie dem Bereich des Naturschutzes zuordnen wollte, der nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegt, wären die Länder nicht gehindert, für sie Vorschriften zu erlassen, weil

naturschutzrechtliche Vorschriften des Bundes über erdgeschichtliche Funde nicht vorhanden sind. Dementsprechend enthält die Mehrzahl der landesrechtlichen Denkmalschutzgesetze auch Regelungen über erdgeschichtliche (Boden-)Denkmäler (vgl. Hoenes, Denkmalrecht RP, 2. Aufl. 1995, § 3 Rn. 107.)

§ 19a DSchPflG RP ist eine Vorschrift, die aus denkmalschutzrechtlichen Gründen den Eigentumserwerb an bestimmten aufgefundenen Kulturdenkmälern regelt. Ihr Zweck besteht darin, das zur Durchsetzung der Ziele des Denkmalschutzes erforderliche Instrumentarium zu vervollständigen. Sie geht jedoch darüber hinaus. Nach den Ausführungen des zur Auslegung des Landesrechts berufenen OVG erfaßt die Vorschrift mit ihrem Tatbestandsmerkmal „herrenlos“ sämtliche im Grundstück verborgenen Fossilien, unabhängig von der sonst nach allgemeinem Zivilrecht vorzunehmenden eigentumsrechtlichen Zuordnung. § 19a DSchPflG RP regelt also, daß Fossilien - möglicherweise abweichend von der allgemeinen Regelung des § 905 Satz 1 BGB - bis zu ihrer Entdeckung nicht Bestandteil des bergenden Grundstücks und damit auch nicht Eigentum des Grundeigentümers sind. Eine solche Regelung darf durch das öffentliche Recht getroffen werden (vgl. BVerfG, B. v. 15.7.1981, 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300, 334, 336). Die Gesetzgebungszuständigkeit regelt sich nach dem Gegenstand des Gesetzes; die Kompetenz zur Regelung des Eigentumsinhalts folgt aus der Sachkompetenz (vgl. BVerfG, B. v. 14.7.1981, 1 BvL 24/78, BVerfGE 58, 137, 145). Sie liegt hier, wie ausgeführt, bei den Ländern.

Soweit das Land gemäß § 19a DSchPflG RP originäres Eigentum an Fossilienfunden erwirbt, regelt die Vorschrift allerdings zugleich auch bürgerlich-rechtliche Fragen. Auch hierfür besitzt das beklagte Land jedoch die Gesetzgebungskompetenz, und zwar schon deshalb, weil es an einer bundesrechtlichen Regelung hierfür fehlt (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Im Unterschied zu § 984 BGB - der nach allgemeiner Auffassung allerdings für Gegenstände, die zuvor nicht im Eigentum eines Menschen gestanden haben, nur analog anwendbar ist (Staudinger/Gursky, BGB, 12. Aufl., § 984 Rn. 3, m. N.) - ist der Anwendungsbereich des § 19a DSchPflG RP auf denkmalswerte Funde beschränkt und von weiteren denkmalschutzrechtlichen Voraussetzungen abhängig. Diese spezifischen denkmalschutzrechtlichen Einschränkungen heben ihn aus der allgemeinen bürgerlich-rechtlichen Vorschrift des § 984 BGB heraus. Der eng begrenzte Zweck der Denkmalschutzgesetze, der die Eigentumszuordnung des allgemeinen bürgerlichen Rechts unberührt läßt, wenn weder ein besonderer wissenschaftlicher Wert anzunehmen ist noch staatliche Grabungen durchgeführt worden sind, noch der Fund aus einem Grabungsschutzgebiet stammt, läßt § 19a DSchPflG RP als denkmalschutzrechtliche Sonderregel erscheinen, die Vorrang vor der allgemeinen Regelung besitzt. Dasselbe gilt im Hinblick auf §§ 93, 94 BGB, wenn man im Grundstück verborgene Fossilien vor ihrer Entdeckung als wesentliche Bestandteile des Grundstücks ansehen wollte und nicht annimmt, daß sie schon nach allgemeinem

bürgerlichen Recht bis zu ihrer Entdeckung als herrenlos zu gelten haben. Auch in diesem Fall wäre § 19a DSchPflG RP eine spezielle denkmalschutzrechtliche Regelung.

5. § 19a DSchPflG RP ist mit Art. 14 GG vereinbar. Es handelt sich bei ihm um eine den Inhalt und die Schranken des Eigentums bestimmende Vorschrift i. S. v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Bei derartigen Regelungen muß der Gesetzgeber sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch dem Sozialgebot des Art. 14 Abs. 2 GG in gleicher Weise Rechnung tragen. Er hat dabei die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Das Maß und der Umfang der dem Eigentümer von der Verfassung zugemuteten und vom Gesetzgeber zu realisierenden Bindung hängen wesentlich davon ab, ob und in welchem Ausmaß das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht. Eigentumsbindungen müssen deshalb stets verhältnismäßig sein (BVerfG, B. v. 14.7.1981, 1 BvL 24/78, BVerfGE 58, 137, 147 f.). Dabei darf der Gesetzgeber Eigentumsrechten nicht nur einen neuen Inhalt geben. Er kann auch das Entstehen von Rechten, die nach bisherigem Recht möglich waren, für die Zukunft ausschließen. Und es ist ihm auch nicht ausnahmslos verwehrt, bisher mit altem Recht verbundene Befugnisse einzuschränken; die Eigentumsordnung gebietet nicht, einmal ausgestaltete Rechtspositionen für alle Zukunft in ihrem Inhalt unangetastet zu lassen (BVerfG, B. v. 9.1.1991, 1 BvR 929/89, BVerfGE 83, 201, 212 = DÖV 1991, 377; BVerwG, U. v. 24.6.1993, 7 C 26.92, BVerwGE 94, 1, 6). Diesen Grundsätzen wird § 19a DSchPflG RP gerecht.

Zu den überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls, aus denen der Gesetzgeber den Inhalt des Eigentums neu bestimmen darf, gehört das öffentliche Interesse an der Erhaltung von - auch vorgeschichtlichen - Kulturdenkmälern, an ihrer Erschließung für die wissenschaftliche Forschung und an ihrer Zugänglichmachung für die Öffentlichkeit. Diesem Ziel dient § 19a DSchPflG RP, indem er verborgene Fossilien der Verfügungsbefugnis des Grundeigentümers entzieht und entdeckte Funde unter besonderen Voraussetzungen ins Eigentum des Landes fallen läßt.

Die Vorschrift ist auch nicht unverhältnismäßig. Dabei kann auch in diesem Zusammenhang offenbleiben, ob im Grundstück verborgene Fossilien vor ihrer Entdeckung gemäß §§ 93, 94 BGB als wesentliche Bestandteile des Grundstücks dem Eigentümer gehören würden oder ob sie bis zu ihrer Entdeckung als herrenlos anzusehen wären und analog § 984 BGB mit ihrer Inbesitznahme je zur Hälfte ins Eigentum des Finders und des Grundeigentümers fallen würden, wie die herrschende Rechtsauffassung annimmt. In beiden Fällen wäre die Position des Grundeigentümers bis zur Entdeckung der Fossilien denkbar schwach; er hätte entweder nur ein mehr oder weniger formales Recht oder sogar nur eine von vielerlei Zufällen abhängige Erwerbschance, die durch Art. 14 Abs. 1 GG überhaupt nicht geschützt ist (BVerfG, B. v. 18.5.1988, 2 BvR 579/84, BVerfGE 78, 205, 212). § 19a DSchPflG RP greift im

Grundsatz nicht in das Grundeigentum ein und läßt auch im übrigen die allgemeine Zivilrechtsordnung unberührt, soweit es sich nicht um Funde von besonderer wissenschaftlicher Bedeutung oder um Funde aus staatlichen Grabungen oder aus Grabungsschutzgebieten handelt. Damit sind die Interessen des Grundeigentümers hinreichend gewahrt. Insbesondere gewährleistet Art. 14 Abs. 1 GG nur Rechtspositionen, die dem Rechtssubjekt bereits zustehen. Ebenso räumt die Eigentumsordnung dem Grundeigentümer kein dingliches Recht auf den Erwerb verborgener Schätze ein. Bis zur Hebung des Schatzes besteht lediglich eine - durch diesen Umstand - bedingte Erwerbsmöglichkeit (BVerfG, aaO, S. 211 f.).

Zu Unrecht macht die Revision geltend, dem Eigentümer des bergenden Grundstücks werde durch § 19a DSchPflG RP das Eigentum an Fossilienfunden entzogen, an denen er kraft Bergrechts Eigentum besessen habe. Dies ist unrichtig, weil sich das Bergrecht nur auf Bodenschätze erstreckt (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 BBergG); zu ihnen gehören Fossilien nicht. (...) Einer Entschädigungsregelung nach Art. 14 Abs. 3 GG bedarf es nicht, weil § 19a DSchPflG RP keine enteignende, sondern eine inhaltsbestimmende Regelung ist. (...)