

Ablieferung Bodendenkmal OVG NW Urteil vom 6.12.1994 11 A 3736/92, OVG 44, 194

1. § 17 DSchG regelt allein Voraussetzungen, Verfahren und – in Verbindung mit §§ 18 und 34 DSchG – Rechtsfolgen der entschädigungspflichtigen Entziehung des Eigentums an beweglichen Bodendenkmälern im Wege der sog. Ablieferung zugunsten einer der in § 17 Abs. 2 DSchG genannten Körperschaften zum Zwecke der Begründung öffentlichen Eigentums und enthält keine von einem Eigentumserwerb unabhängige Zuordnungsermächtigung im Verhältnis dieser Behörden untereinander in bezug auf bewegliche Bodendenkmäler.

2. Zu den Voraussetzungen für eine Enteignung im Wege der Ablieferung.

Zum Sachverhalt

Auf einem Ackergrundstück im Gebiet der beigeladenen Stadt W. wurden nach Hinweisen des Eigentümers bei Grabungen des klagenden Landschaftsverbandes Reste eines jungsteinzeitlichen Steinkammergrabes gefunden. Herausragender Fund ist ein 4 t schwerer Wandstein aus dem 3. Jahrtausend vor Christus. Dabei handelt es sich um einen international beachtlichen Fund von hoher wissenschaftlicher Bedeutung, weil er durch eine außergewöhnliche Kombination von Gravierungen die Grenz- und Kontaktzone zwischen zwei europäischen Religionskreisen der Jungsteinzeit faßbar macht. Der Wandstein wurde durch eine vom Kläger beauftragte Firma geborgen und auf der Hofstelle des Grundstückseigentümers abgelegt. Der Kläger und die Beigeladene stellten bei der beklagten Bezirksregierung Anträge auf Ablieferung des Wandsteines gemäß § 17 DSchG. Mit an die Beklagte gerichtetem Erlaß bestimmte der Landesminister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr die Beigeladene als „an erster Stelle Erwerbsberechtigte“ und im Falle deren Ausscheidens den Kläger als weiteren Erwerbsberechtigten. Mit Bescheid vom September 1989 lehnte die Beklagte den Antrag des Klägers auf Ablieferung ab und bestimmte die Beigeladene als Erwerbsberechtigte und im Falle deren Ausscheidens den Kläger als weiteren Erwerbsberechtigten. Den dagegen eingelegten Widerspruch wies die Beklagte mit Bescheid vom Oktober 1991 zurück. Bereits durch Vereinbarung vom September 1990 hatten der Grundstückseigentümer und die Beigeladene sich darüber geeinigt, daß das Eigentum an dem beweglichen Bodendenkmal einschließlich aller Grabbeigaben auf die Beigeladene übergeht und daß der Wandstein bis zu seiner Verbringung in ein Heimatmuseum der Beigeladenen entschädigungslos auf dem Hof des Eigentümers gelagert wird. Die auf die Verpflichtung der Beklagten auf Bestimmung des Klägers als Erwerbsberechtigten im Sinne des § 17 Abs. 3 DSchG gerichtete Klage wurde vom Verwaltungsgericht abgewiesen. In der Berufungsinstanz hat der Kläger sein Klagebegehren auf die Verpflichtung der Beklagten umgestellt, unter Aufhebung der Bescheide der Beklagten die Ablieferung des Wandsteines durch die Beigeladene an ihn zu verfügen und ihn als Erwerbsberechtigten zu bestimmen. Die Beigeladene hat der Klageänderung nicht zugestimmt. Das Berufungsbegehren war teilweise erfolgreich.

Aus den Gründen

1. Die Klage ist unzulässig, soweit der Kläger die Verpflichtung der Beklagten begehrt, die Ablieferung des Wandsteines an ihn, den Kläger, zu verfügen.

Der Kläger ist zwar insoweit klagebefugt. Denn der Gesetzgeber hat ihm durch § 17 Abs. 2 DSchG ausdrücklich das Recht eingeräumt, gemäß § 17 Abs. 1 DSchG die Ablieferung eines beweglichen Bodendenkmals wie des hier umstrittenen jungsteinzeitlichen Grabwandsteins, vgl. § 2 Abs. 1 und Abs. 5 Satz 1 DSchG, nach seiner Ausgrabung und Bergung vom Eigentümer zu verlangen. Der Erwerb von beweglichen Bodendenkmälern gehört außerdem zum gesetzlichen Aufgabenbereich des Klägers, weil er im Rahmen der ihm übertragenen Aufgaben im Sachgebiet „Landschaftliche Kulturpflege“ gemäß § 5 Abs. 1c Nr. 4 LVerbO Landesmuseen zu unterhalten hat. Zu diesen gehört auch das Landesmuseum für Archäologie in M. Teil der Unterhaltung eines Museums ist naturgemäß der Erwerb von Ausstellungsgegenständen. Ob daneben auch die denkmalpflegerischen Aufgaben des Klägers, vgl. § 5 Abs. 1c Nr. 2 LVerbO und die den Kläger betreffenden Vorschriften des Denkmalschutzgesetzes, oder das von ihm behauptete Miteigentum an dem Wandstein die Klagebefugnis begründen könnten, kann offenbleiben.

Das Rechtsschutzinteresse des Klägers ist auch nicht deshalb entfallen, weil die Beklagte im Rahmen des durch die Anträge des Klägers und der Beigeladenen eingeleiteten Ablieferungsverfahrens auch gegenüber der letzteren (...) einen Bescheid erlassen hat. Denn dieser Bescheid befaßt sich nur mit der Erwerbsberechtigung der Beigeladenen und des Klägers und enthält keinen weitergehenden Ausspruch über das Ablieferungsbegehren der Beigeladenen. Er ist mit diesem Regelungsgehalt gegenüber dem Kläger nicht bestandskräftig geworden, weil die – notwendig einheitliche – Entscheidung über die Erwerbsberechtigung bei von mehreren gestellten Ablieferungsbegehren dem Kläger mit dem von ihm angefochtenen Bescheid bekanntgegeben worden ist. Die vom Kläger in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat vorgenommene Klageänderung ist jedoch unzulässig (wird ausgeführt).

Die Klage wäre im übrigen auch bei Zulassung ihrer Änderung unzulässig. Selbst wenn nämlich davon ausgegangen würde, daß der in der mündlichen Verhandlung gestellte Antrag ein gegen die Beigeladene gerichtetes Ablieferungsverfahren in Gang gesetzt hat, wäre die Klage insoweit nur unter den Voraussetzungen des § 75 VwGO als Untätigkeitsklage zulässig. Diese liegen jedoch nicht vor, weil Gründe für die Verkürzung der sich aus § 75 Satz 2 VwGO ergebenden Drei-Monats-Frist ersichtlich nicht gegeben sind.

Ohne daß es noch darauf ankäme, weist der Senat darauf hin, daß die geänderte Klage wohl auch unbegründet wäre. Die Ablehnung eines Ablieferungsverlangens gegen die Beigeladene wäre nämlich rechtmäßig, weil – unbeschadet der Frage, ob das Verfahren

gemäß § 17 DSchG überhaupt Rechtsgrundlage für die Entziehung öffentlichen Eigentums sein kann, zumal einer Körperschaft im Sinne des § 17 Abs. 2 DSchG – weder die allgemeinen Voraussetzungen für eine Enteignung noch die speziellen des § 17 Abs. 3 DSchG vorliegen. Es ist nichts dafür ersichtlich, daß der Kläger gegenüber der Beigeladenen alle gegenüber einer Enteignung milderen Mittel ausgeschöpft und etwa ein ausreichendes Angebot für einen freihändigen Erwerb unterbreitet hat. Im übrigen kann gemäß § 17 Abs. 3 DSchG eine Ablieferung nur unter zwei Voraussetzungen verlangt werden, die beide hier nicht vorliegen dürften. Nach den vom Kläger nicht angegriffenen Feststellungen des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, an deren Richtigkeit zu zweifeln ein Anlaß nicht ersichtlich ist, ist eine dauernde Erhaltung des Wandsteins im Museum im „Stern“ der Beigeladenen und damit an einer öffentlichen Stelle gewährleistet. Der Angriff des Klägers beschränkt sich insoweit auch darauf, die bessere Eignung der von ihm unterhaltenen öffentlichen Stelle, nämlich des Archäologischen Museums in M., darzulegen. Es dürfte äußerst schwer fallen, diesem öffentlichen Interesse ein Gewicht beizumessen, daß es rechtfertigen könnte, einer Körperschaft das – öffentliche – Eigentum an einem Gegenstand zu entziehen, in bezug auf den diese Körperschaft nach den maßgeblichen gesetzlichen Vorschriften das gleiche öffentliche Interesse zu wahren hat wie der Kläger.

2. Die Klage ist unbegründet, soweit der Kläger mit dem Hauptantrag eine Verpflichtung der Beklagten begehrt, ihn als Erwerbsberechtigten zu bestimmen. Auf den Erlaß eines Verwaltungsaktes diesen Inhalts hat der Kläger keinen Anspruch. Weder im Denkmalrecht noch in anderen gesetzlichen Bestimmungen findet sich eine Rechtsgrundlage für eine solche Regelung.

Im Denkmalrecht ist insoweit nur § 17 DSchG in Betracht zu ziehen. Auch die Beteiligten haben ihre Überlegungen auf diese Vorschrift beschränkt. § 17 DSchG regelt jedoch allein Voraussetzungen, Verfahren und – in Verbindung mit §§ 18 und 34 DSchG – Rechtsfolgen der entschädigungspflichtigen Entziehung des Eigentums an beweglichen Bodendenkmälern im Wege der sogenannten Ablieferung zugunsten einer der in § 17 Abs. 2 DSchG genannten Körperschaften zum Zwecke der Begründung öffentlichen Eigentums. Damit soll sichergestellt werden können, daß alle Funde zur wissenschaftlichen Erforschung und Dokumentation zur Verfügung stehen (vgl. die Begründung zu § 16 des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 8/4492, S. 32, und Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Schule und Kultur zu § 17, LT-Drs. 8/5625, S. 17 und 51; Memmesheimer/Upmeier/Schönstein, aaO, § 17 Rn. 2 ff.). Das ergibt sich sowohl aus dem insoweit eindeutigen Wortlaut des § 17 DSchG, dessen Regelungsgehalt sich auch in der vom Gesetzgeber gewählten Normüberschrift „Ablieferung“ widerspiegelt, als auch dem Sinn und Zweck des Regelungsgefüges über die Ablieferung von Bodendenkmälern. Mit der Enteignungsmöglichkeit wird in gewissem Umfang ausgeglichen, daß es in Nordrhein–Westfalen ein Schatzregal, vgl.

Art. 73 EGBGB, nicht gibt und der Gesetzgeber dessen noch mit § 19 des Entwurfes des Denkmalschutzgesetzes der Fraktionen der SPD und F.D.P. (vgl. LT-Rrs. 8/4492, S. 14 und 32) geplante Schaffung nicht verwirklicht hat. Der oben beschriebene Gesetzeszweck des § 17 DSchG ist erledigt, wenn das betroffene Bodendenkmal in das öffentliche Eigentum einer der in § 17 Abs. 2 DSchG genannten Körperschaften übergegangen ist. Ein Eigentumserwerb im Wege der Enteignung durch Ablieferung vermittelt keine anderen Bindungen im Hinblick auf den Schutz denkmalrechtlicher Belange als ein freihändiger Erwerb durch eine der in § 17 Abs. 2 DSchG genannten Körperschaften. Zwar kann über das gemäß § 17 DSchG erworbene Eigentum nicht ohne weiteres frei, sondern nur unter Wahrung desjenigen öffentlichen Interesses verfügt werden, das die Enteignung gerechtfertigt hat. Das heißt, daß ein neuer Eigentümer die Gewähr bieten muß, daß bei dessen Sachherrschaft die Voraussetzungen im Sinne des § 17 Abs. 3 DSchG für eine Enteignung fortbestehen (vgl. Memmesheimer/Upmeier/Schönstein, aaO, § 17 Rn. 8 m. w. N.). Nichts anderes gilt letztlich mit Rücksicht auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung für die freihändig erwerbende Denkmalbehörde. Die Veräußerung eines Bodendenkmals aus fiskalischem Verwertungsinteresse ist der Körperschaft als zuständiger Denkmalbehörde aufgrund ihrer Gesetzesbindung naturgemäß nur erlaubt, wenn dies mit den Belangen der ihr gemäß §§ 1 Abs. 1 und 2, 22 Abs. 1 Satz 1 DSchG als gesetzlicher Pflichtaufgabe übertragenen Denkmalpflege vereinbar ist.

Schließlich besteht auch wegen der denkmalrechtlichen Aufgabencharakteristik und des Zuständigkeiten- und Aufsichtsgefüges keine Notwendigkeit, den Eigentumserwerb oder -verlust im Verhältnis verschiedener denkmalrechtlicher Aufgabenträger untereinander mit Hilfe des Ablieferungsverfahrens gemäß § 17 DSchG zu erzwingen. Die Denkmalbehörden sind Sonderordnungsbehörden, vgl. § 20 Abs. 3 DSchG, deren Aufgaben nach dem Denkmalschutzgesetz als solche der Gefahrenabwehr gelten. Sie unterliegen bei ihrer Aufgabenerfüllung den ordnungsrechtlichen Aufsichts- und Weisungsbefugnissen der Sonderaufsichtsbehörden im Sinne des § 21 Abs. 1 Nr. 1 und 2 DSchG (Memmesheimer/Upmeier/Schönstein, aaO, § 20 Rn. 22 ff. m. w. N.). Damit kann sowohl die Gesetzmäßigkeit als auch im Rahmen des § 9 Abs. 2 OBG die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung der örtlichen Denkmalbehörden gesteuert werden und somit gegebenenfalls Weisung für die Übertragung von Eigentum oder Besitz an einem beweglichen Bodendenkmal auf eine dazu geeignete andere Denkmalbehörde erteilt werden. Auf die dabei zu treffenden Entscheidungen kann der Kläger durch eigenes Tätigwerden wie Anzeigen und Anregungen sowie im Rahmen seiner Mitwirkungsrechte gemäß § 21 Abs. 4 DSchG Einfluß nehmen. Seine Mitwirkungsbefugnis ist vom Gesetzgeber sogar so stark ausgeprägt worden, daß er unmittelbar die Entscheidung der Obersten Denkmalbehörde, die auch gemäß § 17 Abs. 6 DSchG über die Erwerbsberechtigung zu entscheiden hätte, herbeiführen kann. Zudem kann über die Frage der finanziellen Ausstattung der jeweiligen Denkmalbehörde

gemäß §§ 35 ff. DSchG darauf Einfluß genommen werden, welche Denkmalbehörde zur Erfüllung welcher denkmalpflegerischen Aufgaben in der Lage ist. Die Regelung des § 17 Abs. 6 DSchG hat daneben entgegen der Auffassung des Klägers, des Beklagten und des Verwaltungsgerichts keine eigenständige Konfliktlösungsfunktion. Sie vermag ausschließlich der Regelung des Erwerbs bei mehreren Ablieferungsverlangen bezüglich desselben Gegenstandes und damit der Lösung eines Interessenkonfliktes, der aus Anlaß der Enteignung durch Ablieferung entsteht, zu dienen. Insbesondere wird der von einem Ablieferungsverlangen betroffene Eigentümer durch die Einleitung des Ablieferungsverfahrens im Sinne des § 17 DSchG nicht in seiner Verfügungsbefugnis beschränkt. Andererseits hat sich die durch die Oberste Denkmalbehörde getroffene Regelung über die Erwerbsberechtigung erschöpft, wenn es zu einem Erwerb durch Ablieferung gemäß §§ 17 Abs. 5, 18 Abs. 3 DSchG unter Beachtung der Bestimmung gemäß § 17 Abs. 6 DSchG gekommen ist.

Auch die Entstehungsgeschichte weist daraufhin, daß der Gesetzgeber mit § 17 Abs. 6 DSchG keine vom übrigen § 17 DSchG unabhängige Zuordnungsermächtigung für bewegliche Bodendenkmäler schaffen wollte. Denn anderenfalls hätte es nahe gelegen, die im Gesetzentwurf in einer besonderen Vorschrift unter der Überschrift „Aufbewahrungsstelle“ vorgesehene Regelung (vgl. LT–Drs. 8/4492, S. 13 und 32 [§ 17]) beizubehalten und gegebenenfalls im Hinblick auf eine etwa gewünschte Eigenständigkeit zu präzisieren. Statt dessen wurde der Inhalt dieser Vorschrift zum Abs. 6 des das Ablieferungsverfahren regelnden § 17 DSchG (vgl. LT–Drs. 8/5625, S. 52). Die Beteiligten haben nichts dazu vorgetragen und auch der Senat vermag nicht zu erkennen, daß sich aus anderen gesetzlichen Bestimmungen eine Rechtsgrundlage für die vom Kläger begehrte Verpflichtung ergibt. Daß die Möglichkeit der Ausübung von aufsichtsbehördlichen Weisungsbefugnissen keine darauf gerichteten Ansprüche des Klägers begründen kann, bedarf keiner Ausführung. Im übrigen wäre insoweit nicht die Beklagte, sondern der Oberkreisdirektor zuständig, vgl. § 20 Abs. 1 Nr. 2 DSchG NW.

In dem auf Regelung der Erwerbsberechtigung gerichteten Verpflichtungsantrag ist stillschweigend der Anfechtungsantrag enthalten, die entgegenstehenden Bescheide aufzuheben. Ein gesondertes Rechtsschutzinteresse an einer Aufhebung ex tunc (vgl. dazu Kopp, VwGO, 9. Aufl., § 42 Rn. 21 m. w. N.) besteht insoweit bezüglich des Widerspruchsbescheides der Beklagten vom Oktober 1991, weil mit diesem dem äußeren Anschein nach eine vom Eigentumserwerb im Rahmen eines Ablieferungsverfahrens unabhängige Zuordnungsentscheidung getroffen wird. Denn im Zeitpunkt seines Erlasses hatte die Beigeladene bereits das Eigentum vom Grundstückseigentümer erworben. Die Beklagte hat diesen Sachverhalt auch ausdrücklich dem Widerspruchsbescheid zugrundegelegt. In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat die Beklagte zudem erklärt, daß ihr Widerspruchsbescheid gerade auch diesen Inhalt haben, nämlich eine Zuordnung des Wandsteins zu einer der Körperschaften im Sinne des § 17 Abs. 2 DSchG unabhängig

vom Eigentumserwerb vornehmen sollte. Für den Ausgangsbescheid vom September 1989 gelten diese Erwägungen nicht, weil im Zeitpunkt seines Erlasses eine Regelung gemäß § 17 Abs. 6 DSchG für den noch ausstehenden Eigentumserwerb gewollt und notwendig war. Daß dieser Bescheid noch keine Entscheidung über das Ablieferungsbegehren der Beigeladenen enthielt und deshalb die Rechtsfolge des § 18 Abs. 3 DSchG nicht hätte herbeiführen können, vermag ebensowenig ein gesondertes Rechtsschutzinteresse des Klägers zu begründen wie der Umstand, daß die unterschiedliche Fassung, mit der dem Kläger und der Beigeladenen die Entscheidung der Beklagten bekanntgegeben worden ist, verfahrensmäßig wenig sinnvoll erscheint, sondern geeignet ist, schwierige Fragen zur Bestandskraft aufzuwerfen.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß § 17 Abs. 6 DSchG NW, auf den die Beigeladene in materiell-rechtlicher Hinsicht den Widerspruchsbescheid gestützt hat, für eine eigenständige Regelung der Erwerbsberechtigung keine Rechtsgrundlage bietet. Der Kläger wird durch den danach insoweit rechtswidrigen Widerspruchsbescheid in seinen Rechten verletzt. Denn es wird der Anschein erweckt, daß dem Eigentumserwerb durch die Beigeladene von der Obersten Denkmalbehörde eine denkmalrechtliche Legitimation zugemessen wird, die einem Eigentumserwerb durch den Kläger nicht zukäme. Diesen Anschein zu beseitigen, hat der Kläger auch deshalb ein schützenswertes Interesse, weil er sich darauf beruft, als Entdecker des Bodendenkmals gemäß § 984 BGB Miteigentum zur Hälfte erworben zu haben, und dieser Frage gegebenenfalls zivilrechtlich, etwa im Rahmen der Geltendmachung eines Herausgabeanspruchs, nachzugehen sein wird. Der Widerspruchsbescheid war deshalb gemäß §§ 79 Abs. 2 Satz 1, 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufzuheben.