

- 1. Sogenannte Investorenverträge, in denen sich die Denkmalfachbehörde verpflichtet, anlässlich eines privaten Großprojektes auf archäologisch „belastetem“ Gelände innerhalb bestimmter Frist eine Flächengrabung durchzuführen und abzuschließen, und der Investor im Gegenzug eine bestimmte finanzielle Beteiligung verspricht, sieht das Rheinland–Pfälzische Denkmalschutz– und –pflegegesetz zwar nicht ausdrücklich vor, schließt sie aber auch nicht aus. Der Grundsatz, dass die Ausgabenlast der Aufgabenlast folgt, gilt nicht für das Verhältnis eines Hoheitsträgers zu Privaten.**
- 2. Bei der Festlegung der vom Investor zu übernehmenden Gegenleistung darf auf einen Erfahrungssatz der Denkmalbehörde zurückgegriffen werden, wonach in dem betreffenden Bereich bestimmte Grabungskosten je Quadratmeter Grabungsfläche normalerweise anfallen.**

Zum Sachverhalt

Kl. macht die Nichtigkeit eines öffentlich–rechtlichen Vertrages geltend und fordert die Rückzahlung der von ihr vertragsgemäß geleisteten Geldzahlung.

Im Jahr 1999 erbaute die Klägerin auf einem Gelände in der T. Innenstadt das Großkino „C.“. Hierfür war ihr von der Stadt T. eine Baugenehmigung erteilt worden. Vor Beginn der Bauarbeiten schloss die Klägerin im Januar 1999 mit dem Rheinischen Landesmuseum T. - Landesamt für Denkmalpflege - als Denkmalfachbehörde einen sog. Investorenvertrag. In dessen Präambel heißt es, das Bauvorhaben C. beruhe mit seiner großvolumigen Ausschachtung eine der letzten archäologisch intakten Großflächen im Zentrum des römischen T. Gemeinsames Vertragsziel sei es, den archäologischen Interessen der Öffentlichkeit und Wissenschaft sowie dem wirtschaftlichen Interesse der Klägerin „durch eine Übereinkunft zur präventiven Beseitigung von Rechtsunsicherheiten und Vermeidung von Verwaltungsverfahren gerecht zu werden“. Das Rheinische Landesmuseum verpflichtete sich im Wesentlichen, die archäologischen Untersuchungen bis 15.5.1999 abzuschließen und bis Ende 1999 einen Grabungsbericht in allgemein verständlicher Form zu liefern. Im Gegenzug verpflichtete sich die Klägerin, das Gelände bis spätestens 25.1.1999 dem Landesmuseum zur Verfügung zu stellen und zur Finanzierung der Grabungsarbeiten mit insgesamt 300 000,- DM „einschließlich der zur Zeit gültigen Umsatzsteuer“ beizutragen. Die Stadt T. genehmigte den Vertrag und verpflichtete sich, die Verwirklichung des Vertragszweckes zu unterstützen. Das Landesmuseum führte die archäologischen Grabungen durch, die in einer Fachschrift näher dokumentiert sind. Die Klägerin erbrachte ihre vertraglich vereinbarten Leistungen.

Im Jahre 2000 machte die Klägerin die Nichtigkeit des geschlossenen Vertrages geltend und forderte den Beklagten zur Erstattung des gezahlten Betrages bis spätestens 30.10.2000 auf. Dies lehnte der Beklagte ab. Die Erstattungsklage blieb in beiden Instanzen erfolglos.

Aus den Gründen

Der Klägerin steht ein Anspruch auf Erstattung des von ihr an den Beklagten gezahlten Betrages von 300 000,- DM nicht zu. Die Zahlung wurde entgegen der Auffassung der Klägerin nicht grundlos gewährt; Rechtsgrund ist vielmehr der zwischen den Parteien geschlossene „Investorenvertrag“. Bei einem solchen Vertrag handelt es sich, wie der Senat in Einklang mit der Auffassung des Verwaltungsgerichts in anderem Zusammenhang bereits entschieden hat (s. Beschluss vom 25.7.2002, NJW 2002, 3724), um einen öffentlich–rechtlichen Austauschvertrag i. S. von § 54 Satz 2, § 56 VwVfG i. V. m. § 1 LVwVfG. Der umstrittene Vertrag ist wirksam, denn er leidet an keinem der in § 59 VwVfG aufgeführten Nichtigkeitsgründe.

1. Nichtig ist der Investorenvertrag zunächst ersichtlich nicht deshalb, weil der Beklagte in sittenwidriger Weise (§ 59 Abs. 1 VwVfG i. V. m. § 138 BGB) Druck auf die Klägerin ausgeübt hätte. Entsprechenden Behauptungen, wonach ihr für den Fall des Nichtabschlusses des Vertrages „unterschwellig“ mit Dienst nach Vorschrift und erheblichen Verzögerungen des Bauvorhabens gedroht worden sei, ist der Beklagte substantiiert entgegengetreten. Er hat die Vorgeschichte des Vertrages und den Ablauf der Vertragsverhandlungen nachvollziehbar in allen Einzelheiten geschildert. Dieser Darstellung, die in wesentlichen Punkten durch einen nach Notizbucheintragungen des Direktors des Rheinischen Landesmuseums, Dr. K., gefertigten Aktenvermerk sowie durch ein Schreiben von ihm an das zuständige Ministerium vom Oktober 1999 bestätigt wird, hat die Klägerin nicht im Einzelnen widersprochen. Für einen etwaigen Machtmissbrauch des Beklagten unter Ausnutzung einer Zwangslage der Klägerin bestehen danach keinerlei Anhaltspunkte; zu einer weiteren Sachverhaltsaufklärung besteht kein Anlass, zumal die anwaltlich vertretene Klägerin Beweisanträge nicht gestellt hat.

2. Durchgreifende Bedenken gegen die Wirksamkeit des Investorenvertrages sind auch nicht unter dem Gesichtspunkt des § 59 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG begründet. Danach ist ein öffentlich–rechtlicher Vertrag nichtig, wenn ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt nichtig wäre; für Verwaltungsakte ordnet § 44 VwVfG die Nichtigkeitsfolge bei besonders schweren Form– oder Inhaltsfehlern an. Die Klägerin hält derart gravierende Mängel für gegeben, weil in formeller Hinsicht allein die Denkmalschutzbehörde, aber nicht das Landesamt für Denkmalpflege als Denkmalfachbehörde Befugnisse im Außenverhältnis gegenüber dem betroffenen Grundstückseigentümer habe und weil in materieller Hinsicht das geltende Denkmalschutz– und –pflegegesetz des Landes Rheinland–Pfalz - DSchPflG - eine Kostenbeteiligungspflicht des privaten Grundstückseigentümers an Aufwendungen für den Denkmalschutz nicht vorsehe. Dabei übersieht sie, dass der Abschluss eines öffentlich–rechtlichen Vertrages anerkanntermaßen nicht voraussetzt, dass die Behörde befugt ist, die betreffende Regelung, insbesondere die vom Bürger zu erbringende

Leistung, andernfalls durch Verwaltungsakt festzusetzen. Das Wesen des Vertrages im Unterschied zum reinen Gesetzesvollzug besteht vielmehr gerade darin, dass erst der Konsens der Vertragspartner eine Lösung ermöglicht, für die der „strenger gebundene und mithin weniger elastische Verwaltungsakt versagen müsste“ (BVerwG, Urteil vom 16.5.2000, BVerwGE 111, 162, 165 f. = BRS 63 Nr. 233).

Erforderlich, aber auch ausreichend für einen sog. subordinationsrechtlichen Vertrag i. S. von § 54 Satz 2 VwVfG ist ein hoheitliches Verhältnis der Über- und Unterordnung, kraft dessen die vertragschließende Behörde -oder aber auf ihren Antrag eine andere Behörde (Kopp, VwVfG, 7. Aufl., § 54 Rn. 48 = BRS 63 Nr. 233) - berechtigt wäre, im Gegenstandsbereich des Vertrages ggf. auch einseitige Festsetzungen zu treffen. So ist es hier: Die Denkmalfachbehörde hat die Aufgabe, Kulturdenkmäler systematisch aufzunehmen und wissenschaftlich auszuwerten sowie nach verborgenen Kulturdenkmälern zu forschen (§ 25 Abs. 1 Nr. 6 und 8 DSchPflG) und kann sich erforderlichenfalls für den Erlass von Verwaltungsakten der Hilfe der unteren Denkmalschutzbehörde bedienen, deren Trägerin, die Stadt T., dem Vertrag im Übrigen ausdrücklich zugestimmt hat.

Auch was den Vertragsinhalt im Einzelnen anlangt, ist - anders als beim Erlass eines Verwaltungsaktes - keine spezielle gesetzliche Ermächtigung erforderlich. Ein Vertrag darf vielmehr geschlossen werden, „soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen“ (§ 54 Abs. 1 VwVfG; s. auch Urteil vom 15.12.1989, BVerwGE 84, 236, 238) soweit also der Vorrang des Gesetzes gewahrt ist. Dies ist hier der Fall, und zwar sowohl im Hinblick auf die vom Beklagten eingegangene Verpflichtung, die Grabungsarbeiten auf dem Baugrundstück innerhalb von rund sieben Wochen abzuschließen, als auch hinsichtlich der von der Klägerin übernommenen Zahlungsverpflichtung.

a) Es gibt keine Rechtsvorschrift, die nach ihrem Wortlaut oder doch nach ihrem Sinn und Zweck den Beklagten an dem Versprechen hindert, Grabungsarbeiten binnen einer bestimmten Frist durchzuführen und abzuschließen. Bei der Erfüllung der Aufgabe, nach verborgenen Kulturdenkmälern zu forschen, sie aufzunehmen und wissenschaftlich auszuwerten, steht dem Landesamt für Denkmalpflege ein weiter fachlicher Einschätzungs- und Ausgestaltungsspielraum zu. Dieser wäre zwar überschritten, wenn der Beklagte, wie die Klägerin andeutet, öffentliche Belange des Denkmalschutzes zugunsten rein fiskalischer Erwägungen zurückstellen würde. Dafür gibt es im vorliegenden Fall aber keine Anhaltspunkte. So lag das umstrittene, inzwischen mit dem Kino bebaute Grundstück außerhalb der antiken Kernstadt; es handelte sich mit den Worten der Denkmalpflege um „römisches Bauerwartungsland“. Wenn der Beklagte unter diesen Umständen die Prognose traf, dass sieben Wochen ausreichten, um die dort zu erwartenden Funde (einschließlich der „Befunde“ genannten Spuren menschlichen Lebens, siehe § 3 Abs. 1 Nr. 1 DSchPflG) zu bergen bzw. zu dokumentieren, lag dies jedenfalls im Rahmen des Vertretbaren. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das Landesmuseum sich ein außerordentliches Kündigungsrecht aus wichtigem Grund ausbedungen hatte (§ 4 Nr. 6 Abs. 3 des Investorenvertrages), das ihm bei gänzlich unerwarteten, fristgerecht schlechterdings nicht zu versorgenden Funden die Lösung vom Vertrag ermöglicht hätte.

b) Das rheinland-pfälzische Denkmalrecht enthält auch keine Bestimmung, die es ausdrücklich oder sinngemäß - auch unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Grundsätze - einem Investor verwehrt, sich finanziell an archäologischen Grabungsarbeiten zu beteiligen, die vor der Verwirklichung des Projekts auf dem Baugrundstück durchgeführt werden. Zwar ist das Forschen nach verborgenen Kulturdenkmälern eine öffentliche, dem Landesamt für Denkmalpflege übertragene Aufgabe. Daraus lässt sich aber nicht schließen, dass die dafür notwendigen Ausgaben unter allen Umständen allein von der öffentlichen Hand zu tragen sind.

Der von der Klägerin in diesem Zusammenhang herangezogene Grundsatz, wonach die Ausgabenlast der Aufgabenlast folgt, bezieht sich auf das Verhältnis verschiedener öffentlicher Aufgabenträger zueinander (s. Art. 104a Abs. 1 GG für das Bund-Länder-Verhältnis). Er betrifft aber nicht das Verhältnis eines Hoheitsträgers zu Privaten und kann deshalb zur Klärung der hier umstrittenen Frage nichts beitragen.

Auszugehen ist vielmehr von der Überlegung, dass es in Fällen der vorliegenden Art der Investor ist, der die archäologische Grabung veranlasst. Die Notwendigkeit, Funde zu bergen oder wenigstens zu dokumentieren, folgt allein aus der von ihm zu verantwortenden Baumaßnahme. Demgegenüber haben aus der Sicht der Denkmalpflege Bodendenkmäler bei ihrem Verbleib an Ort und Stelle für die Nachwelt einen höheren Wert als bei ihrer Bergung und rudimentären Sicherung (Hönes, Denkmalrecht Rheinland-Pfalz, § 21 Rn. 22). Überzeugend weist in diesem Zusammenhang der Beklagte darauf hin, dass die archäologische Denkmalpflege heute nicht mehr auf immer neue Ausgrabungen zielt sondern auf den größtmöglichen Erhalt der noch unberührten archäologischen Schichten, damit auch zukünftigen Generationen noch eine Chance auf wissenschaftliche Untersuchung materieller Spuren der Vergangenheit bleibt.

In dem Investorenvertrag geht es folglich um eine sog. „Rettungsgrabung“ (zum Begriff: Hönes, aaO, Rn. 10), eine Grabung also, die allein durch äußere Umstände, nämlich die dem Investor erteilte Baugenehmigung, erzwungen wird. Mit den Kosten solcher Rettungsgrabungen befasst sich neuerdings das revidierte Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes, das mittlerweile von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden ist. In dessen Art. 6 verpflichten sich die Vertragsparteien, die Deckung der Gesamtkosten etwaiger notwendiger archäologischer Arbeiten im Zusammenhang mit groß angelegten öffentlichen oder privaten Erschließungsvorhaben aus Mitteln der öffentlichen Hand bzw. der Privatwirtschaft vorzusehen. Dies wird damit begründet, dass die erforderlichen Kosten archäologischer Arbeiten nicht von der Öffentlichkeit getragen werden dürfen, wenn sie dadurch entstehen, dass für private Interessen Gewinn erzielt wird: Wer aus den Erschließungsarbeiten Nutzen ziehe, sei auch für die Bewahrung dessen verantwortlich, was durch seine Tätigkeiten in Mitleidenschaft gezogen werde (LT-Drucks. 12/4287 vom 24.1.1994, S. 28).

Entsprechende Bestimmungen, die dem Verursacher des Eingriffs in ein Denkmal die Grabungs- und Dokumentationskosten im Rahmen des Zumutbaren auferlegen, sind in die Datenschutzgesetze einiger Bundesländer aufgenommen worden (§ 14 Abs. 3, 6 SächsDSchG; § 7 Abs. 4 Thür.DSchG; § 6 Abs. 5 DSchG MV), allerdings nicht in das rheinland-pfälzische Denkmalrecht. Immerhin kann nach § 21 Abs. 1 DSchPflG ein Investor unter bestimmten Voraussetzungen die Genehmigung erhalten, Ausgrabungen auf eigene Kosten selbst durchzuführen. Bei sachgerechter Auslegung lässt sich diese Norm gerade auf sog. Rettungsgrabungen anwenden (Hönes, aaO, Rn. 10) und zeigt somit einen Weg auf, der zu einem wirtschaftlich ähnlichen Ergebnis führen kann, wie die hier vorliegende Vertragskonstruktion. Bei Würdigung all dieser Umstände kommt der Senat zu dem Ergebnis, dass das Denkmalrecht

des Landes Rheinland-Pfalz Investorenverträge zwar nicht ausdrücklich vorsieht, ihnen aber auch nicht entgegensteht, sondern gegenüber dem Abschluss solcher Verträge offen ist.

Etwas anderes folgt auch nicht aus verfassungsrechtlichen Überlegungen. Soweit sich die Klägerin auf ihr Eigentumsrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG beruft, übersieht sie, dass dem öffentlichen Interesse am Denkmalschutz durch Inpflichtnahme des Grundstückseigentümers Rechnung getragen werden kann, dessen Eigentum einer gesteigerten Sozialbindung unterliegt. Diese ergibt sich aus der Situationsgebundenheit, nämlich der Lage und Beschaffenheit des Grundstücks (BVerfG, Beschluss vom 2.3.1999, BVerfGE 100, 226, 224 = BRS 62 Nr. 214). Deshalb kann auch das Argument der Klägerin, durch den Investorenvertrag werde ein ihr bei Grabungsarbeiten an sich zustehender, eigentumsrechtlich verfestigter Entschädigungsanspruch unterlaufen, nicht überzeugen. Die Zeitspanne, während der ein Grundstückseigentümer als Folge der oben beschriebenen Sozialbindung Grabungsarbeiten ohne Geldausgleich oder Entschädigung hinnehmen muss, mag von Fall zu Fall unterschiedlich sein; sie ist aber jedenfalls erheblich länger als die sieben Wochen, die im vorliegenden Fall vertraglich vereinbart wurden.

Fehl geht auch der Hinweis der Klägerin auf eine angebliche Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG), den sie darin sieht, dass Investorenverträge nur mit Großinvestoren, aber beispielsweise nicht beim Bau von Einfamilienhäusern abgeschlossen werden. Wie der Beklagte überzeugend dargelegt hat, ist es gerade das mit Großprojekten verbundene Eindringen in tiefere, bislang noch unberührte archäologische Schichten, das die Denkmalpflege zu besonderen Maßnahmen nötigt. Wohl aus ähnlichen Erwägungen bezieht sich auch Art. 6 des oben bereits erwähnten Europäischen Übereinkommens ausdrücklich auf „groß angelegte“ öffentliche oder private Erschließungsvorhaben. Weichen aber die von der Klägerin zum Vergleich herangezogenen Sachverhalte wesentlich voneinander ab, liegt eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung erkennbar nicht vor.

3. Nichtig ist der Investorenvertrag auch nicht gemäß § 59 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG. Danach tritt die Nichtigkeitsfolge dann ein, wenn ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt (nicht nur wegen gewisser Verfahrens- oder Formfehler) rechtswidrig wäre und dies den Vertragsschließenden bekannt war. Diese müssen also auf dem Umweg über den öffentlich-rechtlichen Vertrag in positiver Kenntnis einen rechtswidrigen Erfolg angestrebt haben. Davon kann hier offenkundig nicht die Rede sein, und zwar weder in subjektiver Hinsicht noch nach dem oben Gesagten in bezug auf den objektiven Inhalt des Vertrages.

4. Die angebliche Nichtigkeit des Investorenvertrages lässt sich entgegen der Ansicht der Klägerin auch nicht auf § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG stützen. Ein öffentlich-rechtlicher Austauschvertrag ist danach nichtig, wenn sich die Behörde eine nach § 56 VwVfG unzulässige Gegenleistung versprechen lässt. Gemäß § 56 Abs. 1 VwVfG muss die Gegenleistung für einen bestimmten Zweck im Vertrag vereinbart sein und der Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dienen; die Gegenleistung muss den gesamten Umständen nach angemessen sein und im sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde stehen. § 56 Abs. 2 VwVfG stellt eine verschärfende Sonderregel auf für Fälle, in denen auf die Leistung der Behörde ein Anspruch besteht; dann kann nur eine solche Gegenleistung vereinbart werden, die bei Erlass eines Verwaltungsaktes Inhalt einer Nebenbestimmung sein könnte. Nach diesen Maßstäben ist die Zahlungsverpflichtung, die die Klägerin in dem vorliegenden Investorenvertrag übernommen hat, nicht zu beanstanden.

a) Die Sonderregel des § 56 Abs. 2 VwVfG findet auf den Investorenvertrag keine Anwendung, denn die Klägerin hätte ohne diesen Vertrag keinen Anspruch auf die Leistung des Beklagten gehabt. Diese Leistung bestand darin, das Grundstück der Klägerin im denkmalrechtlichen Sinne gewissermaßen dadurch „baureif“ zu machen, dass die Grabungsarbeiten innerhalb einer bestimmten Frist abgeschlossen wurden. Die Klägerin erhielt so Planungssicherheit, die ihr allenfalls durch außerordentliche Kündigung aus wichtigem Grund (§ 4 Nr. 6 des Vertrages) unter engen Voraussetzungen wieder entzogen werden konnte.

Diese „Leistung“ konnte sie von Gesetzes wegen nicht verlangen. Flächengrabungen sind ein Mittel zur Verhinderung von unkontrolliertem Denkmalverlust; kein Grundeigentümer hat aber ein subjektiv-öffentliches Recht darauf, dass sein Grundstück ausgegraben und von archäologischen Funden freigeräumt wird. Wäre es im vorliegenden Fall nicht zum Abschluss des Investorenvertrages gekommen, hätte die Klägerin nach Erhalt der Baugenehmigung zwar mit den Ausschachtungsarbeiten beginnen können. Beim Auftauchen von Funden hätte sie dann aber das Landesamt für Denkmalpflege benachrichtigen (§ 17 Abs. 1 DSchPflG), den Fund und die Fundstelle bis zu einer Woche in unverändertem Zustand erhalten und schützen (§ 18 Abs. 1 DSchPflG) sowie die zur sachgemäßen Bergung des Fundes und zur Klärung der Fundumstände notwendigen Maßnahmen dulden müssen (§ 19 Abs. 1 DSchPflG). Bei Fortsetzung der Bauarbeiten hätte das Risiko bestanden, dass die Bauarbeiter alsbald wieder auf einen Fund gestoßen wären, der wiederum mit den entsprechenden Folgen hätte angezeigt werden müssen. Ggf. hätte die untere Denkmalschutzbehörde auf Antrag des Rheinischen Landesmuseums ein Grabungsschutzgebiet ausweisen können (§ 22 DSchPflG), was eine besondere Genehmigungspflicht für (weitere) Baumaßnahmen nach sich gezogen hätte. Insgesamt hätte die Klägerin so mit beträchtlichen Verzögerungen ihres Bauvorhabens rechnen müssen. Dieses Risiko vermied sie durch den Abschluss des Investorenvertrages, in welchem das Landesmuseum sich verpflichtete, mit einer Flächengrabung unmittelbar nach Vertragsschluss zu beginnen und sie in nur sieben Wochen abzuschließen.

Das Verwaltungsgericht meint, die Klägerin hätte i. S. des § 56 Abs. 2 VwVfG auch ohne den Investorenvertrag verlangen können, dass der Beklagte bei notwendigen archäologischen Grabungen und Untersuchungen die nach Lage der Dinge gebotene Sorgfalt und Eile walten ließ. Die Zahlung des Investors habe deshalb nicht dazu dienen dürfen, „die ohnehin vorhandenen Mitarbeiter zu schnellerem Arbeiten anzuhalten“, sondern nur dazu, über das Obligo hinaus zusätzliche personelle und sachliche Ressourcen zu eröffnen: Lediglich solche besonderen Beschleunigungskosten könnten zulässigerweise Gegenstand eines Investorenvertrages sein. Dem kann der Senat nicht folgen. Entscheidend ist, dass die Klägerin auf die konkret geschuldete Leistung des Beklagten - die innerhalb von sieben Wochen durchzuführende archäologische „Rettungsgrabung“ - keinen Anspruch hatte. Die Unterscheidung zwischen allgemeinen Grabungskosten und besonderen Beschleunigungskosten ist daher in diesem Zusammenhang unergiebig: Es kommt nicht darauf an, ob der Beklagte gerade für die hier durchzuführende Grabung durch Neueinstellung von Personal und Anschaffung von Material zusätzliche „Ressourcen“ eröffnete oder ob er die Aufgabe (zumindest auch) mit vorhandenen Mitteln bewältigte.

b) Die in dem Investorenvertrag vereinbarte Gegenleistung der Klägerin verstößt nicht gegen das sog. Koppelungsverbot des § 56 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbs. VwVfG, denn sie steht im sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung des Beklagten. Das Koppelungsverbot besagt nach seinem Zweck, dass - zum einen - durch

einen verwaltungsrechtlichen Vertrag nicht miteinander verknüpft werden darf, was nicht ohnedies schon in einem inneren Zusammenhang steht. Zum anderen dürfen hoheitliche Entscheidungen ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden, es sei denn, erst die Gegenleistung beseitigt ein der Entscheidung entgegenstehendes rechtliches Hindernis. Das Koppelungsverbot kann ferner verletzt sein, wenn die vom Bürger zu erbringende Gegenleistung einem anderen öffentlichen Interesse zu dienen bestimmt ist als die von der Behörde geschuldete oder in Aussicht gestellte Leistung (Näher: BVerwG, Urteil vom 16.5.2000, BVerwGE 111, 162, 169, m. w. N. = BRS 63 Nr. 233).

Der erforderliche Zusammenhang ist hier gegeben, denn der finanzielle Beitrag der Klägerin war dazu bestimmt, die Grabungsarbeiten auf ihrem Baugrundstück zu fördern. Insofern waren Leistung und Gegenleistung demselben denkmalpflegerischen Interesse zu dienen bestimmt. Zudem beseitigte erst die Gegenleistung ein rechtliches Hindernis, welches der hier in Rede stehenden „hoheitlichen Entscheidung“ sonst entgegengestanden hätte: Ohne den Finanzierungsbeitrag der Klägerin wäre es dem Beklagten nicht möglich, jedenfalls aber nicht zumutbar gewesen, der Klägerin nach nur siebenwöchiger Frist Planungssicherheit zu gewährleisten.

c) Die Gegenleistung wurde auch i. S. von § 56 Abs. 1 Satz 1, 1. Halbs. VwVfG für einen bestimmten Zweck im Vertrag vereinbart. Da es bei ihr der Sache nach um eine Art Aufwendungsersatz geht (so das BVerwG in dem grundlegenden Urteil vom 6.7.1973, BVerwGE 42, 331, 343 f.), muss der vereinbarte Betrag, um das Erfordernis der Ursächlichkeit zu wahren, durch den Vertrag in bestimmter Höhe bestimmten Maßnahmen zugeordnet sein. Allerdings braucht die Konkretisierung weder im Wortlaut der Vertragsurkunde in Erscheinung zu treten, noch muss sie über allgemeine Zuordnungen hinausgehen. Es muss nicht verabredet werden, wie die betreffende Summe im Einzelnen zu verwenden ist; auch darf bei der Abschätzung der Kosten auf Erfahrungssätze zurückgegriffen werden. Allerdings muss gewährleistet sein, dass die Gegenleistung nicht zu einer Art allgemeiner, vielleicht gar schematisch in den Vertrag aufgenommenen „Abgabe“ wird, die die Behörde nach Belieben verwenden kann (BVerwG, aaO, sowie Urteil vom 15.12.1989, BVerwGE 84, 236, 242 f.; s. a. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., § 56 Rn. 51 f.).

Der so gezogene Rahmen für die notwendige, aber auch ausreichende Konkretisierung des mit der Gegenleistung verfolgten Zwecks gilt auch für denkmalrechtliche Investorenverträge. Darüber hinausgehende Empfehlungen im Schrifttum (s. etwa Martin, BayVBl. 2001, 289, 332, 336: sorgfältige Differenzierung nach den im konkreten Fall notwendigen fachlichen Teilleistungen, detaillierte Begründung, gewissenhafte Kalkulation der voraussichtlichen Kosten und präzise Formulierung im Vertrag) sind gewiss hilfreich, um etwaige Bedenken im Hinblick auf das Koppelungsverbot von vornherein auszuschließen. Sie umschreiben aber nicht die Mindestvoraussetzungen, die losgelöst von den konkreten Umständen des Falles stets erfüllt sein müssen, damit der Investorenvertrag wirksam ist. Die in der Rechtsprechung des BVerwG entwickelten Anforderungen, denen der Senat folgt, würden sonst überspannt.

Danach ist hier von einer hinreichend konkreten Zweckbestimmung auszugehen. Was die Kalkulation der Grabungskosten anlangt, hat das Landesmuseum zutreffend herausgestellt, dass bei Vertragsschluss genaue Beträge noch nicht feststanden. Es hat deshalb auf seine langjährigen Erfahrungswerte verwiesen, die Gegenstand der Vertragsverhandlungen waren: Danach sind pro Quadratmeter zu untersuchender Fläche 100,- DM anzusetzen, woraus sich bei ca. 3000 m² Fläche in etwa die vereinbarte Gegenleistung von 300 000,- DM errechnet. Diese Vorausschätzung auf Grund eines Erfahrungssatzes ist ausreichend. Sie wird nicht dadurch erschüttert, dass ausweislich einer für die Jahre 1998 bis 2000 vorgelegten Aufstellung über Flächengrabungen in T. auf der Basis von Investorenverträgen der Kostenansatz von 100,- DM je Quadratmeter untersuchter Fläche nicht durchgängig eingehalten wurde. Gewisse Schwankungen lassen sich mit dem Verhandlungsspielraum der Vertragspartner, aber auch mit räumlichen oder zeitlichen Besonderheiten des jeweiligen Grabungsprojekts ohne weiteres erklären. Auch der Umstand, dass im vorliegenden Fall eine Erhöhung des Entgeltes von 300 000,- DM auf 450 000,- DM kurzfristig erwogen, dann aber wieder verworfen wurde, liefert entgegen der Ansicht der Klägerin keinen Beleg für Willkür. Mit der betreffenden Verhandlungsposition, die der Beklagte letztlich nicht durchsetzen konnte, wollte er seinen glaubhaften Angaben zufolge vielmehr dem vom Investor nachträglich reduzierten Zeitrahmen Rechnung tragen und damit einhergehende Unwägbarkeiten abdecken.

Durchgreifende Bedenken gegen die Zweckbestimmung des von der Klägerin versprochenen Betrages von 300 000,- DM bestehen auch nicht deshalb, weil dieser in § 1 des Investorenvertrages mit dem Zusatz „einschließlich der zur Zeit gültigen Umsatzsteuer“ versehen ist, obwohl das Landesamt in Wirklichkeit keine Steuer abführen musste (S. dazu auch das zu den Gerichtsakten gereichte Sitzungsprotokoll des Landtagsrechtsausschusses vom 17.10.2000). Die Formulierung ist in der Tat missverständlich; ihr Sinn besteht aber in erster Linie darin, dem Vertragspartner anzuzeigen, dass es sich bei der von ihm geschuldeten Zahlung um den „Endpreis“ handelt, dem nicht etwa noch Steuern zugeschlagen werden. So gesehen ist die Wortwahl sicher verbesserungsfähig, aber noch hinnehmbar.

in gesetzwidriger Weise unbestimmt ist die Gegenleistung schließlich auch nicht im Hinblick auf gewisse, in § 2 Nr. 4 und § 4 Nr. 6 des Vertrages enthaltene zusätzliche Bestimmungen. (Wird ausgeführt.)

d) Die Gegenleistung diente dem Landesmuseum ferner zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben (§ 56 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbs. VwVfG). Wie oben in anderem Zusammenhang schon ausgeführt, ist das Forschen nach verborgenen Kulturdenkmälern gemäß § 25 Abs. 1 DSchPflG Aufgabe der Denkmalfachbehörde, wobei es auch hier unerheblich ist, dass Eingriffsbefugnisse nicht ihr, sondern der unteren Denkmalschutzbehörde zustehen.

e) Schließlich ist die Gegenleistung auch den gesamten Umständen nach angemessen (§ 56 Abs. 1 Satz 2, 1. Halbs. VwVfG). Angemessenheit bedeutet, dass Leistung und Gegenleistung wirtschaftlich ausgewogen sein müssen; die Behörde darf weder wuchern noch verschleudern (Stelkens/Bonk/Sachs, aaO, Rn. 54). Für die Angemessenheit der vereinbarten 300 000,- DM nach Maßgabe der voraussichtlich zu deckenden Kosten spricht zunächst der vom Beklagten herangezogene und auch in der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat ausdrücklich bestätigte Erfahrungssatz (100,- DM je Quadratmeter Grabungsfläche). Dass die voraussichtlichen Kosten jedenfalls nicht zu Lasten der Klägerin zu hoch angesetzt wurden, belegt die nachträglich erstellte Übersicht über die Gesamtkosten, wonach diese sich auf über 900 000,- DM beliefen. Diese Zusammenstellung mag ihrerseits in dem einen oder anderen Punkt kritikwürdig oder mindestens zweifelhaft sein; eindeutig ist aber jedenfalls, dass die Kosten insgesamt weit über den von der Klägerin geforderten 300 000,- DM lagen.

Abgerundet wird das Bild durch die Stellungnahme des Verbandes der Landesarchäologen vom 16.10.2000, nach der die vom Rheinischen Landesmuseum den Investoren zugeordneten Kosten sich (mindestens) im Rahmen des Vertretbaren halten, und die Äußerung des Landesdenkmalamtes Baden-Württemberg vom 26.6.2001: Darin werden für ausgewählte dortige Grabungsprojekte Kosten mitgeteilt, die deutlich über dem Erfahrungssatz liegen, den das Rheinische Landesmuseum dem hier umstrittenen Vertrag zugrunde gelegt hat.

Nach den „gesamten Umständen“ ist neben jener objektiven aber auch die subjektive Angemessenheit mit zu berücksichtigen, nämlich der Wert der vom Beklagten erbrachten Leistung für die Klägerin. Nach Angaben des Vertreters des öffentlichen Interesses, denen die Klägerin nicht entgegengetreten ist, hatte das Bauvorhaben „C.“ ein Investitionsvolumen in der Größenordnung zwischen 70 und 100 Mio. DM. Dass der Klägerin nach ihrer subjektiven Einschätzung der vertraglich zugesagte Betrag angemessen erschien, um für ein solches Großprojekt Investitionssicherheit zu erhalten, drängt sich geradezu auf. Auch deshalb kann von einem erheblichen Ungleichgewicht zwischen Leistung und Gegenleistung keine Rede sein, zumal den Vertragsparteien für die Beurteilung der Angemessenheit anerkanntermaßen ein von ihnen auszufüllender und durch das Gericht nur eingeschränkt überprüfbarer Verhandlungsspielraum zusteht (Stelkens/Bonk/Sachs, aaO, Rn. 56).

Hinweis: Anmerkung Kapteina in EzD