

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

19.05.1993

Geschäftszahl

93/09/0066

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Hoffmann und die Hofräte Mag. Meinel, Dr. Fürnsinn, Dr. Germ und Dr. Höß als Richter, im Beisein des Schriftführers Mag. Fritz, über die Beschwerde der G-Gesellschaft m.b.H. in Wien, vertreten durch Dr. X, Rechtsanwalt in W, gegen den Bescheid des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung vom 14. Dezember 1992, GZ 11.006/7-III/3/92, betreffend Denkmalschutz (Nichtzustimmung zur Zerstörung von Bodendenkmalen), zu Recht erkannt:

Spruch

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

Die Beschwerdeführerin hat dem Bund Aufwendungen in der Höhe von S 3.035,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Die im Devolutionswege angerufene belangte Behörde versagte mit dem nunmehr vor dem Verwaltungsgerichtshof angefochtenen Bescheid vom 14. Dezember 1992 dem seinerzeit von der - in der Zwischenzeit mit der Beschwerdeführerin verschmolzenen - H-Gesellschaft m.b.H. gestellten Antrag vom 13. Februar 1985 auf Bewilligung zur Zerstörung der auf den Parzellen 683/2-4, 683/8-12, 683/16-17, 683/20-23 und 683/29 befindlichen und geschützten Bodendenkmale unter Berufung auf § 4 Abs. 1 iVm § 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. September 1923, BGBl. Nr. 533, betreffend Beschränkungen in der Verfügung über Gegenstände von geschichtlicher, künstlerischer oder kultureller Bedeutung (Denkmalschutzgesetz - DMSG), idF BGBl. Nr. 92/1959, BGBl. Nr. 167/1978 und BGBl. Nr. 473/1990, ihre Zustimmung. Zur Begründung wurde nach kurzer Darstellung des Verfahrensablaufes ausgeführt, mit Schreiben vom 14. März 1986 sei der beim Bundesdenkmalamt eingerichtete Denkmalbeirat um Stellungnahme zum vorliegenden Ansuchen um Bewilligung der Zerstörung der gegenständlichen Bodendenkmale ersucht worden. Der Vorsitzende des Denkmalbeirates habe mit Schreiben vom 10. Juni 1986 eine Stellungnahme dieses Gremiums übermittelt, die der Beschwerdeführerin zur Kenntnis gebracht worden sei. Diese Stellungnahme des Denkmalbeirates habe auszugsweise folgenden Text:

"Alle ständigen und nichtständigen Mitglieder treten entschieden für den Schutz und die Erhaltung des gesamten archäologischen Bestandes ein.

Daraus ergibt sich zwingend, daß auf die Untersuchung der Parzellen vor jeder Veränderung durch Neubauten nicht verzichtet werden kann. Die Terminisierung der geplanten Untersuchungen durch das Österreichische Archäologische Institut ist auf Seite 11 des Protokolls für jede einzelne Parzelle festgehalten.

Der Lokalaugenschein hat allerdings ein noch weittragenderes Ergebnis gebracht: Alle Beteiligten waren darin einig, daß die gesamte Anlage als kulturhistorische Einheit weitgehend geschlossen bewahrt und durch eine Begrenzung mit Bäumen und Sträuchern der Eindruck eines Freilichtmuseums erweckt werden mußte.

Die Begehung machte deutlich, daß dieses Areal auf Grund seiner historischen Bedeutung der geplanten Bebauung mit Siedlungshäusern daher nicht geopfert werden kann.

Die Diskussion ergab, daß die Genossenschaft die Gründe zwar bereits gekauft und die Gemeinde Geld für die Erschließung ausgegeben hat, daß aber trotz dieser Fakten der Herr Bürgermeister ebenso wie die Vertreter der Genossenschaft bereit wären, einen Grundtausch vorzunehmen.

Der Bürgermeister berichtet, daß auch die Bevölkerung sich der Bedeutung der Fundstätten wohl bewußt sei, und stimmte auch deshalb für die Erhaltung.

Die Realisierung setzt selbstverständlich die Finanzierung von Seiten der öffentlichen Hand voraus."

Hiezu habe die Beschwerdeführerin mit Schriftsatz vom 24. Juli 1986 eine Stellungnahme abgegeben und sich nach wie vor für die Zerstörung der Bodendenkmale ausgesprochen, weil im Sinne der ihr als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen aufgetragenen Aufgaben die Schaffung von Wohnraum und nicht die Erhaltung von Bodendenkmalen zukomme. Die zunächst mit der H-Gesellschaft m.b.H. begonnenen Verkaufsverhandlungen seien, so führte die belangte Behörde im Zusammenhang weiter aus, mit der Beschwerdeführerin, die in der Zwischenzeit bürgerliche Eigentümerin des gegenständlichen Areals geworden sei, fortgesetzt worden. Diese Verhandlungen seien sehr stockend verlaufen und bisher nicht abgeschlossen worden.

Zusammenfassend sei jedenfalls festzustellen, daß es sich bei den vorliegenden, unter Denkmalschutz stehenden Bodendenkmalen - wie auch insbesondere der Denkmalbeirat in seinem Gutachten dargelegt habe - um hervorragende kulturhistorische Zeugnisse von europäischem Format handle, die als Freilichtmuseum erhalten bleiben sollten. Die Experten des Denkmalbeirates hätten sich einhellig für diese Lösung ausgesprochen, die auch, wie im oben zitierten Gutachten ersichtlich werde, die breite Zustimmung der Öffentlichkeit und des Bürgermeisters von Bad Deutsch-Altenburg aber letztlich auch die Bereitschaft der damaligen Liegenschaftseigentümerin gefunden habe. Diese Bereitschaft zur Übertragung dieser Grundflächen an die öffentliche Hand zur Einrichtung eines Freilichtmuseums und damit zur weiteren Erhaltung und Konservierung dieser Bodendenkmale habe zwar noch nicht realisiert werden können, doch sei zu hoffen, daß diese Grundfläche etwa vom Bund angekauft und vom Land Niederösterreich im Rahmen des Archäologieparkes Carnuntum erhalten werden könne. Die von der damaligen Liegenschaftseigentümerin erhobenen Einwendungen, daß eine Erhaltung ohne eine Entschädigung einer Enteignung gleichkäme, treffe in gewissem Maße wohl zu. Die öffentliche Hand sei jedoch bereit - dies hätten die Verkaufsverhandlungen jedenfalls gezeigt -, eine Ablöse der Grundparzellen vorzunehmen, sodaß die Erhaltungspflicht nicht mehr dem gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zufalle. Die in der Zwischenzeit eingetretene Veränderung in den Eigentumsverhältnissen (Übergang an eine andere gemeinnützige Wohnungsgesellschaft) habe diese Verhandlungen zwar nicht erleichtert, dennoch sollte aber davon ausgegangen werden, daß sie hoffentlich zielführend zu Ende gebracht werden könnten. Damit seien aber die Voraussetzungen für eine Zustimmung zur beantragten Zerstörung dieser archäologischen Fundstätte nicht als gegeben anzusehen, sondern sei der seinerzeitige Antrag auf Zerstörung unter den derzeit gegebenen Umständen abzuweisen.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende, wegen inhaltlicher Rechtswidrigkeit erhobene Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof.

Die belangte Behörde legte die Akten des Verwaltungsverfahrens vor und erstattete zur Beschwerde eine Gegenschrift, in der die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde als unbegründet beantragt wird.

Der Gerichtshof hat erwogen:

Im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof erachtet sich die Beschwerdeführerin nach ihrem Vorbringen in dem Recht auf Erteilung der Bewilligung zur Zerstörung der in der Erde verborgenen und geschützten Bodendenkmale verletzt. In Ausführung des so aufzufassenden Beschwerdepunktes trägt die Beschwerdeführerin unter dem Gesichtspunkt einer inhaltlichen Rechtswidrigkeit vor, die Bestimmung des § 5 Abs. 1 DMSG unterscheide sich insofern von der Regelung des § 1 dieses Gesetzes, als in diesem Paragraphen ausschließlich geschichtliche und kulturelle Kriterien maßgebend seien, während beim Antrag auf Zerstörung alle Gründe zu berücksichtigen seien, die vom Antragsteller zur Begründung seines Antrages vorgebracht und nachgewiesen werden. Damit solle auch gesichert werden, daß die Maßnahmen der Denkmalpflege auf das unbedingt notwendige Ausmaß reduziert werden. Die Beschränkung auf das unbedingt notwendige Ausmaß erfordere eine zeitlich terminisierte Untersuchung und nach deren Abschluß die Freigabe zur Bebauung. Es sei im Gesetz nicht im entferntesten gedeckt, daß selbstgewählte Termine nun um Jahrzehnte überschritten und diese Säumnisse einerseits durch enorme Überschreitung der Entscheidungsfristen und andererseits durch nebulose Begründungen saniert werden. Die Tatsache, daß sich die Experten des Denkmalbeirates für eine Erweiterung und künftige Einbeziehung der Gesamtanlage und Ablöse der Grundflächen ausgesprochen haben, besage nichts, solange die dort vorgesehenen Maßnahmen und die Tauschverhandlungen sowie deren Finanzierung durch die öffentliche Hand nicht bewerkstelligt worden seien. Im angefochtenen Bescheid werde anerkannt, daß eine Erhaltung ohne eine Entschädigung einer Enteignung gleichkäme, es seien daraus jedoch keine rechtlichen Folgerungen abgeleitet worden. Wenn die erworbene Liegenschaft nicht bebaut werden könne und dies ohne sachlichen Grund auf Jahrzehnte hinausgeschoben werde, so widerspreche dies dem Gebot der Wirtschaftlichkeit. Die im Denkmalschutzgesetz enthaltenen Bestimmungen würden jedenfalls keinesfalls vorrangig gegenüber der Regelungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes gelten.

Diesem Vorbringen bleibt es verwehrt, eine Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheides zu erweisen.

Gemäß § 4 Abs. 1 erster Satz DMSG ist bei Denkmalen, die gemäß § 2, § 3 Abs. 1, § 6 Abs. 1 oder 2 (oder in den Fassungen vor der Novelle BGBl. Nr. 167/1978 gemäß § 4 Abs. 2) oder § 10 Abs. 3 unter Denkmalschutz stehen, die Zerstörung sowie jede Veränderung, die den Bestand (Substanz), die überlieferte Erscheinung oder künstlerische Wirkung beeinflussen könnte, ohne Bewilligung gemäß § 5 Abs. 1 verboten.

Nach der Anordnung des § 5 Abs. 1 leg. cit. bedarf die Zerstörung sowie jede Veränderung eines Denkmals gemäß § 4 Abs. 1 der Bewilligung des Bundesdenkmalamtes, es sei denn, es handelt sich um eine Maßnahme bei Gefahr im Verzug (§ 4 Abs. 1 lit. b). Der Nachweis des Zutreffens der für eine Zerstörung oder Veränderung geltend gemachten Gründe obliegt dem Antragsteller. Im Grunde des Abs. 3 der zuletzt zitierten Bestimmung ist vor Erteilung der Bewilligung zur Zerstörung gemäß Abs. 1 der Denkmalbeirat (§ 16) zu hören.

Die Bestimmung des § 5 Abs. 1 DMSG schafft die rechtliche Möglichkeit, die Zerstörung eines geschützten Denkmals oder seine Veränderung zu gestatten. Aus ihr ist in Verbindung mit den übrigen Bestimmungen des Gesetzes (vgl. insbesondere § 1 Abs. 1 und § 2) abzuleiten, daß die zur Entscheidung berufene Behörde bei der Erledigung eines Antrages auf Zerstörung (Veränderung) eines Denkmals die Gründe, die für die Erhaltung des Denkmals seiner geschichtlichen, künstlerischen oder sonstigen kulturellen Bedeutung wegen sprechen, mit jenen Interessen abzuwägen hat, die der Antragsteller gemäß § 5 Abs. 1 zweiter Satz DMSG für die Zerstörung geltend gemacht hat. Mangels jeglicher Einschränkung können die vom Antragsteller geltend gemachten Gründe sowohl öffentliche als auch private Interessen betreffen (so schon VfSlg. 11019/1986; vgl. aber auch den AB zur Novelle 1978, 795 BlgNR. 14. GP zu § 5 Abs. 1, Seite 2, wonach es dem Antragsteller freisteht, alle Gründe vorzutragen, die seiner Meinung nach für die Veränderung oder Zerstörung eines unter Denkmalschutz stehenden Objektes sprechen). Dazu gehört auch das Vorbringen, die Erhaltung des Denkmals wäre wirtschaftlich nicht zumutbar (vgl. wieder VfSlg. 11019/1986; siehe in diesem Zusammenhang auch die in § 5 Abs. 7 DMSG vorgesehene Möglichkeit der Gewährung von Zuschüssen zur Erhaltung von Denkmalen). Die Erteilung einer Bewilligung für die Zerstörung eines Denkmals wird nach § 5 Abs. 1 DMSG aber nur dann in Betracht kommen, wenn die vom Antragsteller geltend gemachten und von ihm nachgewiesenen Gründe (siehe dazu die Beweislastumkehr nach dem zweiten Satz dieser Bestimmung) für die Zerstörung des Denkmals das Interesse an dessen Erhaltung überwiegen (vgl. im Zusammenhang die Ausführungen im Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom heutigen Tage,

Zlen. 89/09/0005, 0069 und 0078).

Seit Beginn der Denkmalpflege in Österreich (Mitte des 18. Jahrhunderts: Edikt der Kaiserin Maria Theresia vom 12. August 1749 zum Schutz von Archivalien; zu diesem und weiteren Edikten, Reskripten und Hofkammerdekreten s. Kirsch, Denkmalschutz, 1937, S 1 ff; Helfgott, Die Rechtsvorschriften für den Denkmalschutz, 1979, FN 9, S 1 ff) stehen bewegliche Sachen (insb. Münzen, Waffen, Schmuck, Gefäße, Stoffe u.a.m.) neben den Baudenkmalen im Zentrum des denkmalschützerischen Interesses. Sowohl historisch als auch rechtssystematisch geht die Zielsetzung des Denkmalschutzes weit über das landläufige Verständnis des Denkmalschutzes hinaus und hat - wie der Verwaltungsgerichtshof klar herausgestellt hat (vgl. VwSlg. 9112/A) - die Erhaltung überkommenen Kulturgutes schlechthin zum Inhalt.

Wie die Denkmalpflege überhaupt hat es die Bodendenkmalpflege mit materiellen Hinterlassenschaften der Vergangenheit zu tun. Anders als bei der Bau- und Kunstdenkmalpflege liegt der Schwerpunkt dabei in Zeiten, für die die Quellen geschichtlicher Forschung ausschließlich oder überwiegend im Boden liegen. Es waren daher schon bisher die typischen Objekte der Bodendenkmalpflege vom gesetzlichen Schutz erfaßt; unbewegliche wie Hügelgräber, Wallburgen, Landwehre, aber auch obertägig nicht sichtbare wie die Reste eines Römerlagers oder ein Gräberfeld, und bewegliche Objekte wie etwa Keramik, Geräte, Waffen, Münzen und sonstige Funde. Der historische Informationsgehalt eines Bodendenkmals erschließt sich durch eine Grabung.

Der Verwaltungsgerichtshof kann nicht finden, daß der belangten Behörde bei der von ihr - nach diesen rechtlichen Maßstäben gebotenen - Abwägung der individuellen Belange der Beschwerdeführerin, ihrer Nutzungsinteressen, mit dem öffentlichen Erhaltungsinteresse im Ergebnis eine Rechtswidrigkeit anzulasten wäre.

Jedes Grundstück wird durch seine Lage und Beschaffenheit sowie seine Einbettung in die Landschaft und Natur, also seine "Situation" geprägt. Darauf muß der Eigentümer bei Ankauf des Grundstückes und bei der Ausübung seiner Befugnisse im Hinblick auf die Sozialbindung des Eigentums Rücksicht nehmen. Daher lastet auf jedem Grundstück gleichsam eine aus seiner Situationsgebundenheit abzuleitende immanente Beschränkung der Rechte des Eigentümers, aus der sich Schranken seiner Nutzungs- und Verfügungsmacht, vor allem in bezug auf die Erfordernisse des Natur- und Denkmalschutzes ergeben. Wie diese Grenzen im Einzelfall zu ziehen sind, ist jeweils auf Grund einer wertenden Beurteilung der Kollision zwischen den berührten Belangen des Allgemeinwohls und den betreffenden Eigentümerinteressen festzustellen. Auf den Denkmalschutz übertragen bedeutet dies, daß von einer Situationsgebundenheit eines Grundstückes nicht nur auf Grund von äußeren Umständen, d. h. auf Grund von Tatsachen, die sich aus dem Verhältnis des in Rede stehenden Grundstückes zu seiner Umgebung ergeben, gesprochen werden kann. Vielmehr kann eine besondere, die Sozialbindung aktualisierende Situation sich auch aus der Tatsache ergeben, daß das Grundstück mit einem nach den jeweils geltenden Denkmalschutzvorschriften schützenswerten Bauwerk bebaut ist oder - wie im Beschwerdefalle - im Erduntergrund archäologisch oder historisch besonders wertvolle Kulturdenkmale aufweist, die nach Entdeckung als Bodenfunde ausgewertet bzw. geborgen werden können.

Wie dem Protokoll über den Lokalausgensein des Denkmalbeirates beim Bundesdenkmalamt vom 28. April 1986 zu entnehmen ist, befindet sich auf den streitverfangenen Parzellen 683/21-23 und 683/11-12 der Teil des Kultbezirkes des Juppiter Heliopolitanus, der in den Jahren 1980/1981 vom Österreichischen Archäologischen Institut freigelegt worden und sichtbar ist, während auf den restlichen streitverfangenen

Parzellen der noch nicht freigelegte Teil dieses Kultbezirkes noch in der Erde verborgen ist. Der Feststellung der belangten Behörde, daß es sich hier um außerordentlich bedeutende Bodendenkmale handelt, deren Erhaltung im Sinne der Bestimmungen des Denkmalschutzgesetzes unbedingt anzustreben ist, vermag die Beschwerdeführerin im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof nichts Stichhältiges entgegenzusetzen.

Der in § 1 Abs. 1 erster Satz DMSG normierte Grundsatz des Gebots der Erhaltung und Pflege von Denkmalen wird durch den Bewilligungstatbestand des § 5 Abs. 1 leg. cit. konkretisiert. Demzufolge darf ein Denkmal nur mit Genehmigung des Bundesdenkmalamtes verändert oder zerstört werden, weil ein Denkmal seinem Begriff nach im öffentlichen Interesse erhaltenswert ist. Hier und nur hier ist die Abwägung mit den individuellen Interessen des Eigentümers erforderlich, denn die Zerstörung des Denkmals darf nur ausnahmsweise zulässig sein, nämlich wenn überwiegende Belange des Eigentümers dies erfordern. Daher ist bei einer Genehmigung nach § 5 Abs. 1 DMSG besondere Sorgfalt bei der Abwägung geboten, denn es ist - wie bereits erwähnt - nach § 1 Abs. 1 leg. cit. Aufgabe des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die Denkmale zu erhalten und zu pflegen.

Solcherart war es nicht als rechtswidrig zu erkennen, wenn die belangte Behörde bei der gebotenen Interessenabwägung die wirtschaftlichen Nutzungsinteressen der Beschwerdeführerin dem öffentlichen Erhaltungsinteresse hintanstellte. Die - in Ansehung der damit verbundenen Nutzungsbeschränkung - weiterbestehende Unterschutzstellung der wertvollen Bodendenkmale ändert in keiner Weise die BISHERIGE, der Beschwerdeführerin zufolge der Anmerkung im Grundbuch beim Ankauf der gegenständlichen Grundstücke bekannte, Wirtschaftsart oder Wirtschaftsstruktur des davon betroffenen Grund und Bodens.

Ein vorbehaltloses Abbruchverbot oder gar ein Veräußerungsverbot für Denkmale kennt das Denkmalschutzgesetz nicht. In kulturstaatlicher Verantwortung bringt die jeweilige Situationsgebundenheit des Grundstückes vor allem durch das öffentliche Interesse am Denkmalschutz Schranken der privaten Nutzungs- und Verfügungsmacht mit sich. Daß sich auf Grund der der Beschwerdeführerin bekannten rechtlichen Wirkung der besonderen Schutzvorschriften des Denkmalschutzgesetzes Erwartungen hinsichtlich der Bebaubarkeit der streitverfangenen Grundparzellen zerschlagen, ist nicht als Eingriff in eine geschützte Eigentümerposition anzusehen. Zudem vermag die Beschwerdeführerin zur Frage der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit weder im Administrativverfahren noch im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof ein substantiiertes Vorbringen darzulegen. Durch die bloße Berufung auf die Zielsetzungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, BGBl. Nr. 1939/1979, wird nicht dargetan, daß die durch die Entscheidung der belangten Behörde bewirkte voraussichtlich VORÜBERGEHENDE Beschränkung der Bodennutzung für die Beschwerdeführerin wirtschaftlich unzumutbar sei. Unter Berücksichtigung der bereits erfolgten schrittweisen Freigabe des Geländes und in Ermangelung einer vom Gesetzgeber normierten zeitlichen Grenze ist jedenfalls im Beschwerdefalle nicht davon auszugehen, daß iSd § 5 Abs. 1 zweiter Satz DMSG der Beweis, den die Beschwerdeführerin als Antragstellerin zu führen hat, als geglückt angesehen werden könne, eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit sei gegeben, die eine Nichtauswertung der unbestrittenermaßen im Erduntergrund vorhandenen wertvollen Bodendenkmale rechtfertigen würde.

Damit erweist sich die Rechtsrüge der Beschwerdeführerin als unbegründet. In Hinsicht darauf war es schon aus diesem Grunde entbehrlich, auf deren Verfahrensrüge einzugehen.

Die solcherart unbegründete Beschwerde war deshalb gemäß § 42 Abs. 1 VwGG abzuweisen. Hierbei konnte von der Abhaltung der von der Beschwerdeführerin beantragten mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof gemäß § 39 Abs. 2 Z. 6 VwGG abgesehen werden.

Die Entscheidung über den beantragten Aufwandsatz gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Pauschalierungsverordnung, BGBl. Nr. 104/1991.