

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

21.01.1994

Geschäftszahl

93/09/0386

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Hoffmann und die Hofräte Dr. Fürnsinn, Dr. Germ, Dr. Höß und Dr. Fuchs als Richter, im Beisein des Schriftführers Kommissär Mag. Fritz, über die Beschwerde des Dr. E in G, vertreten durch Dr. H, Rechtsanwalt in G, gegen den Bescheid des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung vom 22. Juli 1993, Zl. 21.029/1-III/3/93, betreffend Denkmalschutz, zu Recht erkannt:

Spruch

1.) Die Beschwerde wird insoweit zurückgewiesen, als sie sich gegen die Unterschutzstellung der Grundstücke 729/13 (EZ 149) und 729/19 (EZ 234), je KG L, richtet.

2.) Der angefochtene Bescheid wird insoweit wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufgehoben, als damit die Unterschutzstellung des Grundstücks 729/1 (EZ 1), KG L, bestätigt wurde.

Der Bund hat dem Beschwerdeführer Aufwendungen in der Höhe von S 11.450,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen; das Mehrbegehren wird abgewiesen.

Begründung

Im August 1987 gab das Bundesdenkmalamt (BDA) den Eigentümern der Grundstücke 729/1, 729/13 und 729/19 der KG L die Absicht der Unterschutzstellung nach dem Denkmalschutzgesetz (DMSG) wegen vermuteter Bodenfunde (Hügelgräberfeld) bekannt. Das Grundstück 729/1 steht im Alleineigentum des Beschwerdeführers, die beiden anderen Grundstücke stehen im bürgerlichen Eigentum anderer Personen.

Der Beschwerdeführer sprach sich gegen diese Unterschutzstellung aus und brachte vor, die Annahme eines Hügelgräberfeldes treffe nicht zu, es handle sich um bloße Erdhügel als Folge der Bewirtschaftung der Grundstücke vor der erstmaligen Anlage eines Forstes. Diesen Standpunkt wiederholte der Beschwerdeführer in einem an das BDA gerichteten Schreiben vom 27. August 1987, in welchem er zugestand, "daß sich auf einem kleinen Teil" seines insgesamt etwa 4 ha großen Grundstücks "in einer Breite von etwa 20 Meter und in einer Länge von etwa 100 Meter" entlang eines Waldweges Hügel befänden. Wenn daher durch vorzunehmende Untersuchungsgrabungen überhaupt die Vermutung des BDA erhärtet würde, wäre somit auch die Unterschutzstellung auf diesen Teil einzuschränken.

Mit Bescheid vom 11. Februar 1988 stellte das BDA fest, "... daß die Erhaltung des Hügelgräberfeldes in L, Ger.Bez. S, pol. Bez. D, Gdst. Nr. 729/1, EZ. 1, Gdst. Nr. 729/13, EZ. 149, Gdst. Nr. 729/19, EZ 234, je KG L, gemäß §§ 1 und 3 des Bundesgesetzes vom 25. September 1923, BGBl. Nr. 533/23 (Denkmalschutzgesetz), in der Fassung der Bundesgesetze BGBl. Nr. 92/1959 und BGBl. Nr. 167/1978, im öffentlichen Interesse gelegen ist."

Begründend ging das BDA davon aus, daß "das beschriebene Objekt" im Miteigentum des Beschwerdeführers und anderer Personen stehe. Hierauf beschrieb das BDA unter Bezugnahme auf das eingeholte Gutachten eines Amtssachverständigen und die übrigen Ermittlungsergebnisse die genaue Lage des vermuteten Hügelgräberfeldes aus der Römerzeit. Bei einer Begehung sei festgestellt worden, daß es sich bei den von Menschenhand angelegten Hügeln auf Parzelle 729/1 zweifellos um ein Hügelgräberfeld handle, das den größten Teil des Grundstückes einnehme und in seiner Ausdehnung und guten Erhaltung besondere Qualitäten besitze. Dies sei unabhängig vom BDA auch von den zuständigen Fachleuten des Landesmuseums Joanneum erkannt worden. Nach allgemeiner Kenntnis archäologischer Bodendenkmale sei es unmöglich, daß die Hügel auf Parzelle 729/1 durch Weinbautätigkeit entstanden sein könnten. Früher ergebnislos und unfachmännisch

vorgenommene Grabungen könnten die Annahme des Vorliegens eines Hügelgräberfeldes nicht widerlegen. Auch sonst seien fachlich fundierte Gegenbeweise nicht erbracht worden. Wirtschaftliche Argumente gegen die Unterschutzstellung seien aus rechtlicher Sicht nicht relevant. Öffentliches Interesse an der Erhaltung dieses Denkmals sei gegeben, denn abgesehen davon, daß die Erscheinung dieses Bodendenkmals für spätere Generationen bewahrt werden müsse, sollte auch die heute kaum durchführbare wissenschaftliche Erforschung der Zukunft überlassen bleiben.

Gegen diesen Bescheid erhob der Beschwerdeführer Berufung, in welcher er erneut gegen die Annahme des Vorliegens eines Hügelgräberfeldes Stellung nahm. Im erstinstanzlichen Verfahren sei dem Beschwerdeführer nicht ausreichend Gelegenheit gegeben worden, die erzielten Ermittlungsergebnisse zur Kenntnis und dazu Stellung zu nehmen.

Im Berufungsverfahren fand am 13. Oktober 1988 ein Augenschein statt, in welchem der Amtssachverständige Dr. A ausführte, daß die zahlreichen Hügel auf der Parzelle 729/1 zweifellos von Menschenhand geschaffen worden seien und insgesamt ein herausragendes Gräberfeld darstellten. Zu demselben Ergebnis kam der vom Landeshauptmann von Steiermark entsandte Kustos Dr. B. Der Beschwerdeführer legte seinerseits einen Geometerplan vor, aus welchem die Lage der vorhandenen Hügel auf seinem Grundstück ersichtlich sei.

In einem Schreiben vom 20. Oktober 1988 lehnte der Beschwerdeführer die Bestellung der Herren Dr. B und Dr. A zu Sachverständigen wegen Voreingenommenheit ab. Es möge ein anderer Sachverständiger bestellt und mit Probegrabungen beauftragt werden. Der Beschwerdeführer bekräftigte seinen Standpunkt in einem weiteren Schreiben vom 25. November 1988.

Hierauf kam es am 18. April 1989 zu einem weiteren Augenschein, bei welchem der als Sachverständiger beigezogene Prof. Dr. C zu dem Ergebnis kam, der Befund liege "auch ohne zu graben vor Augen"; das Gräberfeld möge ohne überflüssige aufwendige Grabungen unter Denkmalschutz gestellt werden. Die vorgenommenen Beobachtungen ließen die Aussage zu, daß es sich bei dem vorliegenden Boden- und Geländedenkmal nur um ein Hügelgräberfeld aus römischer Zeit handeln könne.

Den Vorhalt dieser Ermittlungsergebnisse beantwortete der Beschwerdeführer mit seinem Schreiben vom 20. Juni 1989, in dem er neuerlich auf der Vornahme von Probegrabungen sowie unter Hinweis auf den Geometerplan darauf bestand, daß die Hügel nur einen Bruchteil seines Grundstücks einnehmen. Erneut wies der Beschwerdeführer auch darauf hin, daß bereits zur Zeit des Zweiten Weltkrieges vorgenommene Grabungen vollkommen ergebnislos geblieben seien.

Einem Schreiben des BDA an die belangte Behörde vom 18. Mai 1993 ist zu entnehmen, daß der Sachverständige Dr. A am 17. Mai 1993 das Gräberfeld noch einmal besucht hat und die Eingrenzung gemäß dem Geometerplan für inakzeptabel halte, weil in mehreren Bereichen Grabhügel außerhalb der dort ausgewiesenen Flächen lägen. Dieses Schreiben wurde dem Beschwerdeführer nicht vorgehalten.

Mit dem nunmehr angefochtenen Bescheid vom 22. Juli 1993 wurde der Berufung des Beschwerdeführers gegen den Bescheid des BDA vom 11. Februar 1988 gemäß § 66 Abs. 4 AVG iVm § 13 Abs. 2 DMSG idF der BGBl. Nr. 92/1959, 167/1978 und 473/1990 keine Folge gegeben. Begründend führte die belangte Behörde nach einer übersichtsweisen Darstellung des Verfahrensverlaufes aus, daß sie auf Grund einer inzwischen erfolgten Novellierung des DMSG in der Fassung gemäß dem BGBl. Nr. 473/1990 anzuwenden habe. Das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der Erhaltung des Hügelgräberfeldes in L sei durch Amtssachverständige des BDA wissenschaftlich fundiert bejaht und von den Sachverständigen Dr. B und Prof. Dr. C bestätigt worden. Wissenschaftlich gleichwertige Gegenbeweise seien nicht einmal ansatzweise erbracht worden. Seit der genannten DMSG-Novelle müsse das Vorhandensein von Bodendenkmalen nicht direkt nachgewiesen werden, es reiche vielmehr die wissenschaftlich fundierte Wahrscheinlichkeit eines Denkmals für die Unterschutzstellung aus, weshalb sich die vom Beschwerdeführer geforderte Probegrabung erübrige. Im vorliegenden Verfahren seien von der belangten Behörde drei Sachverständigenmeinungen eingeholt worden, die alle zum Ergebnis gelangt seien, daß es sich um ein römisches Hügelgräberfeld handle. Damit sei die vom Gesetz geforderte Wahrscheinlichkeit ausreichend dargetan. Das Verfahren habe auch ergeben, daß einzelne Hügel durch rechtswidrige Grabungen, aber auch durch Geländeübungen des Bundesheeres teilweise zerstört bzw. beeinträchtigt worden seien, weshalb die vom Gesetz geforderte Gefährdung unter Schutz zu stellender Bodenfunde gegeben sei. Schließlich sei noch festzuhalten, daß die im Geometerplan des Beschwerdeführers vorgesehene Einschränkung des Umfanges der Unterschutzstellung mit der Realität nicht übereinstimme, wie die Amtssachverständigen festgestellt hätten. Aus diesem Grund sowie deshalb, weil eine genaue räumliche Abgrenzung der zu erwartenden Funde - ohne Ausgrabung - nicht möglich sei, sei auch eine umfangmäßige Reduzierung der Unterschutzstellung nicht möglich gewesen.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende, wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes und wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften erhobene Beschwerde. Der Beschwerdeführer erachtet sich in seinem Recht verletzt, daß sein Grundstück nicht unter Denkmalschutz gestellt wird, und er stellt den Antrag auf Aufhebung des (gesamten) angefochtenen Bescheides.

Die belangte Behörde hat die Akten des Verwaltungsverfahrens vorgelegt und eine Gegenschrift erstattet, in der sie die Abweisung der Beschwerde als unbegründet beantragt.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Mit dem angefochtenen Bescheid wurde die erstinstanzliche Feststellung des öffentlichen Interesses an der Erhaltung der (vermuteten) Bodenfunde auf den Grundstücken Nr. 729/1, 729/13 und 729/19 bestätigt. Nun trifft zwar offenkundig das Vorbringen des Beschwerdeführers zu, daß diese Grundstücke nicht im "Miteigentum" des Beschwerdeführers und anderer Personen stehen, doch wird mit diesem Vorbringen nur der aktenkundige Umstand bestätigt, daß der Beschwerdeführer ausschließlich Alleineigentümer des Grundstücks Nr. 729/1 ist, während die beiden anderen Grundstücke im Eigentum anderer Personen stehen. Soweit sich daher die Beschwerde gegen die mit dem angefochtenen Bescheid bestätigte Unterschutzstellung der Grundstücke 729/13 und 729/19 richtet, erweist sie sich mangels Legitimation des Beschwerdeführers zu ihrer Erhebung als unzulässig. In diesem Umfang war die Beschwerde daher gemäß § 34 Abs. 1 VwGG zurückzuweisen.

Im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof erachtet sich der Beschwerdeführer in seinem Recht auf Nichtfeststellung eines öffentlichen Interesses iS des DMSG an seinem Grundstück 729/1 KG L verletzt. Dazu bringt er unter Bezugnahme auf die Erlassung des erstinstanzlichen Bescheides im Jahre 1988 vor, die belangte Behörde sei nicht berechtigt gewesen, ihre Entscheidung auf das DMSG idF der Novelle BGBl. Nr. 473/1990 zu stützen.

Diese Rechtsauffassung ist verfehlt. Zur Frage des von einer Rechtsmittelbehörde anzuwendenden Rechtes hat der Verwaltungsgerichtshof bereits im Erkenntnis eines verstärkten Senates vom 4. Mai 1977, Slg. 9315/A, ausgeführt, daß im allgemeinen das im Zeitpunkt der Erlassung des Bescheides der Rechtsmittelbehörde geltende Recht anzuwenden ist. Eine andere Betrachtungsweise wird dann geboten sein, wenn etwa der Gesetzgeber in einer Übergangsbestimmung zum Ausdruck bringt, daß auf anhängige Verfahren noch das bisher geltende Gesetz anzuwenden ist, oder etwa dann, wenn darüber abzusprechen ist, was an einem bestimmten Stichtag oder in einem konkreten Zeitraum rechtens gewesen ist. Es war daher nicht rechtswidrig, daß die belangte Behörde im Beschwerdefall bereits die durch das Bundesgesetz vom 5. Juli 1990, BGBl. Nr. 473, geschaffene, mit 1. Jänner 1991 in Kraft getretene neue Rechtslage berücksichtigt hat (vgl. dazu das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 22. April 1993, Zl. 92/09/0356).

Gemäß § 1 Abs. 2 DMSG letzter Satz in dieser Fassung ist, wenn eine ausreichende Erforschung von Denkmälern - wie insbesondere bei noch nicht ausgegrabenen Bodendenkmälern - noch nicht abgeschlossen ist, die Feststellung des öffentlichen Interesses an der Erhaltung der Denkmale nur dann zulässig, wenn die für die Unterschutzstellung erforderlichen Fakten auf Grund des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes wenigstens wahrscheinlich sind und die unversehrte Erhaltung der Denkmale andernfalls gefährdet wäre.

Das Gesetz verlangt daher in diesem Zusammenhang nicht den "vollen Beweis", sondern läßt als besondere Art der Beweisführung die bloße "Wahrscheinlichkeit" genügen. Dieses geringere Beweismaß der behördlichen Überzeugung richtet sich danach, ob bei verständiger Würdigung aller glaubhaft gemachten Umstände die Beweisanzeichen mehr für als gegen das Vorhandensein von noch im Boden verborgenen Denkmälern sprechen. Bei der - nach diesen rechtlichen Maßstäben gebotenen - prognostischen Feststellung des Vorhandenseins von Bodendenkmälern sind im besonderen Maße Erfahrungen von Sachverständigen zu berücksichtigen (vgl. auch zu diesen Ausführungen näher das zuletzt angeführte Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 22. April 1993, Zl. 92/09/0356).

Im Beschwerdefall meint der Beschwerdeführer, die eingeschrittenen Behörden hätten es unterlassen, sich geeigneter Sachverständiger zu bedienen, weil die Herren Dr. B und Dr. A als Befangen zu betrachten seien und Dr. C gar kein Gutachten abgegeben habe. Damit verkennt der Beschwerdeführer - wie übrigens auch die belangte Behörde selbst -, daß Dr. B dem Verfahren nicht als Sachverständiger, sondern nur als Vertreter des Landeshauptmannes der Steiermark beigezogen wurde. Dr. A hingegen war als Vertreter des Landeskonservators Amtssachverständiger. Dazu ist zu sagen, daß die Behörde gemäß § 52 Abs. 1 AVG verpflichtet ist, in erster Linie die ihr beigegebenen oder zur Verfügung stehenden amtlichen Sachverständigen beizuziehen. Die belangte Behörde hat ferner wegen der Einwände des Beschwerdeführers ohnehin auch noch Prof. Dr. C als "außenstehenden" Sachverständigen beigezogen. Der Beschwerdeführer hat die behauptete Befangenheit von Dr. A und Dr. B im Ergebnis nur mit deren für ihn negativen Beurteilung der Wahrscheinlichkeit des Vorliegens von Bodenfunden auf seinem Grundstück begründet, was indes die Annahme einer Befangenheit keinesfalls rechtfertigen könnte. Die Behauptung, der Beschwerdeführer habe zur Beurteilung der Sachlage durch Dr. C nicht Stellung nehmen können, ist aktenwidrig, weil dem Beschwerdeführer mit Schreiben der belangten Behörde vom 23. Mai 1989 zur Kenntnis gebracht wurde, daß Dr. C auf Grund der Ergebnisse des Lokalaugenscheins vom 18. April 1989 die Notwendigkeit von Probegrabungen verneint und bereits auf Grund der vorgefundenen Situation das Vorliegen eines römerzeitlichen Hügelgräberfeldes bejaht hat. Der Beschwerdeführer hat dazu auch mit Schriftsatz vom 20. Juni 1989 ausführlich Stellung genommen. Er ist allerdings den bis dahin erzielten Ermittlungsergebnissen nicht mit Gegenbeweisen auf derselben fachlichen Höhe (Gegengutachten) entgegengetreten.

Der Verwaltungsgerichtshof vermag daher eine Rechtswidrigkeit darin nicht zu erblicken, daß die belangte Behörde auf Grund der durchgeführten Ermittlungen zu dem Ergebnis gekommen ist, daß der Bestand eines Hügelgräberfeldes im Bereich des Grundstücks des Beschwerdeführers als wahrscheinlich anzunehmen ist, wobei mit Rücksicht auf die eingeholten und übereinstimmenden fachkundigen Äußerungen von der Vornahme (ursprünglich beabsichtigter) Probegrabungen Abstand genommen werden konnte.

Zum Einwand des Beschwerdeführers, die belangte Behörde sei zu Unrecht vom Vorliegen von Miteigentum ausgegangen, ist auf die Ausführungen zur teilweisen Zurückweisung der vorliegenden Beschwerde zu verweisen. Am Grundstück 729/1 liegt demnach tatsächlich entgegen der Annahme der belangten Behörde kein Miteigentum, sondern Alleineigentum des Beschwerdeführers vor, was aber der behördlichen Unterschutzstellung keinesfalls entgegenstand und daher nicht geeignet ist, eine Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheides zu begründen.

Dennoch erweist sich die Beschwerde gegen die Unterschutzstellung des genannten Grundstücks des Beschwerdeführers im Ergebnis als begründet. Ausgehend davon, daß die im DMSG schon im Falle der bloßen Wahrscheinlichkeit des Vorliegens von Bodendenkmalen vorgesehene Unterschutzstellung zeitlich unbegrenzt und ohne Entschädigung erfolgt, macht der Beschwerdeführer mit Recht geltend, daß die Behörden in einem solchen Fall unter größtmöglicher Schonung der Interessen des Grundeigentümers vorzugehen haben. Dazu hat der Beschwerdeführer bereits im Verwaltungsverfahren wiederholt vorgebracht, daß das vermutete Hügelgräberfeld jedenfalls nur einen Bruchteil des Grundstücks 729/1 umfassen würde. In der Beschwerde macht er dazu unter neuerlichem Hinweis auf den von ihm der belangten Behörde vorgelegten Geometerplan geltend, dem Gesamtlächenausmaß seines Grundstücks von 31.123 m² stehe eine zum Schutze der vermuteten Bodenfunde erforderliche Teilfläche seines Grundstücks von nur 7.313 m² entgegen.

Dazu hat die belangte Behörde im angefochtenen Bescheid festgehalten, "daß die im Vermessungsplan ... aufgenommene Einschränkung des Umfanges der Unterschutzstellung mit der Realität nicht übereinstimmt, wie die Amtssachverständigen des Bundesdenkmalamtes bzw. des Joanneums festgestellt haben"; auch sei eine genaue räumliche Abgrenzung der zu erwartenden Funde nicht möglich. Diese Beurteilung durch die belangte Behörde findet allerdings in den von ihr erzielten, dem Parteigehör unterzogenen Ermittlungsergebnissen keine ausreichende Deckung.

Obwohl der Beschwerdeführer bereits im erstinstanzlichen Verfahren vorgebracht hat, die Hügel nähmen nur einen geringen Teil seines Grundstückes ein, ist das BDA auf diesen Einwand nicht eingegangen. Der vom Beschwerdeführer im Verfahren vor der belangten Behörde vorgelegte Geometerplan hat ebenfalls vorerst keine Beachtung gefunden. Auch Dr. C hat in seiner gutachtlichen Stellungnahme keine Ausführungen über die Ausdehnung des vermuteten Hügelgräberfeldes gemacht.

Erst im allerletzten Verfahrensstadium hat die belangte Behörde - offenbar auf Grund des Vorbringens des Beschwerdeführers im Schreiben vom 20. Juni 1989 - im Frühjahr 1993 eine diesbezügliche Stellungnahme des Sachverständigen Dr. A veranlaßt, die allerdings eine konkrete Darstellung der "Diskrepanzen" zum vorgelegten Geometerplan vermissen läßt und überdies dem Beschwerdeführer in Verletzung des Parteigehörs (§§ 37 und 45 Abs. 3 AVG) nie zur Kenntnis- und Stellungnahme vorgehalten worden ist.

Die belangte Behörde wird daher im fortgesetzten Verfahren die fehlenden Ermittlungen und Feststellungen über die vermutete Ausdehnung des von ihr zu schützenden Bodendenkmals auf dem Grundstück des Beschwerdeführers nachzuholen haben. Nur dann, wenn als Ergebnis dieser weiteren Ermittlungen die Wahrscheinlichkeit dafür spricht, daß das Hügelgräberfeld das gesamte Grundstück umfaßt, wird dieses Grundstück auch als Ganzes unter Schutz zu stellen sein. Anders als etwa bei einem als denkmalschützerisch wertvoll erkannten Gebäude, bei welchem sich die Unterschutzstellung der eine zivilrechtliche Einheit bildenden Gesamtanlage als unerläßlich erweisen kann (vgl. dazu das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 14. Jänner 1993, Zlen. 92/09/0201, 0202, 0203, und die dort angeführte Vorjudikatur), kann bei einem (entsprechend großen) Grundstück, auf welchem Bodenfunde vermutet werden, gegebenenfalls eine Trennung in einen unter Schutz gestellten und in einen davon nicht betroffenen Teil durchaus in Betracht kommen. Dies kann im Beschwerdefall im Hinblick auf die bisher verfahrensrechtlich nicht einwandfrei widerlegten Behauptungen des Beschwerdeführers über die betreffenden Grundstücksteile (der unter Schutz zu stellende Teil würde danach nur etwa 23 % des Gesamtgrundstücks ausmachen) nicht ausgeschlossen werden, mag dieser Anteil wegen der von der belangten Behörde mit Recht angeführten Schwierigkeiten einer genauen Abgrenzung der zu erwartenden Funde im Ergebnis möglicherweise auch höher ausfallen.

Da die belangte Behörde somit zu der im angefochtenen Bescheid bestätigten Unterschutzstellung des GESAMTEN Grundstücks des Beschwerdeführers in einem mangelhaften Verfahren gelangt ist, war der angefochtene Bescheid gemäß § 42 Abs. 2 Z. 3 lit. b und c VwGG wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufzuheben.

Die Entscheidung über den Aufwandsatz gründet sich auf die §§ 47, 48 Abs. 1 Z. 1 und 2 und 50 VwGG iVm Art. I A Z. 1 der Verordnung des Bundeskanzlers BGBl. Nr. 104/1991. Die Abweisung des Mehrbegehrens betrifft vom Beschwerdeführer geltend gemachte, zur Rechtsverfolgung allerdings nicht erforderliche Stempelgebühren in der Höhe von S 90,-.