

Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 8/2022
Sachgebiet 12.6: Umweltschutz; Ortsbild und Denkmalschutz

Oberste Straßenbaubehörden der Länder

Fernstraßen-Bundesamt

nachrichtlich:

Bundesanstalt für Straßenwesen

Bundesrechnungshof

Die Autobahn GmbH des Bundes

DEGES: Deutsche Einheit

Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH

Betr.: Kosten des (Boden-) Denkmalschutzes im Straßenbau

Bezug: Mein Rundschreiben vom 20. 3. 2000 (Az.: S 15/14.87.01-10)

I.

1. Vorbemerkung

Bei der Planung und dem Bau von Bundesfernstraßen kommt es immer wieder zu Unklarheiten bei der Frage, ob der Bund als Straßenbaulastträger für die Kosten aufzukommen hat, die wegen bodendenkmalschutzrechtlicher Maßnahmen und hier insbesondere bei archäologischen Ausgrabungen entstehen. Mit meinem Rundschreiben vom 20. 3. 2000 (S 15/14.87.01-10) hatte ich den Straßenbauverwaltungen eine Handhabe gereicht, wie mit entsprechenden Forderungen in den einzelnen Planungsphasen im Grundsatz zu verfahren ist. Die Grundsätze dieses Rundschreibens werden durch das vorliegende Allgemeine Rundschreiben unter Beachtung der rechtlichen Entwicklungen fortgeschrieben und präzisiert.

2. Grundsätze der Kostentragung

Nach Artikel 104a Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Denkmalschutz als Kulturverwaltungsrecht ist ausschließlich Landesaufgabe (Artikel 30 GG). Die Gesetzgebungskompetenz ist nach Artikel 70 Absatz 1 GG den Ländern zugewiesen. Die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz eines Bodendenkmals, wie das Aufsuchen, Sichern und Bergen, die Dokumentation sowie die wissenschaftliche Auswertung archäologischer Bodendenkmale sind daher keine Bundesaufgabe.

Der Bund kann allerdings als Straßenbaulastträger im Rahmen der ihm obliegenden Aufgaben im Sinne des Art. 104a Absatz 1 GG verpflichtet sein, denkmalschützende Maßnahmen zu ergreifen und dementsprechend zu

finanzieren. Bei der Planung von Bundesfernstraßen ist der Denkmalschutz als öffentlicher Belang nach § 17 Absatz 1 Satz 4 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in die Abwägung einzustellen. Die Durchführung archäologischer Maßnahmen und die damit verbundene Kostentragung bestimmt sich damit nach dem Umfang und der inhaltlichen Weite des planungsrechtlichen Gebots, öffentliche Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen, wobei die landesrechtlichen Regelungen zu beachten sind. Grundsätzlich gilt, die nach dem jeweiligen Landesdenkmalschutzgesetz zuständigen Behörden (im Folgenden: Denkmalbehörde) möglichst frühzeitig zu beteiligen.

Eine generelle Kostentragungspflicht des Bundes nach dem sog. Verursacherprinzip ist ausgeschlossen. Das Verursacherprinzip ist kein allgemein anerkannter rechtlicher Grundsatz, der eine Kostentragung begründet oder Maßstab für eine Kostenverteilung ist. Eine Kostentragung nach dem Verursacherprinzip kommt demnach nur dort in Betracht, wo dieses in den Landesgesetzen ausdrücklich verankert ist. Seit meinem Rundschreiben aus dem Jahr 2000 ist in der überwiegenden Anzahl der Landesdenkmalschutzgesetze ein Verursacherprinzip gesetzlich verankert. Danach hat der Veranlasser des Eingriffs in ein (Boden-)Denkmal die Kosten hierfür im Rahmen des Zumutbaren zu tragen.

3. Pflichten des Denkmalschutzes auf den Planungsstufen

Bei archäologischen Maßnahmen ist im Rahmen der Planung und des Baus von Bundesfernstraßen zwischen folgenden Aufgaben bzw. Pflichten zu unterscheiden:

- der Pflicht zur Suche,
- der Pflicht zur Bergung und Dokumentation von bekannten oder hinreichend vermuteten Bodendenkmalen,
- der Pflicht zur Bergung und Dokumentation von Zufallsfunden,
- der Pflicht zur wissenschaftlichen Auswertung einschließlich Publikation,
- der Durchführung von Prospektionsmaßnahmen vor oder bei der Baudurchführung.

Für die Kostentragung getrennt nach den einzelnen Planungsstufen gilt daher:

3.1 Vorplanung/Linienbestimmung

Es besteht in der Vorplanung grundsätzlich keine Verpflichtung zu vertiefenden, die Auskünfte der zuständigen Fachbehörden konkretisierende Untersuchungen. Auch aus der Verpflichtung, in diesem Planungsstadium eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorzunehmen – wobei auch nach § 2 Absatz 1 Nr. 4 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) die Auswirkungen auf das kulturelle Erbe und sonstige Sachgüter untersucht werden müssen – ergibt sich keine Pflicht zur eigenständigen Suche nach Bodendenkmalen.

Die vorhandenen Informationen sind zu bewerten und bei der Wahl der Vorzugsvariante sowie im Rahmen des ggf. durchzuführenden Raumordnungsverfahrens bzw. bei der Linienbestimmung zu berücksichtigen. Nur wenn die Wahl der Linie ausnahmsweise allein vom Vorhandensein eines bekannten oder hinreichend vermuteten Bodendenkmals abhängt,

muss eine Verifizierung erfolgen. Entsprechende Untersuchungen gehen zulasten des Trägers des Vorhabens (TdV).

Die Bergung und die Dokumentation von Bodendenkmalen kommen auf dieser Planungsstufe naturgemäß nicht in Betracht.

3.2 Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren

Das unter Ziff. 3.1 Gesagte gilt entsprechend auch in der Entwurfs- und Genehmigungsplanung. Maßgeblich sind die von der Denkmalbehörde die im Rahmen der Beteiligung vorgebrachten erforderlichen Informationen zu Denkmälern und deren Lage. Der TdV ist grundsätzlich nicht verpflichtet, hier eigenständig Untersuchungen durchzuführen. Soweit dies für das spätere Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren von Bedeutung ist, sind die von der Denkmalbehörde mitgeteilten Denkmäler und zugehörige Informationen in die Unterlagen aufzunehmen.

Werden durch das Vorhaben nach Aussage der Denkmalbehörde (geschützte) Bodendenkmäler berührt, muss der Konflikt im Planfeststellungsbeschluss oder in der Plangenehmigung dargestellt und abwägend bewältigt werden. In die Abwägung sind dabei die Belange einzustellen, die „nach Lage der Dinge in sie einzustellen sind“. Maßgebend sind hierbei die im Rahmen der Beteiligung durch die zuständige Denkmalschutzbehörde eingebrachten Angaben.

Eventuell notwendige Prospektionsmaßnahmen (siehe Ziff. 4.2) sind möglichst bereits im Vorentwurf darzustellen.

Bodendenkmäler müssen entweder bekannt (in einigen Ländern durch Eintragung in die Denkmalliste eines Landes) sein oder hinreichend vermutet werden, um daran planfeststellungsrechtliche oder plangenehmigungsrechtliche Folgen zu knüpfen. Dies richtet sich nach dem geltenden Landesdenkmalschutzgesetz und den Angaben der beteiligten Denkmalbehörde. Bei vermuteten Bodendenkmälern muss das Vorhandensein eines Bodendenkmals an einer bestimmten Stelle aufgrund von bestimmten Umständen als sehr wahrscheinlich angenommen werden. Dabei ist eine allgemeine Wahrscheinlichkeit (etwa wegen fehlender räumlich-konkretisierender Eingrenzungen) eben so wenig ausreichend wie eine generelle Mutmaßung, dass üblicherweise aufgrund von topografischen Gegebenheiten archäologische Funde nicht auszuschließen seien. So rechtfertigt die Tatsache, dass günstige Siedlungsvoraussetzungen – wie die Randlage zu kleinen Fließgewässern, Grundwassernähe oder wenig reliefierte, leichte Böden in Niederungs- und Gewässernähe – vorhanden sind, keine „begründete Vermutung“. Der erforderliche Wahrscheinlichkeitsgrad muss die Überzeugung am Vorhandensein eines Bodendenkmals derart rechtfertigen, dass bestehende Zweifel am Vorhandensein aufgrund konkreter Anhaltspunkte zurückgedrängt werden. Derartige Anhaltspunkte können sich bspw. aus Luftbildern, Sondierungen, Oberflächenfunden oder Bodenveränderungen ergeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Methoden zur Erkennung von Bodendenkmälern erheblich fortgeschritten sind. Die begründete Vermutung kann sich deshalb nur aus einer wissenschaftlich

abgesicherten Darlegung der Denkmalbehörde ergeben, die zwingende Schlussfolgerungen aus den im Einzelfall ausschlaggebenden Umständen zulässt. Die Einschätzung, ob es sich um ein hinreichend vermutetes Bodendenkmal handelt, obliegt der Denkmalbehörde und ist von dieser darzulegen. Die Lage eines vermuteten Bodendenkmals kann teilweise nicht exakt benannt werden. Hierfür kann die Durchführung von Prospektionsmaßnahmen erforderlich und sinnvoll sein (siehe Ziff. 4.2). Bodendenkmale, die bei der Durchführung von Prospektionsmaßnahmen freigelegt werden und noch dem räumlichen Bereich des vermuteten Bodendenkmals zuzurechnen sind sowie zu diesem in einem fachlichen Zusammenhang stehen, sind nicht als Zufallsfunde (vgl. Ziff. 4.1) zu behandeln, sondern es gelten die Regelungen über hinreichend vermutete Bodendenkmale.

Die Konsequenzen aus derartigen Erkenntnissen ergeben sich aus den Vorschriften der jeweiligen Denkmalschutzgesetze der Länder. Diese sehen in der Regel vor, dass die Veränderung oder die Beseitigung eines Bodendenkmals erlaubnispflichtig ist, d. h. ohne die Erteilung einer vorherigen Erlaubnis verboten ist. Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahmen verlangt. In einigen Ländern kommt Bodendenkmalen dieser Schutz nur zu, wenn es sich um bekannte Bodendenkmale handelt und sie zuvor in eine Denkmalliste eingetragen worden sind oder vorläufig unter Schutz gestellt worden sind. Aufgrund der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsverfahrens bedarf es zwar keiner gesonderten denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis oder Genehmigung durch die Denkmalbehörde. Dies bedeutet aber nicht, dass ein Bodendenkmal ohne Weiteres verändert oder beseitigt werden darf. Vielmehr stellen die landesgesetzlichen Regelungen Abwägungsmaterial in dem Planfeststellungsverfahren dar.

Die Maßnahmen der Bergung und Dokumentation eines Bodendenkmals sind dem TdV aufzuerlegen, wenn das Vorhaben ohne diese Maßnahmen unzulässig wäre. Das Ergebnis der Abwägung ist im Planfeststellungsbeschluss oder der Plangenehmigung darzustellen; die Gründe für die Unzulässigkeit sind entsprechend zu dokumentieren. Es muss dargelegt werden, warum eine alternative Trassenführung nicht möglich ist.

Sind diese Bedingungen erfüllt, trägt der TdV auch die entsprechenden Kosten. Da im Planfeststellungsbeschluss oder der Plangenehmigung ausdrückliche Anordnungen zur Kostentragung nur dann getroffen werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen ist, ist die Kostentragungspflicht des TdV nicht anzuordnen. Wird der Belang der Bodendenkmalpflege nicht im Planfeststellungsverfahren oder Plangenehmigungsverfahren behandelt, bspw. weil sich der TdV vorab mit der Denkmalbehörde abgestimmt hat, sind die hier aufgezeigten Grundsätze anzuwenden und das Ergebnis aktenkundig zu machen.

Ist das Vorhaben auch ohne Bergung und Dokumentation zulässig, können diese Maßnahmen sowie Vorkehrungen zur Verbesserung des Denkmalschutzes und Erhaltungs- und Sicherungsmaßnahmen, die oh-

nehin erforderlich sind oder in absehbarer Zeit erforderlich werden, nur zulasten der Denkmalbehörde durchgeführt werden. Eine wissenschaftliche Auswertung des Denkmals steht in keinem Fall in irgendeinem Bezug zu den Folgen des Straßenbauvorhabens und kann daher auch nicht dem TdV auferlegt werden.

4. Bauausführung

4.1 Zufallsfunde

Neben den bekannten oder hinreichend vermuteten Bodendenkmalen, die bereits im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens bzw. der Plangenehmigung berücksichtigt wurden (siehe Ausführungen unter Ziff. 3.2), können bei der Bauausführung auch Zufallsfunde offengelegt werden. Sie sind erst während der Bauarbeiten aufgefundene und damit erst nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung bekannt gewordene Bodendenkmale.

Die landesrechtlichen Regelungen sehen für diesen Fall in der Regel die Anzeige des Fundes bei der zuständigen Denkmalschutzbehörde und das Belassen der Fundstelle für eine bestimmte Zeit in unverändertem Zustand vor, um der Denkmalbehörde die Möglichkeit zu geben, die notwendigen fachlichen Maßnahmen zu treffen. Danach haben grundsätzlich die Denkmalbehörden der Länder Mittel für die Behandlung von Zufallsfunden bereitzuhalten. Etwas anderes gilt, wenn das geltende Landesdenkmalschutzgesetz ausdrücklich etwas anderes bestimmt und dem Veranlasser die Kosten für Zufallsfunde auferlegt/die Auferlegung vorsieht.

§ 75 Absatz 2 VwVfG wird von den spezialgesetzlichen Normen über Funde in den Landesdenkmalschutzgesetzen verdrängt, so dass weitergehende Auflagen nicht möglich sind. Im Planfeststellungsbeschluss oder in der Plangenehmigung können die landesgesetzlichen Regelungen zur Behandlung von Zufallsfunden allenfalls informativ aufgenommen werden.

Zufallsfunde während der Bauarbeiten sind von der Konzentrationswirkung eines Planfeststellungsbeschlusses bzw. einer Plangenehmigung erfasst (§ 75 Absatz 1 S. 1 HS. 2 VwVfG bzw. i. V. m. § 74 Absatz 6 S. 2 VwVfG). Gemäß § 4 FStrG ist daneben keine denkmalschutzrechtliche Erlaubnis oder Genehmigung zum Eingriff in ein solches Denkmal erforderlich. Da im Rahmen der Abwägung die Belange des Denkmalschutzes abschließend bewältigt wurden, sind die Kosten für Zufallsfunde grundsätzlich vom TdV nicht zu tragen, es sei denn, das geltende Landesdenkmalschutzgesetz regelt hierzu ausdrücklich etwas anderes. Die Denkmalschutzgesetze der Länder Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein sowie Thüringen haben (mittlerweile) ausdrücklich das Verursacherprinzip verankert, wonach der Veranlasser eines Eingriffs in ein (Boden-)Denkmal die Kosten im Rahmen des Zumutbaren zu tragen hat. In diesen Fällen trägt der TdV die anfallenden Kosten im Rahmen des Zumutbaren, die durch Zufallsfunde anfallen.

Es bleibt jedoch dabei, dass die Kosten für eine wissenschaftliche Auswertung einschl. der Publikation nicht vom TdV zu tragen sind (siehe auch unter Ziff. 3.2).

In den übrigen Ländern bleibt es bei dem o. g. Grundsatz. Die Kosten für Zufallsfunde sind nicht dem TdV aufzuerlegen.

4.2 Prospektionen (Vorerkundungen)

Nach Lage des Einzelfalles kann es im Interesse eines zügigen Baufortschritts vertretbar sein, dass der TdV auch ohne rechtliche Verpflichtung vor Beginn der Baumaßnahmen eine Prospektion durchführt bzw. durchführen lässt und die hierfür erforderlichen Kosten trägt. Die Prospektion hat allein den Zweck, Bodendenkmale frühzeitig zu erkennen und der Denkmalbehörde entsprechende Maßnahmen zu ermöglichen und so Baustillstandskosten für sog. erforderliche Rettungsgrabungen zu vermeiden. Prospektionsmaßnahmen sind alle Maßnahmen, die der Feststellung eines Bodendenkmals dienen, wie zum Beispiel Geländebegehungen, die Auswertung von Kartenmaterial oder das Anlegen von Suchschlitzen. Bei der Entscheidung des TdV über die Durchführung einer Prospektionsmaßnahme spielt die Wahrscheinlichkeit eines Baustillstandes eine wesentliche Rolle. Die Maßnahme muss unter diesem Aspekt wirtschaftlich sein. Prospektionsmaßnahmen dürfen nicht den Umfang von Grabungs-, Bergungs- und Dokumentationsmaßnahmen erreichen. Über die Durchführung von Prospektionsmaßnahmen ist zwischen dem TdV und der Denkmalbehörde eine Vereinbarung zu treffen. In dieser ist u. a. festzulegen, dass die gefundenen Bodendenkmale als Zufallsfunde im Sinne der Ziffer 4.1 zu behandeln sind. Die Kostenfolge für Zufallsfunde ergibt sich wiederum aus den Denkmalschutzgesetzen der Länder (siehe Ziff. 4.1).

Die Durchführung von Prospektionsmaßnahmen ist möglichst bereits im Vorentwurf zum Gesehenvermerk darzustellen.

Prospektionsmaßnahmen sind auch möglich, um die genaue Lage eines vermuteten Bodendenkmals zu bestimmen (siehe auch Ziff. 3.2).

4.3 Möglichkeit der Vorfinanzierung durch den TdV

Im Interesse eines zügigen Baufortschritts kann im Zusammenhang mit einem Zufallsfund der TdV eine Vorfinanzierungsvereinbarung abschließen und so die Denkmalbehörde unterstützen. Dabei sind strenge Maßstäbe anzulegen. Es ist grundsätzlich Sache der Landeshaushalte, Mittel für die Behandlung von Zufallsfunden bereitzustellen. Eine Vorfinanzierung aus dem Bundeshaushalt kommt nur in Betracht bei herausragender Bedeutung des Fundes und außergewöhnlich hohen Bergungskosten, mit denen nicht gerechnet werden konnte. Die maßgebenden Gründe für eine Vorfinanzierung sind von der Denkmalbehörde zu nennen und vom TdV aktenkundig zu machen. Über die Kostenvorlage des TdV und die Rückzahlungsfristen einschließlich Verzinsung ist eine Vereinbarung zu schließen. Eine Vorfinanzierung setzt außerdem voraus, dass die zuständige Landesbehörde die Kostenerstattung durch das Land zusagt und sicherstellt.

Insbesondere ist die Verpflichtung, die Fundstelle unverändert zu lassen, befristet. Bei einer Fristverlängerung im Interesse einer sachgerechten Untersuchung oder Bergung ist auf die wirtschaftlichen Auswirkungen für den Betroffenen Rücksicht zu nehmen.

Das Ausgeführte gilt allerdings nur für den Fall, dass das geltende Landesdenkmalschutzgesetz kein Verursacherprinzip gesetzlich verankert hat. In diesem Fall trägt der TdV ohnehin die zumutbaren Kosten für den Eingriff in ein Bodendenkmal (siehe Ziff. 4.1).

II.

Ich bitte die Obersten Straßenbaubehörden der Länder, das ARS einzuführen und mir eine Kopie Ihrer Einführungserlasse zuzusenden.

Ich bitte das Fernstraßen-Bundesamt, das ARS anzuwenden und gegenüber der Autobahn GmbH des Bundes einzuführen. Ich bitte, mir eine Kopie Ihrer Einführungserlasse zuzusenden.

III.

Mein Rundschreiben vom 20. 3. 2000 (S 15/14.87.01-10) hebe ich hiermit auf.

Im Auftrag
Dr. Stefan Krause