

Aktuelle Fragen des Bodendenkmalrechts: die deutsche und die europäische Perspektive

Von Dimitrij Davydov

Bodendenkmalschutz und Rechtsvergleichung

Rechtsfragen des Bodendenkmalschutzes waren in Deutschland bislang nur selten Gegenstand rechtsvergleichender Forschung. Unter den – ohnehin nicht gerade zahlreichen – denkmalrechtlichen Monografien der letzten Jahre waren Untersuchungen zum rechtlichen Schutz des kulturellen Erbes in anderen europäischen Ländern in der Minderzahl¹; bei diesen fand eine Gegenüberstellung der jeweiligen Vorschriften zum Schutze der Bodendenkmäler wiederum eher am Rande statt. Allein die speziell dem Schatzfund im deutschen und niederländischen Recht gewidmete Arbeit von Marisa Hermans² sticht an dieser Stelle hervor. Zwar ist in der Vergangenheit vielfach über den aktuellen Stand der Archäologie als wissenschaftliche Disziplin im europäischen Raum und gelegentlich auch über grenzüberschreitende Probleme des Bodendenkmalschutzes – etwa der Umgang mit sog. Raubgräbern – aus praktischer Perspektive diskutiert worden³; ein umfassender Abgleich der jeweiligen rechtlichen Mechanismen und eine Analyse ihrer Eignung zur Lösung von typischen Interessenskonflikten standen jedoch bislang nicht im Vordergrund.

Dieser Befund erstaunt, wenn man bedenkt, dass das revidierte Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (Konvention von La Valletta)⁴, das den rechtlichen Rahmen für den staatlichen Bodendenkmalschutz in einem sehr weit verstandenen Europa umspannen sollte, mittlerweile von 46 Staaten ratifi-

ziert worden ist⁵. Es erscheint daher durchaus lohnend, der Frage nachzugehen, ob und wie die in der Konvention empfohlenen Rechtsinstrumente von den Vertragsstaaten bis dato umgesetzt worden sind. Auch wenn eine umfassende systematische Gegenüberstellung bodendenkmalrechtlicher Vorschriften in den Ländern Europas den Rahmen dieses Bandes sprengen dürfte, so geben die einzelnen Beiträge zu den aktuellen Rechtsfragen des Bodendenkmalschutzes dennoch Anlass zu einem rechtsvergleichenden Resümee.

Reichweite des staatlichen Schutzes

Der hoheitliche Schutz des archäologischen Erbes umfasst – als Teilbereich des Kulturerbeschutzes – in den meisten europäischen Staaten ein Konvolut von gesetzlichen Bestimmungen auf gesamtstaatlicher oder regionaler Ebene, die von der Steuerung der wirtschaftlichen Nutzung von archäologisch relevanten Grundstücken über die Regulierung der Schatzsuche bis hin zu der eigentumsrechtlichen Zuordnung und der Ausfuhrkontrolle von archäologischen Funden reichen.

Schutzgüter

Ausgangspunkt für eine Analyse der rechtlichen Instrumentarien zum Schutz des archäologischen Erbes ist das den einschlägigen nationalen Rechtsakten zugrunde liegende Verständnis des schutzwürdigen Objektbestandes, das sich in den dort verwendeten Definitionen ebenso widerspiegelt wie in der jeweiligen Gesetzssystematik. Entscheidend für die Bestimmung von Umfang und Reichweite des staatlichen Schutzes sind daher in erster Linie Kriterien, welche die Einordnung eines Gegenstands als Teil des archäologischen Erbes erlauben – etwa seine Lage, sein Alter oder seine materielle Beschaffenheit – und ihn von anderen Schutzgütern abgrenzen, sofern an die Zuordnung unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft sind.

¹ O. Stanek, Das Denkmalschutzrecht in Polen (Berlin 2016); Ch. Dietrich, Denkmalrecht: Ein Rechtsvergleich zwischen Deutschland und Italien (Frankfurt a. M. 2013).

² M. K. Hermans, Der Schatzfund. Eine Gegenüberstellung der Rechtsverhältnisse an einem Schatz im deutschen und niederländischen Recht unter Berücksichtigung öffentlich-rechtlicher Sonderbestimmungen. *Wiss. Schr. WWU Münster*, R. 3, Bd. 6 (Münster 2011). Einige überblicksartige Darstellungen: E.-R.Hönes, Der rechtliche Schutz von Kulturgut im transnationalen Rahmen. *Arch. Nachrbl.* 11,2, 2006, 107–132; K. Siehr, Rechtliche Probleme der Archäologie. *Arch. Nachrbl.* 12,4, 2007, 326–341.

³ Vgl. A. Schoellen, Illegale Sondengänger in Europa. Das Problem an der Wurzel bekämpfen. *Arch. Nachrbl.* 11,2, 2006, 173–183.

⁴ Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (revidierte Fassung) v. 16.01.1992. Das Übereinkommen ist für Deutschland am 23.07.2003 in Kraft getreten (BGBl. II 309).

⁵ http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/143/signatures?p_auth=4ognlvJN (Zugriff: 13.11.2017).

Laut Konvention von La Valletta besteht das gemeinsame europäische archäologische Erbe aus „allen Überresten und Gegenständen sowie allen aus vergangenen Epochen herrührenden sonstigen Spuren des Menschen [...], deren Bewahrung und Untersuchung dazu beitragen, die Geschichte des Menschen und seiner Beziehung zur natürlichen Umwelt zurückzuvorführen [...], für die Ausgrabungen oder Funde und andere Methoden der Erforschung des Menschen und seiner jeweiligen Umwelt als hauptsächliche Informationsquellen dienen“ und „die sich in einem beliebigen Gebiet unter der Hoheitsgewalt der Vertragsparteien befinden“ (Art. 1 Abs. 2). Dieses Erbe umfasst gemäß Art. 1 Abs. 3 der Konvention „Bauwerke, Gebäude, Ensembles, erschlossene Stätten, bewegliche Gegenstände, Denkmäler jeder Art sowie ihre Umgebung, gleichviel ob an Land oder unter Wasser“. Ein Blick auf die nationalen Regelungen offenbart demgegenüber eine ausgesprochen disparate Verwendung der Begriffe „archäologisches Erbe“, „archäologisches Denkmal“, „archäologische Stätte“, „Fund“ und „Befund“, die sich mitunter zu einem komplexen terminologischen Geflecht zusammensetzen, dessen Systematik nur schwer zu durchschauen ist.

Während im deutschen Denkmalrecht die Unterscheidung zwischen den Baudenkmalern und den Bodendenkmälern, die vielfach als Unterbegriffe dem Oberbegriff „Denkmal“ bzw. „Kulturdenkmal“ zugeordnet sind, gängig (wenn auch nicht allgegenwärtig) ist⁶, sind in den Denkmalschutzgesetzen vielfach andere begriffliche Konstruktionen angelegt. So differenziert das niederländische Kulturerbegesetz vom 9. Dezember 2015⁷ in Art. 1.1. zwischen einem „archäologischen Denkmal“ (ARCHEOLOGISCH MONUMENT) und einem „archäologischen Fund“ (ARCHEOLOGISCHE VONDST). Unter einem „archäologischen Denkmal“ versteht der Gesetzgeber eine Stätte, die als Bestandteil des kulturellen Erbes aus Überresten, Objekten oder anderen Spuren der menschlichen Existenz in der Vergangenheit besteht. Derartige Überreste, Objekte oder Spuren sind wiederum „archäologische Funde“ im Sinne des Gesetzes. Die typische Lage von archäologischen Denkmälern wird im Gesetz ebenso wenig angesprochen wie ein bestimmtes Mindestalter.

Im polnischen Recht ist das archäologische Denkmal (ZABYTEK ARCHEOLOGICZNY) im Denkmalschutzgesetz vom 23. Juli 2003⁸ systematisch als eine Untergattung des Denkmals (ZABYTEK) verortet und in Art. 3 Nr. 4

plDSchG legal definiert. Bei den archäologischen Denkmälern handelt es sich demnach entweder um unbewegliche Denkmäler, die oberirdische, unterirdische oder von Wasser überdeckte Relikte menschlicher Existenz oder menschlichen Wirkens darstellen und sich aus Kulturschichten zusammensetzen, in die Artefakte oder deren Spuren eingeschlossen sind oder um bewegliche Denkmäler, die derartige Artefakte darstellen⁹. Eine zeitliche Einschränkung auf Artefakte und Spuren aus bestimmten Epochen enthält das Gesetz nicht, sodass z. B. auch Relikte des Zweiten Weltkriegs dem gesetzlichen Schutz als archäologische Denkmäler unterliegen können¹⁰. Von praktischer Relevanz ist dagegen die Fokussierung auf Kulturschichten und deren Bestandteile, denn ein unterirdisches Bauwerk, etwa ein Bunker aus dem Zweiten Weltkrieg, wird – mangels Einbettung in eine Kulturschicht – nicht als archäologisches Denkmal betrachtet¹¹.

In Lettland hebt das Denkmalschutzgesetz vom 12. Februar 1992¹² die archäologischen Denkmäler demgegenüber nicht als eine gesonderte Gattung geschützter Objekte hervor. Vielmehr wird in Art. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 lvDSchG zwischen den unbeweglichen und den beweglichen Kulturdenkmälern differenziert, die wiederum jeweils in Einzelobjekte und Komplexe unterteilt werden. Archäologisches Erbe kann dabei jeder der vier Denkmalkategorien zugeordnet werden: Als Beispiel für unbewegliche Denkmalkomplexe nennt das Gesetz unter anderem archäologische Stätten (ARHEOLOĢISKĀS SENVIETAS), während archäologische Funde (ARHEOLOĢISKIE ATRADUMI) unter beweglichen Einzelkulturdenkmälern aufgeführt werden. Parallel operiert das Gesetz in Art. 2 Satz 3 lvDSchG mit dem Begriff Antiken (SENLIETAS), womit Artefakte gemeint sind, die aus archäologischen Nachforschungen stammen.

Der zentrale Begriff der Konvention von La Valletta – das „archäologische Erbe“ – wird z. B. im neuen Kulturgesetzbuch der Republik Belarus vom 20. Juli 2016¹³ aufgegriffen und als Oberbegriff verwendet: Laut Art. 123 Abs. 1 KultGB RB setzt sich das „archäologische Erbe“ (археалагічная спадчына) aus den beiden Unterkategorien „archäologische Objekte“ (археалагічныя аб’екты) und „archäologische Artefakte“ (археалагічныя артэфакты) zusammen. Zugleich enthält Art. 92 Abs. 1 KultGB eine Legaldefinition des Begriffs „historisches Kulturgut“ (гісторыка-культурная каштоўнасць), der sowohl materielle als auch immaterielle „Kulturgüter von geistigem, künstlerischem oder dokumentarischem Wert“ umfasst,

⁶ S. T. Kemper, Bodendenkmäler. In: D. Martin/M. Krautzberger (Begr.), Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege⁴, hrsg. von D. Davydov u. J. Spennemann (München 2017) Teil C RdNr. 103f.

⁷ Wet van 09.12.2015, houdende bundeling en aanpassing van regels op het terrein van cultureel erfgoed – Erfgoedwet (Staatsblad 2015, 511).

⁸ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U 2014, poz.1446 ze zm).

⁹ Siehe Beitrag von M. Trzciński in diesem Band, 158.

¹⁰ Stanek (Anm. 1) 110.

¹¹ Ebd. 109.

¹² Latvijas Republikas Likums „Par kultūras pieminekļu aizsardzību“ (Ziņotājs Nr. 10, 05.03.1992).

¹³ Кодэкс Рэспублікі Беларусь аб культуры, 20 ліпеня 2016 г., № 413-3 (Нац. рээстр прававых актаў Рэсп. Беларусь. – 2016. – № 31. – 2/2412).

die z. B. „die Ausbildung der nationalen Mentalität“ (Abs. 1 Nr. 1.1), „die Entwicklung des Landes oder einer bestimmten Region“ (Abs. 1 Nr. 1.2) oder „die historische, kulturelle oder geistige Entwicklung des belorussischen Volkes“ (Abs. 1 Nr. 1.3) erheblich beeinflusst haben. Es ist offensichtlich, dass zu solchen Kulturgütern auch archäologische Funde und Befunde im Sinne des Art. 123 KultGB RB gehören können. Dem tragen die Definitionen der beiden Begriffe „archäologisches Objekt“ und „archäologisches Artefakt“ Rechnung, indem sie die jeweils relevanten Merkmale benennen, zugleich aber auf die Grunddefinition des Begriffs „historisches Kulturgut“ in Art. 92 KultGB RB verweisen. So sind unter „archäologischen Objekten“ unbewegliche Sachen oder Sachgesamtheiten, einschließlich der Artefakte und der Kulturschicht, zu verstehen, die „im Ergebnis des Lebens und der Aktivitäten des Menschen vor mehr als 120 Jahren entstanden sind, sich im Erdreich oder auf dem Grund von natürlichen oder künstlichen Gewässern erhalten haben, über eine historische, künstlerische, wissenschaftliche und sonstige kulturelle Bedeutung verfügen und den Kriterien für die Anerkennung als historisches Kulturgut“ (Art. 92 KultGB RB) genügen. Die gesetzlichen Merkmale, die ein „archäologisches Artefakt“ ausmachen, sind bis auf den Zusatz, dass zum Zeitpunkt der Entdeckung der Eigentümer unbekannt sein soll, identisch¹⁴.

Auf eine vergleichsweise knappe Erläuterung dessen, was ein archäologisches Denkmal ausmacht, hat sich der Gesetzgeber in Österreich¹⁵ beschränkt: In § 1 Abs. 1 DMSG (Begriffsbestimmungen) ist lediglich die allgemeine Definition des Begriffs „Denkmal“ enthalten, während der Begriff „Bodendenkmal“ in § 1 Abs. 5 Satz 4 DMSG zwar erwähnt, aber nicht aufgeschlüsselt wird. Lediglich im Zusammenhang mit den Bestimmungen über den Umgang mit Funden (§ 8 Abs. 1 Satz 1 DMSG) ist geregelt, dass unter Bodendenkmalen Gegenstände „unter der Erd- bzw. Wasseroberfläche“ gemeint sind, die „infolge ihrer Lage, Form oder Beschaffenheit offenkundig den Beschränkungen dieses Bundesgesetzes unterliegen könnten“. Der Verwaltungsgerichtshof hat jedoch klargestellt, dass der gesetzliche Begriff des Bodendenkmals in Österreich sowohl unbewegliche Objekte – seien es solche, die obertätig sichtbar, seien es solche, die unter der Erdoberfläche verborgen sind – als auch bewegliche Gegenstände wie etwa Keramik, Geräte, Waffen, Münzen und sonstige Funde umfasst¹⁶.

Anstelle von abstrakten Definitionen – oder zusätzlich zu diesen – enthält eine Reihe von nationalen Rege-

lungen Umschreibungen anhand von Objekttypen, die üblicherweise zum archäologischen Erbe gezählt werden. Im estnischen Denkmalschutzgesetz vom 27. Februar 2002 (in der Fassung vom 23. März 2015)¹⁷ werden als Beispiele für die ortsfesten Denkmäler frühgeschichtliche, mittelalterliche und neuzeitliche Siedlungsplätze, Grab- und Kultstätten und Höhenbefestigungen genannt, also typische archäologische Denkmäler, die jedoch im Gesetz nicht explizit als solche bezeichnet werden (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 estDSchG). Der Gesetzgeber in Polen hat Überreste prähistorischer und historischer Siedlungen, Gräberfelder, Hügelgräber sowie Relikte des wirtschaftlichen, religiösen und künstlerischen Wirkens in eine – nicht abschließende – Aufzählung archäologischer Denkmäler aufgenommen (Art. 6 Abs. 3 plDSchG). Das Kulturgesetzbuch der Republik Belarus hebt wiederum „Überreste von befestigten und unbefestigten Siedlungen, Kruzifixe, Kultsteine, Obeliskten, Hügelgräber und Gräberfelder, Infrastruktur von Wegen und Straßen“ als potenzielle Bestandteile des archäologischen Erbes hervor (Art. 123 Abs. 2 KultGB). In Lettland enthält zwar nicht das Denkmalschutzgesetz, wohl aber die Denkmallistenverordnung – ergänzend zu der abstrakten gesetzlichen Definition – eine Aufschlüsselung des Begriffs „archäologisches Denkmal“ anhand von Fallbeispielen.¹⁸

Staatlicher Zugriff auf archäologische Funde

Einen der Eckpunkte des Bodendenkmalschutzes stellt der Umgang mit zufällig oder bei gezielten Nachforschungen entdeckten archäologischen (und ggf. auch paläontologischen) Relikten dar. Allerdings ist bereits die Pflicht zur Meldung von archäologischen Zufalls- oder Detektorfunden nicht überall gleichermaßen strikt gesetzlich verankert. Dementsprechend reicht die Bandbreite der rechtlichen Lösungen in Bezug auf die eigentumsrechtliche Zuordnung dieser Funde von einem uneingeschränkten Zugriff der öffentlichen Hand auf schlichtweg alle Funde von archäologischem Interesse, über das originäre Eigentumsrecht des Staates, das sich lediglich auf bestimmte, etwa besonders bedeutende Funde erstreckt, bis hin zur Möglichkeit einer entschädigungspflichtigen Enteignung im Einzelfall und zu bloßem Vorkaufsrecht.

Der originäre Eigentumserwerb der öffentlichen Hand (Schatzregal), der sich im deutschen Denkmalrecht mittlerweile weitgehend durchgesetzt hat¹⁹, findet sich in unterschiedlichen Ausprägungen auch in anderen Rechtsordnungen wieder. Mit dem staatlichen Zugriff

¹⁴ Zum Schutz des archäologischen Kulturerbes in Belarus vgl. den Aufsatz von I. È. Martynenko in diesem Band, 156–171.

¹⁵ Bundesgesetz betreffend den Schutz von Denkmalen wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen oder sonstigen kulturellen Bedeutung vom 25.09.1923 (BGBl. Nr. 533/1923), zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 92/2013.

¹⁶ VwGH, Erkenntnis v. 19.05.1993 – 93/09/0066 –, www.ris.bka.gv.at.

¹⁷ Muinsuskaitseadus, vastu võetud 27.02.2002 (RT I 2002, 27, 153).

¹⁸ Siehe Beitrag von S. Zirne in diesem Band, 153.

¹⁹ Siehe Beitrag von H. Krischok in diesem Band, 97 f.

auf archäologische und paläontologische Funde eng verknüpft ist dabei die Frage nach der Belohnung des ehrlichen Finders sowie nach deren Bemessung.

Im estnischen Denkmalrecht werden im Zusammenhang mit den beweglichen Denkmälern „archäologische Funde“ (ARHEOLOOGILISED LEIUD) in § 3 Abs. 3 Nr. 2 estDSchG als deren Unterkategorie aufgeführt. In § 30 estDSchG wird demgegenüber generell der „Fund von kulturhistorischem Wert“ (KULTUURIVÄÄRTUSEGA LEID) angesprochen: eine „im Erdreich oder auf der Erdoberfläche, in einem Gebäude, im Gewässer oder in Sedimenten entdeckte bewegliche Sache von historischem, archäologischem, wissenschaftlichem, künstlerischem oder sonstigem kulturellen Wert, die herrenlos ist oder deren Eigentümer nicht mehr ermittelt werden kann“. Ein Gegenstand, der diesen Anforderungen entspricht, gehört gem. § 30 Abs. 2 Satz 1 estDSchG dem Staat. Es ist offensichtlich, dass der Gesetzgeber den originären Eigentumserwerb des Staates über die „klassischen“ archäologischen Funde hinaus auf jedwede weitere Funde von kulturhistorischer Bedeutung ausdehnen wollte. Ein Finderlohn ist gem. § 33 Abs. 1 estDSchG in Höhe der Hälfte des Wertes der entdeckten Sache vorgesehen; über den Wert entscheidet dabei die staatliche Denkmalschutzbehörde. Der Finderlohn ist allerdings nach § 33 Abs. 4 estDSchG ausgeschlossen, wenn der Betroffene den Fund im Rahmen der Wahrnehmung seiner Aufgaben entdeckt oder gegen die gesetzliche Meldepflicht verstoßen hat.

Etwas freizügiger ist die Regelung der Eigentumsverhältnisse in Lettland. Hier ist bereits der Kreis der archäologischen Funde, bei deren Entdeckung ein Eigentumsrecht des Staates entsteht, tatbestandlich auf besonders alte Gegenstände – die spätestens ins 17. Jahrhundert datiert werden müssen – beschränkt (§ Abs. 4 Satz 1 lvDSchG). Für die vor der Einführung des Schatzregals (2013) geborgenen Funde sieht § 7 Abs. 4 Satz 2 lvDSchG vor, dass kein Eigentumsrecht des Staates besteht, wenn die Funde bis zum 30.03.2013 der Staatlichen Inspektion für den Schutz des Kulturerbes schriftlich angezeigt worden sind.

In der Schweiz enthalten die kantonalen Regelungen zum Schutz des kulturellen Erbes Aussagen über die eigentumsrechtliche Zuordnung von archäologischen Funden²⁰. So bestimmt beispielsweise das Denkmalschutzgesetz des Kantons Bern vom 8. September 1999²¹, dass Funde im Sinne von Art. 724 des Schweizerischen ZGB²² dem Kanton gehören (Art. 26 Abs. 1 DPG) und der rechtmäßig handelnde Finder einen Anspruch auf

eine „angemessene Vergütung“ hat (Art. 26 Abs. 3 DPG). Ergänzend regelt die kantonale Denkmalschutzverordnung²³, dass die Vergütung im Einzelfall im Wege einer Verfügung festgesetzt wird (§ 25 DPV). Das Denkmalschutzgesetz des Kantons Zug²⁴ bestimmt demgegenüber, dass zwar alle archäologischen Funde zunächst unverzüglich dem Amt für Denkmalschutz und Archäologie zu melden sind (§ 7 Satz 1 DSG), dass aber lediglich die Funde „von erheblichem wissenschaftlichem Wert“ ins Eigentum des Kantons gelangen (§ 7 Satz 2 DSG).

Das tschechische Gesetz über den staatlichen Schutz von Denkmälern vom 30. März 1987²⁵ sieht ein differenziertes System der Eigentumszuordnung vor, wonach alle (beweglichen) archäologischen Funde Eigentum der öffentlichen Hand – des Staates, der Region oder der Kommune – sind (§ 23a szDSchG). Für Zufallsfunde folgt dabei aus § 22 Abs. 4 szDSchG, dass der Finder eine Belohnung beanspruchen kann, die bei Funden aus Edelmetallen oder sonstigen wertvollen Stoffen den Materialpreis abdecken soll und in allen anderen Fällen 10% des von Experten zu schätzenden kulturellen oder historischen Wertes betragen soll. Bei Funden aus illegalen Nachforschungen (Schatzsuche) ist die Belohnung demgegenüber ausgeschlossen, auch wenn diese Funde der zuständigen Behörde ordnungsgemäß gemeldet wurden. In der Stellungnahme des Kulturministeriums vom 26. Juli 2007 wird die Rechtslage jedenfalls so interpretiert, dass es sich dabei – unabhängig davon, nach welchen Gegenständen der Betroffene im Einzelfall tatsächlich gesucht hat – nicht um Zufallsfunde handelt und folglich keine Belohnung gewährt werden muss²⁶.

In Frankreich hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz vom 7. Juli 2016²⁷ die eigentumsrechtliche Zuordnung von archäologischen Funden im Buch V des französischen Gesetzbuchs zum Schutz des kulturellen Erbes (Code du patrimoine)²⁸ neu geregelt: Abweichend von der zivilrechtlichen Grundregel erhebt der Staat nunmehr Anspruch auf archäologische Funde – sowohl Grabungs- als auch Zufallsfunde – ab dem Zeitpunkt ihrer Entdeckung. Allerdings ist der staatliche Zugriff auf Funde beschränkt, die auf Grundstücken entdeckt werden, an denen erst nach dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 2016-925 Eigentum begründet wurde (Art. L. 541-4

²⁰ Siehe Beitrag von A. Dominicé Maget in diesem Band, 146 f.

²¹ Gesetz über die Denkmalschutz vom 08.09.1999, in der Fassung vom 01.09.2009 (BSG 426.41).

²² Art. 724 Abs. 1 ZGB besagt: „Herrenlose Naturkörper oder Altertümer von wissenschaftlichem Wert sind Eigentum des Kantons, in dessen Gebiet sie gefunden worden sind“.

²³ Verordnung über die Denkmalschutz vom 25.10.2000, in der Fassung vom 01.04.2017 (BSG 426.411).

²⁴ Gesetz über Denkmalschutz, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26.04.1990, in der Fassung vom 01.10.2013 (BGS 423.11).

²⁵ Zákon České národní rady o státní památkové péči, č. 20/1987 Sb.

²⁶ Stanovisko Ministerstva kultury, odboru památkové péče č.j. 9711/2007 ze dne 26. července 2007.

²⁷ Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine; siehe Beitrag von N. Wagoner in diesem Band, 111–116.

²⁸ Code du patrimoine. Version consolidée au 1 juillet 2017; im Folgenden: KultErbGB.

KultErbGB). Stammt der Fund demgegenüber von einem Grundstück, das bereits vor dem Inkrafttreten des o. g. Gesetzes den Eigentümer gewechselt hat, geht das Eigentum laut Art. L. 541-5 KultErbGB nur dann auf den Staat über, wenn der Grundstückseigentümer und – im Falle eines Zufallsfundes – der Finder ihre Rechte trotz Aufforderung nicht fristgerecht geltend gemacht haben.

Keinen automatischen Eigentumszugriff des Staates auf archäologische Funde sieht das österreichische Denkmalrecht vor. Hier erwerben der Grundeigentümer und der Finder das Eigentum am entdeckten Gegenstand je zur Hälfte, während dem Staat gem. § 10 DMSG lediglich ein sog. Ablöserecht – also die Möglichkeit einer entschädigungspflichtigen Enteignung – hinsichtlich des Eigentumsanteils des Grundeigentümers zusteht. Das Ablöserecht gilt jedoch nur für Funde, die aus Grabungen oder wissenschaftlichen Nachforschungen stammen, die von den öffentlichen Institutionen oder auf deren Veranlassung betrieben werden. Zufallsfunde sind von der Regelung ausgeschlossen²⁹.

Ein originäres Eigentumsrecht der öffentlichen Hand ist auch in Großbritannien nicht vorgesehen, obwohl es hier in der Vergangenheit nicht an Versuchen mangelte, der unkontrollierten Schatzsuche Einhalt zu gebieten. Laut dem seit 1996 für England, Wales und Nordirland geltenden Schatzgesetz vom 4. Juli 1996 (TREASURE ACT)³⁰ hat der Staat lediglich ein Vorkaufsrecht, das sich zudem allein auf besonders wertvolle archäologische Funde erstreckt³¹. Als „Schatz“ gelten nach Art. 1 SchG Münzfunde, bestehend aus mindestens zwei Münzen, die zum Zeitpunkt der Entdeckung mindestens 300 Jahre alt sind und einen Gold- oder Silberanteil von mindestens 10% aufweisen, Münzfunde, bestehend aus mindestens zehn Münzen, die zum Zeitpunkt der Entdeckung mindestens 300 Jahre alt sind, sowie sonstige Gegenstände, die mindestens 300 Jahre alt sind und mindestens einen zehnzehnten Edelmetallanteil haben. Hinzu kommen Gegenstände, die nach früherer Rechtslage als Schatz (TREASURE TROVE) anerkannt worden wären, d. h. bewusst verborgene Gegenstände aus Gold und Silber, auch wenn sie weniger als 300 Jahre alt sind, deren Eigentümer nicht mehr zu ermitteln ist. Als Schatz anerkannt werden auch andere Funde, wenn sie vom selben Fundort stammen oder in einem sonstigen Zusammenhang mit dem eigentlichen Schatz stehen. Aufgrund

²⁹ Vgl. E. Pieler in S. Karl/I. Koch/E. Pieler, Revidierung der gesetzlichen Vorschriften zu archäologischen Funden und Schätzen in der österreichischen Monarchie zwischen 1834 und 1846. Mit einem Ausblick auf die heutige Situation. *Österr. Zeitschr. Kunst u. Denkmalpf. (ÖZKD)* 71,1, 2017, 111–117.

³⁰ Treasure Act 1996 (c. 24); im Folgenden: SchG.

³¹ Vgl. R. Bland, *The Development and Future of the Treasure Act and Portable Antiquities Scheme*. In: S. Thomas/P. G. Stone (Hrsg.), *Metal Detecting and Archaeology* (Woodbridge 2009) 64–67.

der das Gesetz ergänzenden Verfügung des zuständigen Ministeriums für Kultur, Medien und Sport vom 21. Oktober 2002³² erstreckt sich der Schatzbegriff außerdem auf urgeschichtliche Fundkomplexe, bestehend aus mindestens zwei Metallgegenständen, die keine Münzen sind, sowie auf urgeschichtliche Einzelfunde mit Gold- oder Silberanteil. Für archäologische Funde, die den Kriterien eines Schatzes nicht genügen, ist ein staatliches Fundmeldeprogramm (PORTABLE ANTIQUITIES SCHEME – PAS)³³ entwickelt worden, das jedoch allein der Registrierung von Funden dient und die Eigentumsverhältnisse unberührt lässt.

Über die Sinnhaftigkeit des staatlichen Zugriffs auf archäologische Funde – insbesondere im Verhältnis zu den realen Möglichkeiten seiner Durchsetzung – für den archäologischen Denkmalschutz gehen die Auffassungen unter Juristen und Archäologen nach wie vor auseinander³⁴. Der Verzicht des Staates auf die Aneignung eines Großteils von archäologischen Funden, wie er z. B. in Großbritannien (England und Wales) praktiziert wird, mag die Bereitschaft zur Meldung von solchen Funden erhöhen, wodurch die staatliche Registrierung der Funde ermöglicht wird. Aus der Sicht des Bodendenkmalschutzes stellt sich jedoch die Frage nach dem Wert einer solchen Registrierung, wenn die Fundsache selbst der staatlichen Kontrolle entzogen bleibt. Selbst wenn man den Sinn des Denkmalschutzes – einschließlich des archäologischen Denkmalschutzes – in erster Linie in der Erhaltung von Informationen³⁵ sehen will, erhält der Staat bei diesem Modell die einmalige Chance, die Informationen, die der Fund preisgibt, auszuwerten; einer erneuten Untersuchung mit möglicherweise verbesserten Methoden ist der Gegenstand danach nicht mehr zugänglich, da sein weiteres Schicksal realistischerweise nicht mehr verfolgt werden kann.

Auch die Frage nach der angemessenen Vergütung des ehrlichen Finders entzieht sich einer eindeutigen Beantwortung, sondern hängt maßgeblich damit zusammen, ob der Finder Eigentum (oder zumindest anteiliges Eigentum) am archäologischen Fund erlangt, das ihm

³² The Treasure (Designation) Order 2002 (SI 2002 No. 2666).

³³ <https://finds.org.uk> (Zugriff: 04.10.2017).

³⁴ Vgl. L. Guiliani, *Archäologische Bodenfunde als nationale Kulturgüter?* In: W.-D. Heilmeyer/J. C. Eule (Hrsg.) *Illegale Archäologie? Internationale Konferenz über zukünftige Probleme bei unerlaubtem Antikentransfer*, 23.–25.5.2003 in Berlin, aus Anlass des 15. Jahrestages der Berliner Erklärung (Berlin 2004) 38; 41; für die Rechtslage in Deutschland: H. Krischok, *Der rechtliche Schutz des Wertes archäologischer Kulturgüter*. Beitr. Grundfragen Recht 17 (Tübingen 2016) 16 f.; W. Eberl, *Die Bodendenkmäler*. In: W. Eberl/G. Bruckmeier/R. Hartl/R. Hörtnagl (Hrsg.), *Kulturgüter. Gesetzlicher Rahmen zum Umgang mit Denkmälern und Kunstwerken einschließlich Steuerrecht*. Rechtswiss. u. Verwaltung, Handb. (Stuttgart 2016) RdNr. 230–232.

³⁵ Vgl. zu diesem Ansatz J. Oebbecke, *Informationserhaltung durch Denkmalschutzrecht und Naturschutzrecht*. In: J. Ipsen/B. Stürer (Hrsg.), *Europa im Wandel* [Festschr. H.-W. Rengeling] (Köln 2008) 161–163.

dann gegebenenfalls wieder entzogen werden muss. Es leuchtet ein, dass eine Entschädigung, die den Rechtsverlust ausgleichen soll, anders bemessen sein muss, als der bloße Finderlohn, der lediglich das gesetzeskonforme Verhalten honorieren soll, während ein Eigentumsverlust nicht vorliegt, weil von vornherein kein Eigentum entstanden ist. Es ist aber andererseits nicht von der Hand zu weisen, dass in der Realität viele Finder den dauerhaften Entzug des Fundes – unabhängig von der gesetzlichen Eigentumszuordnung – als Rechtsverlust empfinden werden. Dies führt wiederum zu der rechtspolitischen Frage, wie sinnvoll es generell ist, in einem Rechtsstaat gesetzeskonformes Verhalten zu erkaufen und lässt über alternative (nicht monetäre) Formen der Anerkennung nachdenken.

Handelsbeschränkungen

Mit der Eigentumszuordnung hängt die Frage nach der Begrenzung des innerstaatlichen und internationalen Verkehrs von archäologischen (und paläontologischen) Funden zusammen. Das Spektrum der praktizierten rechtlichen Lösungen reicht von restriktiven Regelungen, die archäologische Objekte nahezu als *res extra commercio* definieren, bis hin zu Regelungen, die lediglich bei bestimmten Objektgruppen Ausfuhrbeschränkungen enthalten.

So untersagt die Gesetzgebung der Republik Belarus den An- und Verkauf, die Schenkung, den Tausch und die Verpfändung von archäologischen Artefakten (Art. 124 Abs. 3 KultGB). Ausgenommen sind Rechtsgeschäfte zwischen staatlichen Museen oder staatlichen wissenschaftlichen Einrichtungen oder Rechtsgeschäfte in Bezug auf Gegenstände, die sich bis zum Stichtag (18. März 2016) im Eigentum von Bürgern und juristischen Personen befanden und in das von der Akademie der Wissenschaften der Republik Belarus geführte Verzeichnis der archäologischen Artefakte eingetragen waren. Nach Art. 124 Abs. 4 KultGB RB ist den staatlichen Museen und den staatlichen wissenschaftlichen Einrichtungen zudem ein Vorkaufsrecht eingeräumt. Demgegenüber hat der lettische Gesetzgeber lediglich ein Ausfuhrverbot für (bewegliche) Kulturdenkmäler – einschließlich der Funde, die nach § 7 lvDSchG dem Schatzregal unterfallen – statuiert (§ 4 Satz 1 lvDSchG). Weitergehende Beschränkungen des Verkehrs archäologischer Objekte sind jedoch nicht vorgesehen.

In der Schweiz bündelt das Kulturgütertransfergesetz vom 20. Juni 2003³⁶ die Regelungen über den Handel gleichermaßen mit inländischen und ausländischen Kulturgütern, darunter auch mit archäologischen Grabungs- oder Zufallsfunden. Dabei werden, neben den Beschrän-

³⁶ Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (SR 444.1).

kungen des Verkehrs von bundeseigenen Kulturgütern, die von wesentlicher Bedeutung für das kulturelle Erbe und daher in ein Bundesverzeichnis eingetragen sind (Art. 3 KGTG), auch Regelungen für alle übrigen Kulturgüter, unabhängig von ihrer Bedeutung und unbeschadet der Eigentumsverhältnisse, getroffen. So dürfen laut Art. 15 Abs. 1 a KGTG Institutionen des Bundes u. a. dann keine Kulturgüter erwerben, wenn sie rechtswidrig ausgegraben sind. Für den Kunsthandel und das Auktionswesen statuiert das Gesetz ein Veräußerungsverbot, wenn nach den Umständen angenommen werden darf, dass das Kulturgut rechtswidrig ausgegraben wurde (Art. 16 Abs. 1 a KGTG). Damit korrespondieren Sorgfaltspflichten der im Kunsthandel und Auktionswesen tätigen Personen (Art. 16 Abs. 2 KGTG).

Schutz des Unterwasser-Kulturerbes

Gesondert in den Blick zu nehmen ist die Normierung des Unterwasser-Kulturerbes und dessen Verhältnis zum archäologischen Erbe. Internationale Standards der archäologischen Denkmalpflege werden seit Jahren auf das Unterwasser-Kulturerbe angewandt: Die auf der XI. Generalversammlung des ICOMOS verabschiedete Charta zu Schutz und Pflege des Unterwasser-Kulturerbes (Charta von Sofia)³⁷ ist als eine Art *lex specialis* zur vorangegangenen ICOMOS-Charta für Schutz und Pflege des archäologischen Erbes (Charta von Lausanne)³⁸ aus dem Jahr 1990 konzipiert. Sie überträgt archäologische Grundsätze auf den Umgang mit dem archäologischen Erbe, „das sich unter Wasser befindet oder aus dem Wasser geborgen wurde“. Dieses umfasst laut Einleitung zur Charta von Sofia versunkene Fundstätten und Strukturen, Fundstellen von Schiffswracks und aus dem Verband gelöste Teile sowie deren archäologischen und natürlichen Kontext. Auf nationaler Ebene ist das Verhältnis beider Materien weniger klar: Während in einigen europäischen Ländern der Schutz des Unterwasser-Kulturerbes in der Tat in die Denkmalschutzgesetze inkorporiert ist, ist er in anderen Ländern Gegenstand gesonderter Rechtsnormen³⁹. Gerade die Umsetzung der UNESCO-Konvention zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes

³⁷ Deutsche Fassung abgedruckt in: Internationale Grundsätze und Prinzipien der Denkmalpflege. Monumenta I, hrsg. v. ICOMOS Deutschland/ICOMOS Österreich/ICOMOS Luxemburg/ICOMOS Schweiz (Stuttgart 2012) 147.

³⁸ Deutsche Fassung abgedruckt in: Denkmalschutz. Schriften zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege⁴. Schriftenr. Dt. Nationalkomitee Denkmalschutz 52, hrsg. v. Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz (Bonn 2007) 175 f.

³⁹ So ist z. B. in Großbritannien (mit Ausnahme von Nordirland) die Erhaltung des archäologischen Erbes im Denkmalschutzgesetz vom 4. April 1979 (Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979) geregelt, die Erhaltung von historischen Wracks dagegen im Wrackschutzgesetz vom 18. Juli 1973 (Protection of Wrecks Act 1973).

vom 2. November 2001 kann aus kompetenziellen Gründen die Verabschiedung von Sondergesetzen und die Einrichtung von Sonderbehörden erforderlich machen, die mit den normalerweise für das archäologische Erbe zuständigen Stellen nicht identisch sind.

In den Niederlanden wird das Unterwasser-Kulturerbe (CULTUREEL ERFGOED ONDER WATER) als eine gesonderte Kategorie geschützter Objekte in Art. 5.1. Abs. 1 Kult-ErbG NL im Zusammenhang mit Ausgrabungen erwähnt, ohne dass aber der systematische Bezug zum archäologischen Erbe hergestellt wird. Demgegenüber ist in Estland das „Unterwasserdenkmal“ (VEEALUNE MÄLESTIS) in § 3 Abs. 5 estDSchG als eine eigenständige Denkmalgattung hervorgehoben, die neben den archäologischen Denkmälern (ARHEOLOOGIAMÄLESTISTEK) vorgesehen ist. Gemeint sind nach § 3 Abs. 2 Nr. 6 estDSchG „versunkene Wasser-, Luft- und sonstige Fahrzeuge oder deren Teile, einschließlich des zugehörigen Bereichs des Grunds und einschließlich der Fracht oder des sonstigen Inhalts“. Ist das Unterwasserdenkmal herrenlos oder der Eigentümer nicht mehr zu ermitteln, so gehört es laut § 31 Abs. 1 estDSchG dem Staat. Dem Schutz des Unterwasser-Kulturerbes trägt auch die § 24¹ estDSchG Rechnung, der zusätzliche, über die Anforderungen an den Schutz anderer Denkmäler hinausgehende, Restriktionen enthält: Hiernach sind im Bereich des Unterwasserdenkmals und seiner Schutzzone das Ankern, Schleppen, die Durchführung von Grundarbeiten und das Abladen von festen Stoffen untersagt. Auch das Tauchen im Bereich eines Unterwasserdenkmals ist ohne Genehmigung der staatlichen Denkmalschutzbehörde untersagt (§ 24² estDSchG).

Im irischen Denkmalrecht – das im Wesentlichen durch das Nationale Denkmalgesetz von 1930 und die Änderungsgesetze von 1954, 1987, 1994 und 2004⁴⁰ konstituiert wird – wird der Schutz des Unterwasser-Kulturerbes im Wesentlichen im Änderungsgesetz vom 22. Juli 1987⁴¹ normiert. Hiernach unterliegen Schiffswracks, die älter als 100 Jahre sind, sowie sonstige archäologische Objekte unter der Wasseroberfläche dem Schutz des Gesetzes, ohne dass es einer förmlichen Unterschutzstellung bedarf (Art. 3 Abs. 4 des ÄndG 1987). Der Schutz beinhaltet das Verbot von substanziellen Eingriffen, Tauchgängen, Untersuchungen und Bergungen; untersagt ist auch das Abladen von Gegenständen, die das geschützte Objekt beeinträchtigen oder den Zugang zu diesem erschweren können. Im Übrigen können zum Schutz von Schiffswracks oder archäologischen Objekten Schutzzonen (RESTRICTED AREAS) ausgewiesen werden, in denen ebenfalls beliebige Aktivitäten untersagt sind, die dem Wrack oder dem archäologischen Objekt zum Schaden gereichen (Art. 3 Abs. 1 und 3 ÄndG 1987).

⁴⁰ National Monuments Acts 1930–2004.

⁴¹ National Monuments (Amendment) Act, 1987 (ISB 1987, No. 17).

Das belgische Gesetz zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes vom 4. April 2014⁴² konstituiert ein gestaffeltes System des Schutzes: Während zunächst alle entdeckten und gemeldeten denkmalverdächtigen Unterwasser-Funde (VONDSTEN) ab dem Zeitpunkt der Anzeige vorläufigen Schutz genießen, wird nur ein Teil dieser Funde durch Entscheidung des zuständigen Bundesministers als Unterwasser-Kulturerbe anerkannt (Art. 8, § 1 Abs. 2 UKG). Nach der Anerkennung kann das weitere Schicksal des Objekts – die prioritäre Erhaltung *in situ* oder andere Maßnahmen, etwa die Bergung – gemäß Art. 8, § 3 Abs. 1 UKG durch königliches Dekret festgelegt werden⁴³.

Privateigentum versus öffentliches Erhaltungsinteresse

Die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz des archäologischen Erbes in den einzelnen Ländern Europas zeugen in sehr unterschiedlichem Maße von dem Bestreben, das öffentliche Interesse an der möglichst unversehrten Erhaltung dieses Erbes und die damit konkurrierenden wirtschaftlichen Interessen Privater in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Hierbei sind einerseits Regelungen in den Blick zu nehmen, welche die (wirtschaftliche) Nutzung von „denkmalbelasteten“ Grundstücken betreffen, und andererseits die Vorschriften zur Heranziehung von privaten Bauherren zur Finanzierung der durch ihre Vorhaben veranlassten archäologischen Untersuchungen.

Nutzungsbeschränkungen

Denkmalbedingte Beschränkungen der Grundstücksnutzung können aus dem (bloßen) gesetzlichen Verbot, Bodendenkmäler zu beschädigen und zu zerstören, ebenso resultieren wie aus der Pflicht des Grundeigentümers, aktiv zur Erhaltung des Bodendenkmals beizutragen. Bei Bauvorhaben in der Umgebung von Bodendenkmälern können Nutzungsbeschränkungen auch Grundstücksnachbarn treffen und damit Personen, die nicht unmittelbar für den Bestand der Bodendenkmäler verantwortlich sind. Die Frage nach der Angemessenheit solcher Restriktionen kann sich in der Praxis nicht nur bei dauerhaften Ge- und Verboten stellen, sondern auch bei einer vorübergehenden Einschränkung der wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks, etwa wenn der Abbau von Bodenschätzen temporär gestoppt wird, um archäologische Untersuchungen zu ermöglichen. Art und Umfang

⁴² Wet betreffende bescherming van cultureel erfgoed onder water van 4 april 2014 (BS 18 April 2014, 33729); im Folgenden: UKG.

⁴³ Siehe Beitrag von T. Derudder in diesem Band, 129.

der Rücksichtnahme auf die wirtschaftlichen Interessen der Betroffenen sind im Denkmalrecht der europäischen Länder unterschiedlich ausgeprägt.

In Deutschland kommt im Denkmalrecht der Länder der Grundsatz, dass die denkmalbedingten Belastungen ein bestimmtes Maß nicht überschreiten dürfen, in vielfacher Art und Weise zur Geltung⁴⁴. So bestimmt beispielsweise das Hessische Denkmalschutzgesetz, dass Denkmalschutzbehörden bei allen Entscheidungen den berechtigten Interessen der Eigentümerinnen, Eigentümer, Besitzerinnen und Besitzer von Kulturdenkmälern Rechnung zu tragen haben (§ 9 Abs. 1 Satz 2 HDSchG). Nicht erwähnt werden hier die Grundstücksnachbarn, obwohl deren wirtschaftliche Tätigkeit durch Anforderungen des Denkmalschutzes – etwa den denkmalrechtlichen Umgebungsschutz – unter Umständen beeinträchtigt werden kann. Die Ausweisung von Grabungsschutzgebieten (§ 23 Abs. 2 Satz 2 HDSchG, § 22 Abs. 2 Satz 2 DSchG BW) steht in der Regel unter dem Vorbehalt, dass die bisherige land- und forstwirtschaftliche Nutzung unberührt bleibt. In Niedersachsen hat der Gesetzgeber für den Fall, dass die bisherige ordnungsgemäße land- oder forstwirtschaftliche Nutzung eingeschränkt wird, angeordnet, dass die daraus resultierenden wirtschaftlichen Nachteile auszugleichen sind (§ 16 Abs. 3 DSchG Nds).

Eine deutliche Berücksichtigung der Interessen der Antragsteller im Bereich des Bodendenkmalschutzes offenbart das Denkmalschutzdekret der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens⁴⁵. Hiernach kann die für die Durchführung von archäologischen Ausgrabungen und Sondierungen notwendige Erlaubnis zwar unter Bedingungen erteilt werden, diese müssen aber gem. § 26 Abs. 1 Satz 2 DSchD DG „nichtdiskriminierend, erforderlich und verhältnismäßig“ sein. Zudem ist in § 26 Abs. 2 Satz 4 DSchD DG für den Fall, dass die Regierung innerhalb von 60 Kalendertagen ab dem Zugang des Antrags keine Entscheidung trifft, eine Erlaubnisfiktion vorgesehen. Für Bauvorhaben und sonstige Maßnahmen, die mit Eingriffen in archäologische Stätten verbunden sind, tritt eine Genehmigungsfiktion sogar nach 30 Tagen ein (Art. 25.1, § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchD DG).

Der österreichische Gesetzgeber sieht Denkmalfördermittel als Instrument „zur Motivation der durch den Denkmalschutz in ihren Rechten eingeschränkten Eigentümer“ an (§ 32 Abs. 1 Satz 3 DMSG). Gemäß § 32 Abs. 2 DMSG sind Denkmaleigentümern und sonstigen dinglich Berechtigten nach Möglichkeit Zuschüsse in Form von Ersatzleistungen für „erhebliche Beeinträchtigungen zu bezahlen, die auf Grund von Arbeiten des Bundesdenkmalamtes in Vollziehung des Denkmalschutzgesetzes

(wie etwa bei Ausgrabungen von Bodendenkmalen) entstehen“. Im Übrigen gebietet es § 5 Abs. 1 Satz 4 DMSG, bei der Entscheidung über die Zerstörung oder Veränderung eines Denkmals das öffentliche Erhaltungsinteresse mit den Belangen des Antragstellers abzuwägen. Zu den berücksichtigungsfähigen Gründen kann nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs⁴⁶ auch die fehlende Zumutbarkeit der Erhaltung des Bodendenkmals zählen. Der Gerichtshof hat allerdings klargestellt, dass jedes Grundstück durch seine Lage und Beschaffenheit sowie seine Einbettung in die Landschaft und Natur, also seine „Situation“, geprägt ist und somit auf jedem Grundstück eine aus seiner Situationsgebundenheit abzuleitende immanente Beschränkung der Rechte des Eigentümers lastet. Daraus könnten sich Schranken seiner Nutzungs- und Verfügungsmacht ergeben. Eine besondere, die Sozialbindung aktualisierende Situation könne im Einzelfall auch aus der Tatsache resultieren, dass das Grundstück im Erduntergrund archäologisch oder historisch besonders wertvolle Kulturdenkmäler aufweist, die nach Entdeckung als Bodenfunde ausgewertet bzw. geborgen werden können⁴⁷. Eine unzumutbare Eigentumsbeschränkung ist nach Auffassung des Gerichtshofs jedenfalls dann nicht gegeben, wenn die Unterschützstellung des Bodendenkmals die vor dem Erwerb des Grundstücks durch den aktuellen Eigentümer bestehende Wirtschaftsart oder Wirtschaftsstruktur unberührt lässt.

Verursacherhaftung

Das in der Konvention von La Valletta (Art. 6) zum Tragen kommende Prinzip, dass derjenige, dessen Bauvorhaben zur Zerstörung oder zur Beschädigung des archäologischen Erbes führt, für die Kosten der erforderlichen Rettungsgrabungen aufzukommen hat (Verursacherprinzip), hat in die Gesetzgebung der europäischen Länder bislang nicht flächendeckend Eingang gefunden. Dort, wo private Investoren zur Finanzierung der durch ihre Vorhaben notwendig gewordenen Grabungen herangezogen werden, kann sich die Frage nach einer Begrenzung der Kostentragungspflicht auf das Zumutbare und nach einer Förderpflicht der öffentlichen Hand stellen.

In Deutschland haben sich zuletzt Nordrhein-Westfalen (§ 29 Abs. 1 und 2 DSchG NRW) und Hessen (§ 18 Abs. 5 HDSchG) ausdrücklich zu einer – allerdings auf das Zumutbare beschränkten – Verursacherhaftung bekannt. Die Höhe dessen, was dem Investor an Kosten auferlegt werden muss, ist gesetzlich bislang nur in einem Land (Rheinland-Pfalz) normiert und im Übrigen

⁴⁴ Siehe Beitrag von J. Spennemann in diesem Band, 41.

⁴⁵ Dekret über den Schutz der Denkmäler, Kleindenkmäler, Ensembles und Landschaften sowie über die Ausgrabungen v. 23.06.2008, in der Fassung v. 24.02.2014 (BS 14.11.08); im Folgenden: DSchD DG.

⁴⁶ Anm. 16.

⁴⁷ Die Argumentation des VwGH ist an die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Frage der Zulässigkeit von Eigentumsbeschränkungen im deutschen Denkmalrecht angelehnt, vgl. BGH, Urteil v. 23.06.1988 – III ZR 8/87 –, JURION.

umstritten⁴⁸. Es liegt nahe, dass bei der Auferlegung der Kostenlast und ihrer Bemessung eine Differenzierung zwischen staatlichen und privaten Vorhaben und weiter zwischen geschäftlicher Tätigkeit (z. B. dem Abbau von Bodenschätzen) und Vorhaben, die dem Kernbereich privater Lebensführung zuzurechnen sind (z. B. Eigenheimbau), angezeigt ist.

Der Umsetzung des Verursacherprinzips in Tschechien dient § 22 Abs. 2 sZDSchG. Hiernach ist vor der Durchführung von Bauarbeiten auf Grundstücken, die archäologische Funde enthalten, der Investor verpflichtet, die zuständige Behörde (das Archäologische Institut der Tschechischen Akademie der Wissenschaften) frühzeitig zu informieren und archäologische Rettungsgrabungen zu ermöglichen (§ 22 Abs. 2 Satz 1 sZDSchG). Gemäß § 22 Abs. 2 Satz 2 sZDSchG haben juristische Personen oder natürliche Personen, deren Geschäftstätigkeit die Durchführung von archäologischen Rettungsgrabungen notwendig gemacht hat, die Kosten dieser Grabungen zu tragen; in anderen Fällen fallen die Kosten der grabenden Institution zu⁴⁹.

In Polen hat der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 8. Oktober 2007⁵⁰ der ursprünglich schrankenlosen Anwendung des Verursacherprinzips einen Riegel vorgeschoben. Hier hatte der – inzwischen aufgehobene – Art. 31 Abs. 1 pIDSchG bestimmt, dass eine natürliche Person oder Organisation, die Bauarbeiten an einem eingetragenen Denkmal oder Erdarbeiten in einem Bereich vornehmen will, in dem archäologische Denkmäler sich befinden, die Kosten der archäologischen Untersuchung und Dokumentation zu tragen hat, sofern diese erforderlich sind, um Denkmäler zu schützen. Der Verfassungsgerichtshof erklärte eine unbeschränkte – von den Kosten des konkreten Vorhabens losgelöste – Kostentragungspflicht für unvereinbar mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Eigentumsgarantie der Polnischen Verfassung. Dem Investor dürfe nicht die alleinige Kostenlast für eine Tätigkeit auferlegt werden, die im Kern dem Aufgabenbereich des Staates zugewiesen sei⁵¹. Der Gesetzgeber hat reagiert und 2009

in Art 82 a und Art. 82 b pIDSchG eine Förderpflicht des Staates für archäologische Untersuchungen (Rettungsgrabungen und Dokumentationen) eingeführt, sofern deren Kosten 2% des Gesamtinvestitionsvolumens übersteigen. Die polnische Lösung bewegt sich somit am unteren Rand dessen, was dem Verursacher an Kostenbeteiligung üblicherweise zugemutet wird.

Eine differenzierte Verteilung der Kostenlast ist in Dänemark vorgesehen⁵². Hier bestimmt seit 2002 das – auch das Recht der Bodendenkmalpflege einschließende – Museumsgesetz⁵³ (in der Fassung vom 8. April 2014)⁵⁴, dass der Bauherr die Kosten einer Rettungsgrabung in der Regel zu tragen hat (§ 27 Abs. 4 dkMusG). Bei bloßem Denkmalverdacht kann der Bauherr gem. § 25 dkMusG das zuständige kulturhistorische Museum ersuchen, das Vorhandensein von Bodendenkmälern auf dem Baugrundstück zu ermitteln. Die Kosten der entsprechenden Begutachtung, einschließlich einer Probegrabung, fallen gem. § 26 dkMusG – je nach Größe der zu untersuchenden Fläche – dem Bauherrn oder der öffentlichen Hand zu⁵⁵.

Eine staatliche Förderung von Notgrabungen ist in der autonomen Provinz Bozen – Südtirol⁵⁶ auf Antrag des Veranlassers möglich. Der Kostenbeitrag der öffentlichen Hand kann dabei – je nach Art des Bauvorhabens – bis zu 80% der Grabungskosten betragen.

Regulierung archäologischer Feldforschung: Wer darf graben?

Ein weiterer Eckpunkt des rechtlichen Schutzes des archäologischen Erbes in Europa ist die staatliche Steuerung archäologischer Nachforschungen im Allgemeinen und privater Nachforschungen im Besonderen. Typischerweise gilt die staatliche Kontrolle zwei verschiedenen Phänomenen: den kommerziellen archäologischen Dienstleistungen

In der Folgezeit hat der Landesgesetzgeber das DSchG entsprechend überarbeitet, siehe hierzu D. Davydov, Das Verursacherprinzip in der Rückabwicklung. Die Erstattung von Grabungskosten in der Spruchpraxis nordrhein-westfälischer Gerichte. Arch. Inf. 38, 2015, 371–378.

⁵² Vgl. P. Ethelberg/L. S. Madsen, Bodendenkmalpflege in Dänemark. Arch. Nachrbl. 15,2, 2010, 136–139; einen Vergleich der Verursacherhaftung in Dänemark und Irland enthält der Beitrag von E. Lyne, Heritage legislation. The Republic of Ireland and Denmark's heritage laws and their consequences for archaeology and archaeologists. Ark. Forum 28, 2013, 35–38.

⁵³ Lov nr. 473 af 7. juni 2001.

⁵⁴ Bekendtgørelse af museumsloven (LBK nr 358 af 08/04/2014).

⁵⁵ Die Kostenpflicht des Bauherrn beginnt ab einer Fläche von 5 000 m², vgl. Ethelberg/Madsen (Anm. 52) 137.

⁵⁶ Art. 5/septies Abs. 2 Satz 2 des Landesgesetzes vom 12. Juni 1975, Nr. 26. Einzelheiten sind im Beschluss der Landesregierung vom 08. August 2011, Nr. 1189, geregelt.

⁴⁸ Siehe Beitrag von J. Spennemann in diesem Band, 45 f.

⁴⁹ Das Oberste Gericht der Tschechischen Republik hat am 29.09.2004 klargestellt, dass die Kostentragungspflicht allein bei natürlichen Personen auf Vorhaben beschränkt ist, die mit ihrer Geschäftstätigkeit zusammenhängen. Bei juristischen Personen besteht demgegenüber keine Beschränkung (Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29.09.2004, 32 Odo 765/2004 – 103).

⁵⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07.

⁵¹ Vgl. Stanek (Anm. 1) 176; 221 f. Die vom Verfassungsgerichtshof vertretene Rechtsauffassung kommt der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgerichts nahe. Dieses hatte 2011 erklärt, wissenschaftliche Grabungen seien in NRW staatlichen Behörden übertragen, weshalb die Kosten dieser Grabungen grundsätzlich von der öffentlichen Hand getragen werden müssten. Sie könnten dem privaten Investor jedenfalls so lange nicht auferlegt werden dürfen, wie dies gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt sei (Urteil vom 20.09.2011 – 10 A 1995/09 – NRW).

gen sowie den Schatzsuchern und Amateurforschern an Land und auf See.

Völkerrechtlicher Rahmen

Bereits auf der Ebene der Konventionen des Europarates stehen bei der Frage, ob jeder graben kann, scheinbar unterschiedliche Ansätze einander gegenüber. Auf der einen Seite benennt die Konvention von La Valletta in ihrer Präambel heimliche oder unwissenschaftliche Ausgrabungen als eine der Hauptgefahren, vor denen das archäologische Erbe Europas in Schutz genommen werden muss. Demensprechend richtet die Konvention an die Vertragsparteien die ausdrückliche Forderung, „Verfahren zur Genehmigung und Überwachung von Ausgrabungen und sonstigen archäologischen Tätigkeiten“ vorzusehen und so anzuwenden, dass das archäologische Erbe bewahrt und gleichzeitig die wissenschaftliche Bedeutung der archäologischen Forschungsarbeit gewährleistet wird (Art. 3 der Konvention). Hierzu gehört es zum einen, dass jede unerlaubte Ausgrabung oder Beseitigung von Elementen des archäologischen Erbes verhindert wird und dass archäologische Ausgrabungen und Erkundungen in wissenschaftlicher, möglichst substanzschonender Weise vorgenommen werden (Art. 3 i) sowie zum anderen, dass Ausgrabungen und andere möglicherweise zerstörende technische Verfahren nur von fachlich geeigneten, besonders ermächtigten Personen durchgeführt werden (Art. 3 ii). Speziell hinsichtlich des Einsatzes von Metalldetektoren und anderen Suchgeräten verlangt die Konvention, dass dieser von einer vorherigen Sondergenehmigung abhängig zu machen ist (Art. 3 iii).

Auf der anderen Seite liegt der Rahmenkonvention über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft (Konvention von Faro) der Gedanke einer Partizipation der Öffentlichkeit am kulturellen Erbe zugrunde, woraus teilweise die Forderung nach einer möglichst freizügigen Zulassung privater archäologischer Nachforschungen abgeleitet wird⁵⁷. Bei näherer Betrachtung wird man allerdings feststellen, dass auch die Konvention von Faro den Grundsätzen der Erhaltung des archäologischen Erbes verpflichtet ist und den in Art. 3 ii der Konvention von La Valletta verankerten Qualitätsstandard im Bereich der archäologischen Forschung keineswegs außer Kraft setzen soll⁵⁸. Als Freibrief für Schatzsucher aller

⁵⁷ K. Möller/R. Karl, Sind deutschsprachige Denkmalschutzgesetze mit der Konvention von Faro (un-) vereinbar? Arch. Inf. Early View, 18.01.2017, 1–8 (Online-Publ.: http://www.dguf.de/fileadmin/AI/ArchInf-EV_Moeller_Karl.pdf [Zugriff: 14.08.2017]).

⁵⁸ Siehe Beitrag „Jeder kann graben“? von D. Davydov in diesem Band, 69.

Art kann diese Konvention deshalb wohl kaum herhalten⁵⁹.

Nationale Umsetzung

Art und Umfang der staatlichen Steuerung

Bereits der Kreis der Aktivitäten, die einer staatlichen Steuerung unterworfen werden, differiert von Land zu Land. So sind in Österreich gem. § 11 DMSG allein Grabungen oder vergleichbare, mit Bodeneingriffen einhergehende archäologische Nachforschungen bewilligungspflichtig, nicht jedoch sonstige (nicht invasive) Nachforschungen, etwa das Auflesen von Oberflächenfunden⁶⁰. Gleichzeitig geht die österreichische Rechtsprechung davon aus, dass der in § 11 DMSG verwendete Begriff „Zweck“ voraussetzt, dass die Nachforschung in einem Bereich betrieben wird, in dem Bodendenkmäler nachgewiesen sind oder zumindest begründet vermutet werden⁶¹. Demgegenüber geht der in den deutschen Denkmalschutzgesetzen, so z. B. in Hessen, Thüringen und Baden-Württemberg, verwendete Begriff „Nachforschungen“ über die Grabungen hinaus, deckt letztlich jede Form archäologischer Feldforschung ab. Ähnlich ist die Rechtslage in Polen: Der in Art. 36 Abs. 1 Nr. 5 pLD-SchG verwendete Begriff „archäologische Nachforschungen“ (BADANIA ARCHEOLOGICZNE) umfasst nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs⁶² beliebige Aktivitäten mit dem Ziel der Entdeckung, Erforschung, Dokumentation und Sicherung eines archäologischen Denkmals.

Unterschiedlich ist auch die Form der staatlichen Steuerung: Während in einigen Ländern jedes einzelne private archäologische Forschungsvorhaben einer staatlichen Genehmigung bedarf, steht dem als Alternativlösung die Erteilung einer pauschalen Nachforschungslizenz gegen-

⁵⁹ Insbesondere die Annahme von Möller/Karl (Anm. 57), die Konvention von Faro gewähre Jedermann das Recht, „sich in der Archäologie, die Teil des Kulturerbes ist, zu betätigen“, geht an Wortlaut und Intention dieses Übereinkommens vorbei. So ist bereits nicht „die Archäologie“ Teil des Kulturerbes, sondern das in der Konvention von La Valletta, auf die in den Erwägungsgründen der Faro-Konvention verwiesen wird, definierte „archäologische Erbe“. Aus der Zusammenschau der Konvention von Faro mit den anderen Übereinkommen des Europarats zum materiellen Kulturerbe, die allesamt einen substanziellen Schutz des Erbes proklamieren, wird zudem deutlich, dass eine „Betätigung“, die lediglich nach der Selbsteinschätzung des Betroffenen wissenschaftlich legitimiert ist, in Wirklichkeit aber das archäologische Erbe gefährdet oder gar zerstört, vom Schutzbereich der Konvention nicht erfasst ist.

⁶⁰ Vgl. E. Pieler, Nationale und international Kulturgüterschutznormen aus dem Blickwinkel der Archäologie. In: M. Meyer/V. Gassner (Hrsg.), Standortbestimmung. Akten des 12. Österreichischen Archäologentages Wien 2008 (Wien 2010) 356; siehe auch BVwG, Erkenntnis vom 11.09.2017 – W 183 2168814-1/2E.

⁶¹ So VwGH, Erkenntnis vom 23.02.2017 – Ro 2016/09/0008 –, www.ris.bka.gv.at.

⁶² Anm. 50.

über⁶³. Damit einhergehend werden die Voraussetzungen für die Erteilung einer Nachforschungs- oder Grabungsgenehmigung bzw. einer allgemeinen Lizenz unterschiedlich restriktiv gefasst.

Vergleichsweise strenge Bestimmungen für die Zulassung archäologischer Nachforschungen, die in der Tschechischen Republik gelten, spiegeln ein Konzept der archäologischen Denkmalpflege wider, in dem die archäologische Feldforschung in erster Linie der staatlichen Fachbehörde – dem Archäologischen Institut der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik – obliegt⁶⁴. Gemäß Art. 21 Abs. 2 szDSchG kann das Kulturministerium im Einvernehmen mit der Akademie der Wissenschaften auf Antrag archäologische Nachforschungen durch Universitäten, Museen oder andere Institutionen und ggf. auch Privatpersonen gestatten, wenn diese hinreichend qualifiziert sind und über ein ausreichendes Equipment verfügen (Art. 21 Abs. 3 szDSchG). Da der Antragsteller verpflichtet ist, sich mit der Akademie der Wissenschaften vertraglich über die Ziele und Rahmenbedingungen der beabsichtigten Nachforschungen zu verständigen (Art. 21 Abs. 2 Satz 2 szDSchG), besteht die Möglichkeit einer staatlichen Steuerung archäologischer Feldforschung im Einzelfall. Die Anforderungen an die fachliche Eignung von Nachforschungsinteressenten sind im Denkmalschutzgesetz selbst festgelegt (mindestens ein Master-Abschluss und eine zweijährige einschlägige Erfahrung, Art. 21 Abs. 3 Satz 2 szDSchG). Bei Bewerbern aus dem EU-Ausland hat das Ministerium gemäß § 21a szDSchG zur Prüfung der fachlichen Eignung das Qualifikationsanerkennungsgesetz vom 23. Januar 2004 (ZÁKON O UZNÁVÁNÍ ODBORNÉ KVALIFIKACE)⁶⁵ anzuwenden.

Demgegenüber hat sich der Gesetzgeber in den Niederlanden im Zuge der letzten Reform des Denkmalrechts im Jahre 2015 gegen das frühere System der behördlichen Einzelgenehmigungen und für ein System der generellen Zertifikate entschieden, die von unabhängigen Zertifizierungseinrichtungen ausgestellt werden. Die staatliche Einflussnahme wird hier durch ministerielle Erlasse sichergestellt, die das Zertifizierungsverfahren regeln und materielle Zulassungsvoraussetzungen

enthalten⁶⁶. Dabei spannt die Grabungsrichtlinie des niederländischen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur⁶⁷, die auf die seit Jahren existierenden Qualitätsstandards der niederländischen Archäologie verweist, den Bogen von der staatlichen Steuerung zur Selbstregulierung.

Ein möglicher Vorzug des Zertifizierungsmodells gegenüber dem Modell der Einzelgenehmigung liegt in der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes, die jedoch mit einem gewissen Kontrollverlust einhergeht: Mit der einmaligen Anerkennung der fachlichen Eignung des Antragstellers gibt der Staat die Steuerung einzelner Projekte weitgehend aus der Hand. Zu bedenken ist, dass es auch im Rahmen des Genehmigungsmodells Möglichkeiten gibt, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, indem z. B. Nachforschungsgenehmigungen für bestimmte Areale unbefristet erteilt werden oder Kooperationsverhältnisse in Form von öffentlich-rechtlichen Verträgen begründet werden, die an die Stelle von Genehmigungen treten.

Schatzsucher: Gefahrenabwehr oder konsensuales Handeln?

Auch wenn die Aktivitäten der Schatzsucher weitgehend als eine Herausforderung für die Bodendenkmalpflege beurteilt werden⁶⁸, so ist doch nicht von der Hand zu weisen, dass eine europaweit einheitliche Einschätzung des Gefahrenpotenzials dieser Aktivitäten derzeit nicht existiert. Dementsprechend werden in den nationalen Gesetzgebungen sowohl hinsichtlich des „Ob“ als auch hinsichtlich des „Wie“ von privaten archäologischen Nachforschungen im Detail unterschiedliche Wege beschritten⁶⁹.

Die Nutzung von technischen Vorrichtungen – insbesondere von Metalldetektoren – wird nur in einigen Gesetzen ausdrücklich angesprochen, wobei die Restriktionen unterschiedlich weit reichen. In Irland ist die Verwendung von Metalldetektoren oder auch bereits

⁶³ Gegen Einzelgenehmigungen plädiert insbesondere: R. Karl, Führerschein oder Einzelfahrerlaubnis. Ein Vergleich von Genehmigungspflichten für Straßenverkehr und Nachforschungen, online abrufbar unter: www.academia.edu (Zugriff: 15.08.2017).

⁶⁴ Vgl. J. Mařík, The organization of Czech archaeology – a socialist legal system applied in a market economy. In: P. Florjanowicz (Hrsg.), *When Valletta meets Faro. The reality of European archaeology in the 21st century*. EAC Occasional Paper 11 (Namur 2016) 48 f. Dass mit der gesetzlichen Aufgabenzuweisung kein Grabungsmonopol verbunden ist, hat das Obergericht Prag in seinem Beschluss vom 31.05.2002 klargestellt (Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 31.05.2002, 5 A 8/2000-40).

⁶⁵ Zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů.

⁶⁶ Siehe Beitrag von M. Spanjer u. M. Michels in diesem Band, 122 f.

⁶⁷ Besluit aanwijzing richtlijn op professionele wijze verrichten van opgravingen (Staatscourant 2016, 36440).

⁶⁸ Vgl. J.-D. Desforges/J.-J. Grizeaud, Plünderungen archäologischer Fundstellen in Frankreich und der illegale Einsatz von Metalldetektoren. In: P. Becker/Ch. Wawrzinek (Hrsg.), *Raubgräber – Grabräuber. Begleitschrift zur Sonderausstellung des Museums Natur und Mensch Oldenburg*. Schriftenr. Landesmus. Natur u. Mensch 91 (Mainz 2013) 111–126; D. Graepler, Italiens Kampf gegen Raubgrabungen und illegalen Antikenhandel. In: Becker/Wawrzinek (Hrsg.) a. a. O. 129–130; M. Trzciński, Poszukiwania skarbów czy poszukiwania zabytków? Między legendą a rzeczywistością. *Acta Univ. Wratislaviensis* 3340. Przegląd Prawa i Administracji 88, 2012, 99–112; Schoellen (Anm. 3) 178 f.

⁶⁹ Einen Vergleich der Verfahrensvorschriften im nordeuropäischen Raum enthält der Aufsatz von B. Jensen, Lov og uorden. Forskellige lovgivninger skaber usammenlignelige arkæologiske arkiver. *Ark. Forum*, 30, 2014, 33–35.

deren Besitz (Art. 2 Abs. 1 des Änderungsgesetzes vom 22. Juli 1987) genehmigungspflichtig. Im Bereich der Unterwasserarchäologie bestimmt Art. 3 Abs. 4 des Änderungsgesetzes vom 22. Juli 1987, dass Tauchgänge, Untersuchungen und Bergungen im Bereich von Wracks und sonstigen archäologischen Objekten in Gewässern einer Genehmigung bedürfen. Auch der französische Gesetzgeber macht die Verwendung von Metalldetektoren für die Erkundung von Denkmälern und Gegenständen von prähistorischem, historischem, künstlerischem oder archäologischem Interesse vom Vorliegen einer Genehmigung abhängig, die je nach Qualifikation des Antragstellers und je nach Art und Methode der beantragten Nachforschung ausgestellt wird (Art. L. 542-1 KultErbGB). Zugleich muss jede Werbung von Metalldetektoren gemäß Art. L. 542-2 KultErbGB einen Hinweis auf den gesetzlichen Genehmigungsvorbehalt und die Folgen seiner Nichtbeachtung enthalten.

In Lettland macht das Gesetz jeglichen Einsatz von technischen Mitteln bei der Suche nach Kulturdenkmälern vom Vorliegen einer Genehmigung der Staatlichen Inspektion für den Schutz des Kulturerbes abhängig, ohne dass es darauf ankäme, ob Bodeneingriffe vorgenommen werden (Art. 21 Abs. 3 lvDSchG). Zugleich ist die Verwendung von derartigen Vorrichtungen auf ortsfesten Kulturdenkmälern gem. § 21 Abs. 4 lvDSchG untersagt, wenn keine Einwilligung des Grundeigentümers vorliegt. Auch das estnische Denkmalschutzgesetz unterwirft archäologische Nachforschungen mit Spezialausrüstung einem Genehmigungsvorbehalt (§ 30¹ Abs. 1 estDSchG), wobei Nachforschungen im Bereich eines ortsfesten Denkmals – z. B. einer Wüstung oder eines Gräberfeldes – oder innerhalb seiner Schutzzone gem. § 30¹ Abs. 2 estDSchG ausgeschlossen sind.

In einer Reihe von europäischen Gesetzen wird die Verwendung von Metalldetektoren oder sonstiger Spezialausrüstung nicht explizit angesprochen, sondern generell die Durchführung privater archäologischer Nachforschungen vom Vorliegen einer staatlichen Zulassung abhängig gemacht. So bedürfen in Deutschland gemäß den meisten Denkmalschutzgesetzen, so z. B. Baden-Württemberg und Hessen, beliebige private archäologische Nachforschungen einer Genehmigung der zuständigen Denkmalfachbehörde, die – je nach fachlicher und persönlicher Eignung des Bewerbers und je nach Schutzwürdigkeit des betroffenen Gebiets – mit Nebenbestimmungen versehen und u. U. auch komplett versagt werden kann⁷⁰. Dabei stellen Genehmigungsvorschriften einiger Länder auf die Intention der Nachforschungen ab, was in der Praxis, gerade bei Strafverfolgung, zu Vollzugsdefiziten führen kann, da die Motive des Betroffenen oft nur schwer zu erforschen sind⁷¹.

⁷⁰ Vgl. Davydov (Anm. 58) 72 f.

⁷¹ Vgl. hierzu AG Buchen, Beschl. vom 16.08.2017 – 1 OWi 25 Js 6341/17 – juris.

Demgegenüber hat der Gesetzgeber in den Niederlanden im Archäologieerlass (BESLUIT ERFGOEDWET ARCHEOLOGIE) vom 8. April 2016⁷² einzelne archäologische Nachforschungen, etwa die Nachforschungen von verbandsmäßig organisierten Laien und Nachforschungen von Sondengängern, die mit lediglich geringen Bodeneingriffen einhergehen, generell genehmigungsfrei gestellt, sofern sie nicht in besonders geschützten Arealen stattfinden⁷³. Der niederländische Gesetzgeber hat mit dem neuen Regelungssystem also nicht nur zu erkennen gegeben, dass jedenfalls organisierte Amateurforscher als Teil der archäologischen Gemeinschaft anerkannt werden, sondern zugleich auch demonstriert, die staatliche Kontrolle privater Nachforschungen auf solche Areale beschränken zu wollen, die von vorneherein als Kulturdenkmal ausgewiesen oder mit einem sonstigen Schutzstatus versehen sind.

Die Vorstellung, dass die Aktivitäten der Schatzsucher und Amateurforscher der Wissenschaft nutzbar gemacht werden können, sofern man diese Aktivitäten in ein Kooperationsmodell einbindet, liegt der Praxis in England und Wales zugrunde: Hier ist mit dem PORTABLE ANTIQUITIES SCHEME ein staatliches Fundregistrierungsprogramm etabliert worden, das eine freiwillige Meldung von beliebigen Detektor- und Zufallsfunden durch die Öffentlichkeit fördern soll. Obwohl eine Rechtspflicht zur Meldung von Funden, die offensichtlich nicht dem Schatzgesetz unterfallen, nicht besteht, zeugt die beachtliche Anzahl von Fundmeldungen nach Ansicht britischer Archäologen vom Erfolg des Projekts⁷⁴. Die Erfahrungen mit dem PAS werden daher gelegentlich für ein auf andere Länder – wie Deutschland – übertragbares Modell gehalten⁷⁵. Wie die gemeldeten Funde geborgen werden, entzieht sich allerdings weitgehend staatlichem Einfluss. Der Staat appelliert zwar an die einzelnen Sondengänger, ihren Nachforschungen den amtlichen Verhaltenskodex zum Schatzgesetz (CODE OF PRACTICE)⁷⁶ sowie die Verhaltensregeln (CODE OF CONDUCT) des Nationalen Rates der Sondengänger (NATIONAL COUNCIL FOR METAL DETECTING – NCMD)⁷⁷ zugrunde zu legen. Es bleibt aber letztlich jedem überlassen, ob er diese Regelwerke befolgt.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, dass die Diskussion über den „rechten Umgang“ des Staates mit

⁷² Besluit van 8 april 2016, houdende regels voor archeologische opgravingen (Staatsblad 2016, 155).

⁷³ Siehe Anm. 66, S. 124.

⁷⁴ Vgl. M. Lewis, A Detectorist's Utopia? Archaeology and Metal-Detecting in England and Wales. *Open Arch.* 2016,2, 131–139.

⁷⁵ Vgl. Ch. Huth, Vom rechten Umgang mit Sondengängern: Das „Portable Antiquities Scheme“ in England und Wales und seine Folgen. *Arch. Inf.* 36, 2103, 129–137.

⁷⁶ The Treasure Act 1996 Code of Practice (2nd Revision). England & Wales, hrsg. v. Department for Culture, Media and Sport (London 2008).

⁷⁷ <https://www.ncmd.co.uk/code-of-conduct/> (Zugriff: 13.11.2017).

dem Phänomen der „Schatzsuche“ – insbesondere mit den Aktivitäten der Sondengänger – lediglich unterschiedliche Einschätzungen über das Ausmaß des Schadens privater Nachforschungen für das archäologische Erbe und das Verhältnis dieses Schadens zum Nutzen dieser Nachforschungen für die Wissenschaft widerspiegelt. Dem entspricht es, dass Überlegungen, Sondengänger in einen legalen Rahmen zu überführen und in behördliche Aktivitäten einzubinden, gern in die Nähe des Partizipationsgedankens gerückt werden, der in den internationalen Positionspapieren zur (archäologischen) Denkmalpflege zunehmend zur Geltung kommt⁷⁸. Bei näherer Betrachtung wird aber deutlich, dass sich hinter diesen Überlegungen vielfach die Einsicht verbirgt, dass eine – an sich wünschenswerte – effektive Sanktionierung illegaler Nachforschungen aus Kapazitätsgründen oder wegen fehlender Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden für die Belange des kulturellen Erbes nicht möglich ist.

Das bedeutet zwar nicht, dass Kooperationsmodelle, die in Deutschland und einigen anderen Ländern Europas mittlerweile praktiziert werden, allesamt nur Notlösungen darstellen. Bevor jedoch der Übertragung eines bestimmten Konstruktes das Wort geredet wird, sollte vergegenwärtigt werden, unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen dieses Konstrukt entstanden ist. Dass die amtliche Bodendenkmalpflege die Unterstützung durch geschichtsinteressierte Laien – sei es im Bereich der archäologischen Landesaufnahme, sei es beim Monitoring von archäologischen Stätten – gut gebrauchen kann, dürfte, jedenfalls bezogen auf die Situation in Deutschland, unstrittig sein⁷⁹. Es zeigt sich aber, dass der Versuch, alle Schatzsucher, die über eine Genehmigung oder Lizenz verfügen, *in toto* als ehrenamtliche Mitarbeiter oder gar Kooperationspartner der Denkmalbehörden zu deklarieren, weder eine verbesserte Gefahrenabwehr noch eine nennenswerte Entlastung der amtlichen Denkmalpflege nach sich zieht, da nun einmal nicht alle Schatzsucher ihren Nachforschungen aus ehrenamtlichen – also gemeinnützigen – Gründen nachgehen. Vielmehr bedarf es einer klaren Abgrenzung zwischen lediglich legalen privaten Nachforschungen und der Ausübung eines Ehrenamtes in der archäologischen Denkmalpflege.

⁷⁸ Vgl. D. Davydov, Grundsätze, Methoden und Standards der Bodendenkmalpflege. In: D. Martin/M. Krautzberger (Begr.), Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege⁴, hrsg. von D. Davydov u. J. Spannemann (München 2017) Teil I RdNr. 374.

⁷⁹ Vgl. O. Karnau, Ehrenamtliche Denkmalpflege. In: Martin/Krautzberger (Anm. 78) Teil I RdNr. 91f.

Resümee und Ausblick

Der rechtliche Schutz des archäologischen Erbes blickt in Europa auf eine jahrhundertelange Tradition zurück: Regelungen zur Ablieferung von archäologischen Funden und zur Sicherung archäologischer Stätten vor Plünderung gab es in einzelnen Staaten Europas bereits zu einer Zeit, als gesetzliche Vorkehrungen zum Schutz von historischen Bauwerken vor Verunstaltung und Zerstörung noch nicht etabliert waren. Das gemeinsame Verständnis von der Notwendigkeit staatlicher Kontrollmechanismen kristallisierte sich seit dem frühen 20. Jahrhundert in einer Abfolge von Positionspapieren der internationalen archäologischen Denkmalpflege heraus, die erst im Europäischen Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Kulturguts vom 6. Mai 1969 (Konvention von London) und dann im revidierten Europäischen Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. Januar 1992 (Konvention von La Valletta) Niederschlag fanden und so schließlich auf den Wandel der nationalen Vorschriften nachhaltig Einfluss genommen haben.

Im europäischen Raum stellt der Anforderungskatalog der Konvention von La Valletta auf den ersten Blick auch heute noch die gemeinsame Basis für die Entwicklung der nationalen Regelungen zum Schutz des archäologischen Erbes dar. Bei näherer Betrachtung sind aber unter den Vertragsstaaten nicht unerhebliche Unterschiede sowohl bei der Auswahl von rechtlichen Vorkehrungen als auch bei der praktischen Umsetzung festzustellen. Differenzen bestehen offensichtlich bereits bei der Wahrnehmung dessen, welche Forderungen die Konvention von La Valletta aufstellt und welche von ihnen prioritär zu befolgen sind, so etwa zum Verhältnis des Art. 3 (staatliche Kontrolle) zu Art. 9 (Partizipation der Öffentlichkeit). Selbst die formale Festlegung des nationalen Gesetzgebers auf die Ziele der Konvention – z. B. den Vorrang der Erhaltung *in situ* – schließt nicht aus, dass in der Praxis ein umgekehrtes Regel-Ausnahme-Verhältnis zu verzeichnen ist⁸⁰. Je nach Zeitpunkt der Umsetzung der Konvention ins nationale Recht führt die Rückschau zu unterschiedlichen Einschätzungen der intendierten, aber auch der unbeabsichtigten Folgen dieser Umsetzung⁸¹. Es steht deshalb die Frage im Raum, ob ausschließlich aus der Valletta-Konvention oder jedenfalls auch aus anderen internationalen Konventionen, die den Zeitgeist möglicherweise eher treffen – etwa dem Über-

⁸⁰ Vgl. E. Lyne (Anm. 52) 38.

⁸¹ Vgl. W. H. J. Willems, Malta and its consequences: a mixed blessing. In: V. M. v. d. Haas/P. Schut (Hrsg.) *The Valletta Convention: Twenty years after. Benefits, problems, challenges*. EAC Occasional Paper 9 (2014) 150–156; M. P. Guermandi, *Twenty years after Malta: taking stock*. In: M. P. Guermandi/K. Salas Rossenbach (Hrsg.), *Twenty years after Malta: preventive archaeology in Europe and in Italy* (Bologna 2013) 3–10.

einkommen von Faro – die Leitlinien für die weitere (Rechts-)Entwicklung auf nationaler Ebene zu entnehmen sind. So ist das Abschlussdokument der 15. Jahrestagung des Europäischen Archäologenverbandes EAC in Amersfoort (2014) von der Vorstellung geprägt, die künftige Entwicklung der archäologischen Denkmalpflege müsste im Zeichen der Faro-Konvention stehen⁸².

Doch auch unabhängig von den unterschiedlich interpretierten Konsequenzen der internationalen Verträge für die Entwicklung des nationalen Rechts gehen die Auffassungen über den richtigen Umgang mit dem archäologischen Erbe sowohl innerhalb der Fachöffentlichkeit als auch jenseits der Fachkreise offenbar auseinander. Ein wesentlicher Diskussionspunkt bleibt beispielsweise das Verhältnis des Forschungsauftrags zum Gebot der substanziellen Erhaltung⁸³. Dabei hängt die Beantwortung der Frage, ob man schon genug gegraben hat oder noch mehr graben soll⁸⁴, einerseits mit dem Aspekt der physischen Erhaltungsfähigkeit von Bodendenkmälern, die an Ort und Stelle belassen werden, sowie andererseits damit zusammen, in wessen Interesse eigentlich die Archäologie als wissenschaftliche Disziplin und die archäologische Denkmalpflege betrieben werden⁸⁵. Gerade die angemessene Rolle der Öffentlichkeit ist ein Thema, das die aktuelle Diskussion über die Zukunft der Archäologie in Europa beherrscht: Will man Erhaltung und Erforschung des archäologischen Erbes als reine Expertentätigkeit betrachten, an deren Ergebnissen die Allgemeinheit vornehmlich durch Publikationen und Ausstellungen teilhaben soll, oder als ein gesamtgesellschaftliches Anliegen, bei dem die Öffentlichkeit nicht nur rezipieren, sondern auch mitgestalten⁸⁶ soll? Wenn der Staat die Öffentlichkeit an der Erhaltung des archäologischen Erbes aktiv teilhaben lassen soll – welche Aufgabenbereiche sind für das bürgerschaftliche Engagement geeignet und wo ist die Grenze zu ziehen? Diese fachinternen und kulturpolitischen Fragen gilt es genauso zu beantworten, wie die Rechtsfragen der richtigen Auslegung und Implementierung internationaler Verträge.

Offen ist derzeit auch, welchen Einfluss auf die Entwicklung nationaler Rechtsnormen zum Schutz des archäologischen Erbes künftig die Kulturpolitik der Europäischen

Union, die sich – trotz begrenzter Zuständigkeiten⁸⁷ – in den letzten Jahren zunehmend für die Bewahrung des kulturellen Erbes engagiert, ausüben wird⁸⁸. Mit der Ausrufung des Europäischen Kulturerbejahres 2018 will die EU im Allgemeinen das Bewusstsein für das gemeinsame europäische Erbe wecken und die Bereitschaft zu seiner Erhaltung fördern⁸⁹. Neben der Unterstützung von bildungspolitischen Initiativen gehört hierzu laut Art. 2 Abs. 2 b des Beschlusses vom 17. Mai 2017 auch die Förderung „innovativer Modelle der auf Beteiligung ausgerichteten Verwaltung“. Das Plädoyer für den Ausbau von neuen, „partizipativen“ Steuerungsmodellen, die laut EU-Kommission „für Europa von heute besser geeignet sind“⁹⁰, ist dabei ein zentraler Aspekt der konzeptionellen Überlegungen der Europäischen Union zum Umgang mit dem kulturellen Erbe, die in einer ganzen Reihe von Grundsatzdokumenten der EU-Organe zur Sprache kommen⁹¹ und in welche die Idee des Kulturerbejahres von Anfang an eingebettet war⁹². Zugleich bekennt sich die EU weiterhin zu den internationalen Standards der Bau- und Bodendenkmalpflege: In seiner Entschließung vom 8. September 2015 stellt das EU-Parlament fest, dass „in der Charta von Venedig [...] und im Übereinkommen von Valletta zum Schutz des archäologischen Erbes klare, international anerkannte Normen für die Restaurierung von Kulturgütern und archäologischen Werken festgelegt sind“⁹³. Zu diesen anerkannten Normen zählt bekanntlich auch die Erkenntnis, dass archäologische Ausgrabungen und Erkundungen nach

⁸² Amersfoort Agenda, abgedruckt in: P. A. C. Schut/D. Scharff/L. C. de Wit (Hrsg.), *Setting the Agenda. Giving New Meaning to the European Archaeological Heritage*. EAC Occasional Paper 10 (Budapest 2015) 16–23.

⁸³ Vgl. W. J. H. Willems, *Problems with preservation in situ*. *Analecta Praehist. Leidensia* 43/44, 2012, 4–6.

⁸⁴ Vgl. R. Bonnie, ‘Haven’t we dug enough now?’ *Excavation in the light of intergenerational equity*. *Arch. Dialogues* 18,1, 2011, 48–58.

⁸⁵ Vgl. A. Olivier, *Challenging attitudes – delivering public benefit*. In: P. Florjanowicz (Anm. 64) 13–16; 19–21; E. Kars/J. Kolen, *Towards A “More-Than-Commercial” Community*. *Arch. Heritage and Soc.* 5,1, 2012, 132 ff.

⁸⁶ Laut Amersfoort Agenda (Anm. 82) soll die Einbindung der Öffentlichkeit auch eine Beteiligung an Entscheidungsprozessen implizieren.

⁸⁷ Vgl. K. Odendahl, *Völker- und europarechtliche Rahmenbedingungen für den Denkmalschutz*. In: *Quo vadis Denkmalschutz? Kulturerbe zwischen Pflege und Recht*. Dokumentation der Tagung in Münster/Westfalen, 15.–17. Juli 2015, hrsg. v. Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz. Schriftenr. Dt. Nationalkomitee Denkmalschutz 90 (Berlin 2017) 125 f. 130 f.

⁸⁸ Dabei liegt der Kulturpolitik der EU ein weites Verständnis des Begriffs „kulturelles Erbe“ zugrunde, das sämtliche „von der Vergangenheit hinterlassenen Ressourcen“, sei es materiell, immateriell oder digital, umfasst, vgl. Schlussfolgerungen des Rates vom 21. Mai 2014 zum Kulturerbe als strategische Ressource für ein nachhaltiges Europa – 2014/C 183/08 – Abl. C 183/36.

⁸⁹ Vgl. Beschluss (EU) 2017/864 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 über ein Europäisches Jahr des Kulturerbes (2018) – Abl. L 131/1.

⁹⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 22. Juli 2014, „Für ein integriertes Konzept für das kulturelle Erbe Europas“ – COM (2014) 477 final –, S. 8.

⁹¹ Vgl. Schlussfolgerungen des Rates vom 21. Mai 2014 (Anm. 89); Schlussfolgerungen des Rates vom 12. November 2014 zur partizipativen Steuerung des kulturellen Erbes – 2014/C 463/01 – Abl. C 463/1; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. September 2015 zum Thema „Für ein integriertes Konzept für das kulturelle Erbe Europas“ (2014/2149 [INI]).

⁹² Dieses Anliegen liegt auch der Kulturpolitik des Europarates zugrunde. Im Abschlussdokument der 6. Konferenz der für das Kulturerbe zuständigen Minister der Vertragsstaaten des Europäischen Kulturabkommens am 23./24. April 2015 (Erklärung von Namur) wird die partizipative Steuerung als Bestandteil der künftigen Kulturerbestrategie definiert.

⁹³ Anm. 91, Erwägungsgrund Q.

wissenschaftlichen Standards sowie ausschließlich von fachlich geeigneten, besonders ermächtigten Personen durchgeführt werden sollen⁹⁴. Es bleibt daher abzuwarten, ob der partizipatorische Ansatz allen Sparten des kulturellen Erbes gleichermaßen gerecht werden kann.

Abstract

Legal issues concerning the protection of archaeological monuments have rarely been the topic of investigation into comparative law. This conclusion is astounding, considering that the revised ‘European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage’ (Convention of La Valletta), which should provide the legal framework for the national protection of archaeological monuments throughout Europe, has been ratified by 46 states so far. It certainly seems worthwhile to answer the question if and how the legal instruments recommended by the convention have been implemented up until now. A comprehensive and systematic comparison of the regulations regarding the protection of archaeological sites and monuments in other European countries would go beyond the constraints of this volume; however, the contributions concerning the current legal questions on the protection of archaeological monuments give cause to a summary on the subject.

The governmental protection of the archaeological heritage in most European countries comprises a set of legal regulations at the national or regional level which span the control of the economic use of archaeologically relevant plots of land to the regulation on treasure hunting and the question of ownership and the export controls on archaeological finds.

The starting point of the legal protection is the idea of which objects are worthy to be preserved, as revealed in the legal definitions as well as in the respective structure of the national monument acts.

Paramount to the determination of the extent and scope of national protection are primarily criteria which allow the classification of an object as part of the archaeological heritage – e. g. by location, age or composition – and to set it apart from other protected objects provided the classification corresponds to the varying legal consequences. While German laws concerning historical monuments usually (but not always) differentiate architectural monuments from archaeological monuments, which are mostly assigned to the generic term “monument” or “cultural monument”, other countries mostly use different terminology. In the Netherlands, for example, there is a difference between “archaeological monuments” and “archaeological finds”, whereas

Latvia’s heritage protection law differentiates “archaeological sites”, “archaeological finds” and “antiques” meaning artefacts that originate from archaeological investigations. Instead of abstract definitions – or in addition to them – several national regulations contain paraphrases according to object types, which usually belong to the archaeological heritage, for example in the Republic of Estonia.

Dealing with archaeological (and in some states, palaeontological) relics discovered accidentally or through specific investigations, constitute one of the corner stones of the protection of archaeological monuments. However, not even a mandatory report of archaeological finds made accidentally or with the use of metal detectors, has a comparably strict legal basis in national heritage acts. Therefore legal solutions concerning questions of ownership of these finds range from an unlimited access by the public authorities to all finds of archaeological interest (Belarus, Czech Republic) and the original ownership of the state, which only includes especially significant finds (Latvia) to possible confiscation with the liability to pay compensation in individual cases (Austria) and to the mere right of first refusal. In the event of the find being claimed by the public authorities, the reward given to an honest finder is determined either by its scientific significance or by its commercial value. Whether it makes sense for the public authorities to gain access to archaeological finds – particularly in regard to the actual possibility of enforcement – opinions of both lawyers and archaeologists differ. The state forgoing possession of the majority of archaeological finds, as practiced in Great Britain (England and Wales), may increase the readiness to report them, enabling the authorities to register such finds. However, looking at this from the viewpoint of archaeological monument protection, the question arises whether such a registration is at all worthwhile if the finds are not actually under the control of the public authorities. Even if you look at it purely from the purpose of preservation of information, the state merely has a single opportunity to interpret and evaluate the information that the find reveals whereas any further evaluation – e.g. using advanced methods of research – becomes impossible, since the whereabouts of the find can no longer be traced. The restrictions of national and international traffic of archaeological (and palaeontological) finds depend on the assignment of ownership. The spectrum of practised legal solutions ranges from restrictive measures which define archaeological objects almost as *res extra commercium* (Belarus) to regulations which simply implement export restrictions on certain groups of objects (Germany).

The legislation on the protection of the archaeological heritage in particular European countries demonstrates their effort to balance public interest in safeguarding the cultural heritage and the competing economic interests of private persons to varying degrees. In such

⁹⁴ Siehe Art. 15 Abs. 1 der Charta von Venedig und Art. 3 der Konvention von La Valletta.

cases, regulations should be considered concerning the (economic) use of properties bearing archaeological objects or monuments and the obligation of private developers to finance the archaeological surveys necessitated by their projects. Restrictions on the use of the properties on the basis of archaeological monuments being present may arise simply from the legal prohibition to damage or destroy archaeological monuments as well as from the property owner's duty to actively support the conservation of an archaeological monument. In Germany's heritage management laws the principle that the burden caused by the presence of monuments should not exceed a certain level is present in many ways. The question of the adequacy of such regulations and restrictions can not only be asked when implemented permanently, but also when the economic use of the property is temporarily restricted, e.g. if the extraction of mineral resources is temporarily stopped to allow for archaeological excavations. In Austria, too, when decisions to alter or destroy an archaeological monument are made, the public interest in its conservation has to be weighed up against the interests of the developer or landowner.

The principle anchored in the Convention of La Valletta (article 6), that the entity whose construction project leads to the destruction or the damage of archaeological heritage has to cover the costs for the necessary rescue excavations (principle that the party responsible is liable for the damages) has not found its way into the legislation of all European countries. Where private investors are called to finance the excavations made necessary by their projects, the question arises whether to implement a tolerable limit on the covering of the costs and to call for an obligation for financial support by the public authorities. Some countries differentiate between commercial and private construction projects regarding the obligation to cover the costs (Czech Republic), in others the burden is shared between the state and the private investor according to the size of the excavation area (Denmark). Sometimes it is just a certain limited percentage which is laid down legally, and which is not to be exceeded (Poland).

A further corner stone of the legal protection of the archaeological heritage in Europe is the state control of archaeological investigations in general and private investigations in particular. Typically the state control covers two phenomena: providers of commercial archaeological services, treasure hunters and amateur archaeologists on

land or at sea. The scope of activities, which are subject to the state control, differs from country to country. In Austria only excavations or similar archaeological investigations disturbing the soil are subject to approval. However, other (non-invasive) investigations, e.g. the gathering of surface finds are not, whereas in Poland any activity aiming to discover, document or safeguard an archaeological monument requires authorisation. There are also differences in the form of the state control: While in some countries (Latvia and Poland) each and every private archaeological research project requires an authorisation by the state, others opt for the alternative solution of granting a standard research licence (Netherlands). The use of technical equipment – metal detectors in particular – are especially mentioned in some laws, however the effectivity of restriction varies. In France, Ireland and Latvia the use of metal detectors for the exploration of monuments or objects of prehistorical, historical, artistic or archaeological interest is subject to approval. The Dutch legislator however has allowed investigations carried out by laymen who are members of respective organisations and detectorists, who act with little or no soil intervention, to do so without a licence, as long as they do not enter particularly protected areas.

At first glance, the catalogue of requirements of the Convention of La Valletta still forms a common basis for the development of national regulations for the protection of the archaeological heritage within Europe. Taking a closer look, there are substantial differences among the signatories concerning the selection of legal precautions as well as the practical implementations. These differences mirror the discussions had between experts in the field and the general public regarding the future direction of archaeology as a discipline, and in particular the archaeological conservation of monuments. Is it the aim to keep the conservation of archaeological heritage purely in the hands of experts who inform the public of their findings through publications and exhibitions, or is it to be considered an issue for society as a whole, where the public should not only be informed but also participate? If the state is to include the public in the conservation of our archaeological heritage, then which tasks are suited for public involvement, and where is the line to be drawn? These questions regarding the further evolution of archaeological heritage management and cultural policies in this field are at least as intriguing as the legal questions of adequate interpretation and implementation of international contracts.