

Übereinkommen von La Valetta (Malta) Martin 2015 6 S

Hinweise: Übereinkommen von Malta oder auch "La Valetta". Siehe hierzu auch Martin, Das Übereinkommen von Malta und die Denkmalschutzgesetze, BayVBl 2003, S. 715 ff., ferner Hönes, Das Europ. Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. 1. 1992, NuR 2005, 751 ff.; ders. Internationaler Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz, DNK Band 74, 2009, und Odendahl, Kulturgüterschutz, 2005. Unter dem 9. Oktober 2002¹ ist das vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats beschlossene Gesetz zu dem europäischen Übereinkommen vom 16. Januar 1992 zum Schutz des archäologischen Erbes verkündet worden. Es hat damit auch in Deutschland zehn Jahre nach seiner Unterzeichnung Gesetzeskraft erlangt. Es bindet den Bund und alle Bundesländer. Sein Vorgänger war das Europäische Übereinkommen vom 6. Mai 1969 zum Schutz archäologischen Kulturguts.² Weiteres in Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Auflage 2010, unter Teil B Kapitel V Internationale Rechtsgrundlagen m. w. Nachweisen.

Der **Text des revidierten Übereinkommens** des Europarats kann herunter geladen werden u.a. unter <http://www.landesarchaeologen.de/internationale-konventionen/>

Das **deutsche Gesetz zu dem Übereinkommen** des Europarats kann heruntergeladen werden unter <http://www.landesarchaeologen.de/internationale-konventionen/>

Zum Inhalt:

Autor Dieter. J. Martin (Stand 2010)

Die **Präambel** umschreibt die Ziele des Europarats und damit des Gesetzes: Es will die Ideale und Grundsätze, welche das gemeinsame Erbe der Mitgliedsstaaten bilden, wahren und fördern. Erkannt werden die wachsende Zahl groß angelegter Planungsvorhaben, die natürlichen Gefahren, heimliche und unwissenschaftliche Ausgrabungen. Gefordert werden verwaltungsmäßige und wissenschaftliche Überwachung sowie Schutz in Städtebau, Raumordnung und Kulturpolitik. Das Übereinkommen gibt in **Artikel 1** den Begriff des archäologischen Erbes vor. Es knüpft an Überreste, Gegenstände und sonstige Spuren des Menschen aus vergangenen Epochen. Ausdrücklich erwähnt werden Bauwerke, bewegliche Gegenstände, Denkmäler jeder Art sowie ihre Umgebung, gleichviel ob an Land oder unter Wasser. **Artikel 2** verpflichtet die Vertragsparteien zur Einführung eines "Rechtssystems"; vorzusehen sind ein Inventar des archäologischen Erbes, archäologische Schutzzonen und Meldepflichten für Entdecker. In **Artikel 3** verpflichten sich die Vertragsparteien die Genehmigungsverfahren so anzuwenden, dass jede unerlaubte Ausgrabung und Beseitigung verhindert wird; dass Ausgrabungen und Erkundungen in wissenschaftlicher Weise vorgenommen; dass soweit möglich zerstörungsfreie Untersuchungsmethoden angewendet werden; dass

¹ BGBl. II S. 2079.

² BGBl. 1974 II S. 1285.

Elemente nicht freigelegt werden, ohne dass für ihre sachgemäße Erhaltung Vorkehrungen getroffen worden sind; dass sichergestellt wird, dass die Arbeiten nur von fachlich geeigneten, besonders ermächtigten Personen durchgeführt werden; dass der Einsatz von Metalldetektoren usw. von einer vorherigen Sondergenehmigung abhängig ist. **Artikel 4** verpflichtet die Vertragsparteien u. a. zum Erwerb oder zum anderweitigen Schutz von Gelände, das als Schutzgebiet vorgesehen ist. Das archäologische Erbe ist "vornehmlich an Ort und Stelle" zu erhalten. Geeignete Aufbewahrungsorte für Überreste sind zu schaffen.

Ins Grundsätzliche führen die Verpflichtungen des **Artikel 5**. Danach sind die Vertragsparteien unter anderem verpflichtet dafür Sorge zu tragen, dass "Archäologen beteiligt werden" bei der Planung von Erschließungsmaßnahmen und dass genügend Zeit und Mittel für Untersuchungen und die Veröffentlichung der Ergebnisse zur Verfügung gestellt werden (Buchstabe ii). Sicherzustellen ist, dass bei Umweltverträglichkeitsprüfungen "die archäologischen Stätten und ihr Umfeld in vollem Umfang berücksichtigt" werden (Buchstabe iii), dass gefundene Elemente möglichst an Ort und Stelle erhalten bleiben und die Öffnung für Besucher die Stätten nicht beeinträchtigt. Mit der Finanzierung der Forschung und Erhaltung befasst sich Artikel 6. Die Vertragspartei ist verpflichtet, für die "öffentliche finanzielle Unterstützung" der Forschung durch die gesamtstaatlichen (Bund), regionalen (Länder) und kommunalen Träger zu sorgen und die materiellen Mittel für "Rettungsmaßnahmen zu erhöhen" (a) "indem sie geeignete Maßnahmen trifft um sicherzustellen, dass die Deckung der Gesamtkosten etwaiger notwendiger archäologischer Arbeiten im Zusammenhang mit groß angelegten öffentlichen oder privaten Erschließungsvorhaben aus Mitteln der öffentlichen Hand beziehungsweise der Privatwirtschaft vorgesehen ist"; (b) indem sie im Haushalt dieser Vorhaben eine vorausgehende archäologische Untersuchung und Erkundung, eine wissenschaftliche Zusammenfassung sowie die vollständige Veröffentlichung und Aufzeichnung der Funde ebenso vorsieht wie die als "Vorsorgemaßnahmen in Bezug auf Umwelt und Regionalplanung erforderlichen Verträglichkeitsprüfungen". Die Artikel 7, 8, 9 und 12 befassen sich mit Inventaren, Karten, Veröffentlichung der Ergebnisse, Austausch, internationalen Forschungsprogrammen, Öffentlichkeitsarbeit und technischer Hilfe. Nach **Artikel 10** sind u. a. ein Informationsaustausch über unerlaubte Grabungen und die Herkunft von Funden vorgesehen. Buchstabe iii) verpflichtet die Staaten zur Verhinderung des Erwerbs von Funden aus unerlaubten Ausgrabungen usw. durch "Museen, deren Ankäufe staatlicher Aufsicht unterliegen". Erreicht werden soll ferner, dass auch andere Museen und Einrichtungen dies beachten.

Würdigung: Das Übereinkommen ist Ergebnis jahrzehntelanger Bemühungen von höchst qualifizierten und anerkannten Fachleuten vieler Länder und verantwortungsbewussten Politikern, die sich den Schutz der Kulturgüter angelegen sein lassen. Offensichtlich ist es für Politiker leichter, auf internationaler Ebene im Europarat oder auf Bundesebene für die Kulturgüter einzutreten. Erst die räumliche und administrative Nähe zu den Kulturgütern und ihren Eigentümern scheint den politischen Elan zu hemmen. Die im einzelnen Bundesland auszutragenden Konflikte von Denkmalschutz und Erschließung von Wohn- und Gewerbeflächen, Straßenbau, Kanal- und Eisenbahnbau mit den konkreten Folgeproblemen für Planung, Trassenführung, Planfeststellung und Finanzierung können die Initiativen für einen

verbesserten Schutz der Kulturgüter geradezu lähmen.³ Nunmehr besteht für Bund und Länder der heilsame Nachdruck des endlich verabschiedeten Bundesgesetzes. Dessen Inhalt ist eingebunden in eine Reihe weiterer internationaler Vereinbarungen zum Schutz der archäologischen Denkmäler. An erster Stelle ist die Charta von Venedig von 1964 zu nennen.⁴ Dieser kommt zwar keinerlei Gesetzeskraft zu. Weltweit ist sie aber anerkannt als Zusammenfassung der Grundsätze der Denkmalpflege.; sämtliche Denkmalpfleger der Welt berufen sich auf ihren Inhalt und verwenden ihre Formulierungen als Maßstäbe für den Umgang mit Denkmälern aller Art, zu denen Baudenkmäler und Ensembles, Bodendenkmäler und bewegliche Denkmäler aller Art gehören. Zeitlich folgt 1989 die Charta von Lausanne als Charta für den Schutz und die Pflege des archäologischen Erbes.⁵ Diese Charta beansprucht weltweite Geltung und geht in ihren Details zum Teil weit über das Übereinkommen von Malta hinaus, sie enthält Grundsätze und Handreichungen bis hinein in die Praxis des archäologischen Alltags. Vorläufer und Bezugspunkt sind die schon fast fünfzig Jahre alten, aber noch aktuellen ausführlichen sog. UNESCO-Empfehlungen für die Festlegung internationaler Prinzipien bei archäologischen Ausgrabungen aus dem Jahr 1956.⁶ Sämtliche genannte Grundsätze und Empfehlungen richten sich an Wissenschaftler und Exekutive, sie gelten bei weltweit beachteten Ausgrabungen in Ägypten, Griechenland, der Türkei und China genauso wie bei kleinen Forschungen an scheinbar unbedeutenden Brunnen oder Resten von Mauern oder Gräbern in Deutschland. Bei der Auslegung des Übereinkommens von Malta kann und wird man auf diese Grundlagen zurückgreifen, sie machen formelhafte und abstrakte Formulierungen des Gesetzes verständlich und ergeben ein System der Grundsätze der Denkmalverträglichkeit in der archäologischen Denkmalpflege.

Folgerungen für die Gesetzgeber: Die meisten Denkmalschutzgesetze und insbesondere das BayDSchG vom 25. Juni 1973⁷ behandeln die Bodendenkmäler stiefmütterlich. Defizite bestehen oft bereits beim Denkmalbegriff und dem konstitutiven System der Unterschutzstellung der Funde, beim Schatzregal, beim Veranlasserprinzip, bei Schutzzonen, bei den Raubgräbern und den Bußgeldvorschriften. Gelegentlich fehlt für die Bodendenkmäler das für die Baudenkmäler ausdrücklich und sorgfältig formulierte grundsätzliche Gebot der ungestörten Erhaltung bzw. das Verbot der Zerstörung. Die Gesetzgeber unterliegen seit 2002 den Verpflichtungen des Übereinkommens von Malta: Aus Artikel 1 folgt die Verpflichtung zur Erweiterung des gesetzlichen Schutzes über die "von Menschen geschaffenen" Sachen hinaus auf andere Überreste und sonstige Spuren des Menschen und die Umgebung der Denkmäler gleichviel ob an Land oder unter Wasser. Artikel 2 verpflichtet den Staat zur Einführung eines "Rechtssystems", also

³ Bezeichnend ist die überstürzte mehrfache Änderung des Denkmalschutzgesetzes in Sachsen-Anhalt durch "Investitionserleichterungsgesetze".

⁴ Text und Kommentierung in Denkmalrecht in Deutschland.

⁵ Erarbeitet vom International Comitee for the Management of Archaeological Heritage (ICAHM), einer Unterorganisation der UNESCO. Fundstelle z. B.: Grundsätze der Denkmalpflege, Heft X von ICOMOS Deutschland, München 1992, und in Denkmalrecht in Deutschland.

⁶ Angenommen von der Generalkonferenz der UNESCO auf ihrer neunten Tagung in Neu Delhi am 5. Dezember 1956. Von der UNESCO autorisierte deutsche Übersetzung der französischen bzw. russischen Fassung in Denkmalrecht in Deutschland.

⁷ Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (BayDSchG) vom 25. Juni 1973 (BayRS 2242-1-WFK), seither vielfach geändert.

auch von archäologische Schutzzonen. Artikel 3 gibt Vorgaben für die Genehmigungsverfahren; die Vorschriften sind so auszugestalten und so anzuwenden, dass jede unerlaubte Ausgrabung und Beseitigung verhindert wird. Meist fehlen klare Vorgaben für die "Denkmalverträglichkeit" von Eingriffen durch entsprechende Bedingungen und Auflagen im Sinne des § 36 Verwaltungsverfahrensgesetz, die exakte Umsetzung in die denkmalrechtlichen Erlaubnisbescheide (Verwaltungsakte) und die Sicherstellung der Überwachung bei der Ausführung. Diese wissenschaftlichen, rechtlichen und administrativen Standards gelten ferner für die Ausgrabungen und Erkundungen selbst und für soweit möglich zerstörungsfreie Untersuchungsmethoden. In der Praxis bestehen beträchtliche Vollzugsdefizite.

Die Gesetze müssen ferner vorsehen bzw. sicherstellen, dass Elemente nicht freigelegt werden, ohne dass für ihre sachgemäße Erhaltung Vorkehrungen getroffen worden sind, dass das archäologische Erbe "vornehmlich an Ort und Stelle" zu erhalten ist und dass die Arbeiten nur von fachlich geeigneten, besonders ermächtigten Personen durchgeführt werden; ferner dass Metalldetektoren usw. erst nach einer vorherigen Sondergenehmigung eingesetzt werden dürfen.⁸ Artikel 4 verpflichtet den Staat u. a. zum Erwerb oder zum anderweitigen Schutz von Schutzgebieten, geeignete Aufbewahrungsorte für Überreste sind zu schaffen.

Ins Grundsätzliche des **Verwaltungsvollzugs** und in den Umkreis der im Zug der Verwaltungsreform stets angestrebten "Deregulierung" und Entstaatlichung führen die Verpflichtungen des Artikel 5. Die Länder sind deshalb zumindest für den Bereich der Archäologie verpflichtet, in ihren Gesetzen dafür Sorge zu tragen, dass "Archäologen beteiligt werden". Sicherzustellen sind die Berücksichtigung der archäologischen Stätten "und ihres Umfeldes" in vollem Umfang bereits bei **Umweltverträglichkeitsprüfungen**,⁹ die Erhaltung an Ort und Stelle und der Schutz vor den Gefahren des "Tourismus". Es ist offensichtlich, dass der gebotene Schutz der archäologischen Kulturgüter insbesondere mittels der bisher kaum praktizierten Einbeziehung in die UVP noch grundsätzlich und im Einzelfall verbessert werden muss. Mit der **Finanzierung** der Forschung und Erhaltung befasst sich über die bereits genannten Einzelheiten in anderen Bestimmungen hinaus der Artikel 6. Er verpflichtet den Staat, für die Finanzierung bzw. Mitfinanzierung (also auch durch die Kommunen) zu sorgen. Das Übereinkommen weist zwei Wege aus der gegenwärtigen Finanzmisere der staatlichen Archäologie: Angesprochen ist das in einigen Bundesländern¹⁰ ausdrücklich geregelte **Veranlasserprinzip**, das die Pflicht zur Kostentragung der ausgelösten archäologischen Leistungen dem Bauherrn bzw.

⁸ Zum Vergleich: § 21 Abs. 1 DSchGRP verlangt bereits für Geländebegehungen mit Schatzsuchgeräten eine Genehmigung; andernfalls liegt nach § 33 Abs. 1 Nr. 12 eine Ordnungswidrigkeit vor, das Gerät kann nach § 33 Abs. 4 entschädigungslos eingezogen werden.

⁹ Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vom 12. Februar 1992 (BGBl. I S. 205), mehrfach geändert, erstreckt den Prüfungsumfang über Menschen, Tiere, Pflanzen, Landschaft usw. hinaus auch auf "Kulturgüter" (§ 2 Abs. 1 Nr. 2). Geprüft werden auf ihre Auswirkungen u. a. auf diese Kulturgüter einwirkende Vorhaben wie z. B. bauliche Anlagen, Eingriffe in Natur und Landschaft vor der Genehmigung oder Planfeststellung, aber prophylaktisch auch Bebauungspläne. Siehe hierzu auch ausführlich Martin/Krautzberger a.a.O. Teil F Kapitel I Nr. 5.

¹⁰ Ein besonders negatives Beispiel ist der 2008 eingefügte § 21 Abs. 3 RP mit kaum vollziehbaren Kostengrößen; hierzu Martin, Ein neues DSchG für RP, VR 2009, 88 ff., auch in Denkmalrecht in Deutschland unter 1.

dem Antragsteller eines Bodendenkmäler betreffenden Vorhabens auferlegt.¹¹ Dem Staat wird ferner aufgegeben, bereits im "Haushalt dieser Vorhaben" eine vorausgehende archäologische Untersuchung und Erkundung, eine wissenschaftliche Zusammenfassung sowie die vollständige Veröffentlichung und Aufzeichnung der Funde vorzusehen. Unterbunden werden soll und kann damit der ständige Versuch des öffentlichen **Tiefbaus**, sich aus der Verantwortung für die finanziellen Folgen seiner Maßnahmen im Zusammenhang mit deren zum Teil massiven Eingriffen in Bodendenkmäler mit dem Argument zu entziehen, das BayDSchG enthalte keine Regelung der Kostentragungspflichten.¹² In den anderen Bundesländern ist diese Frage längst im Sinne des Übereinkommens von Malta umgesetzt: Der Staat muss sich selbstverständlich an sein eigenes Denkmalschutzgesetz halten und auch die finanziellen Folgen der eigenen Maßnahmen tragen. Bestätigt hat dies sogar das Bundesverkehrsministerium im Rahmen eines Prozesses um eine ICE-Trasse.¹³

Art. 10 Buchstabe iii) des Übereinkommens verpflichtet auch die Bundesländer, den **Erwerb von Funden** aus unerlaubten Ausgrabungen usw. durch "Museen, deren Ankäufe staatlicher Aufsicht unterliegen", zu verhindern. Erreicht werden soll ferner, dass auch andere Museen und Einrichtungen diese Grundsätze beachten, welche sowohl dem Anliegen der Archäologie als dem Eigentumsschutz¹⁴ dienen. Zumindest in den Medien wurde von Gerüchten berichtet, manche Museen würden sich nicht ausnahmslos an diesem internationalen Verhaltenskodex orientieren. Schon allein die innerdeutsche Strafdrohung des StGB für Hehlerei sollte die Beteiligung von Museen und Institutionen an den angedeuteten Machenschaften verhindern; selbstverständlich dürfen bei Meidung der Strafbarkeit auch keinerlei Finanzmittel für Ankäufe bereitgestellt werden, mögen die Versuchungen auch noch so verlockend¹⁵ sein.

¹¹ Ausführlich Martin/Krautzberger a.a.O. Teil H Kapitel III Nr. 1 und Nethövel, Das "Verursacherprinzip" im Denkmalrecht. Zur Haftung für dokumentierende Maßnahmen bei der Zerstörung von Boden- und Baudenkmalern. Diss. Universität Münster, 2007.

¹² Nota bene: Die Bauordnung trifft auch keine Aussage, wer die Bauvorhaben zu finanzieren hat. Zur selbstverständlichen Geltung des DSchG auch für den Staat siehe Leisner, Denkmalschutz und Staatsbauten, Privilegierung einer Staatsaufgabe oder "Gleichstellung mit dem Bürger", BayVBI 2003, 385 ff.

¹³ Stellungnahme des Oberbundesanwälts vom 1. Februar 1996 im Verfahren BVerwG 11 A 80.95, Datei in Denkmalrecht in Deutschland

¹⁴ Ein bundeseinheitliches Schatzregal besteht in Deutschland nicht, es wird auch nicht durch das Übereinkommen von Malta gefordert. Strittig ist, welche Auswirkungen das Bestehen oder Fehlen eines Schatzregals auf das Verkäufer- und Käuferverhalten haben.

¹⁵ Berlin hat sich geweigert, die "Scheibe von Nebra" anzukaufen; siehe die Schilderung der Vorgeschichte in Meller, Die Himmelscheibe von Nebra, Archäologie in Sachsen-Anhalt 2002/1 S. 7 ff.; hierzu auch: Der geschmiedete Himmel, Stuttgart 2004, und www.lisa.de/himmelscheibe_von_nebra/.