

# Amtliche Grabungsrichtlinien versus Norm – Ein Vergleich der Genese und Rechtskraft am Beispiel der Richtlinien des österreichischen Bundesdenkmalamtes

Raimund Karl

**Zusammenfassung** – Die Richtlinien archäologische Maßnahmen des österreichischen Bundesdenkmalamtes (BDA) erweisen sich bei genauerer Betrachtung als unverbindliche Empfehlung, an deren Methodik man sich nur halten muss, wenn man das im Genehmigungsantrag beantragt hat. Jede andere wissenschaftlich anerkannte, beantragte Methodik muss vom BDA ebenfalls bewilligt werden. Wie von Anonymus (2021) am Beispiel der Richtlinien des westfälischen Amtes für Archäologie gezeigt, lässt sich nicht feststellen, welche Art von Norm die Richtlinien des BDA sind und was genau ihr rechtlicher Status ist. In erster Linie scheinen sie dem Nutzen der Amtsorgane zu dienen. Es wird vorgeschlagen, statt behördlich oktroyierter Richtlinien die für ein verlässliches archäologisches Grabungs- und Dokumentationswesen erforderlichen Standards auf dem dafür in Österreich gesetzlich durch das Normengesetz 2016 vorgesehenen Weg, nämlich in einem Normungsverfahren, als nationale Norm zu entwickeln.

**Stichwörter** – Archäologie; Grabungsrichtlinie; Dokumentationsrichtlinie; privatwirtschaftliche Archäologie; Denkmalschutzgesetz; Österreich; Bundesdenkmalamt; ASI; Österreichisches Normungsinstitut; DIN-Norm; Normungswesen

**Title** – Heritage Agency Guidelines versus Industry Standards – A case study of the archaeological fieldwork guidelines of the Austrian Bundesdenkmalamt

**Abstract** – The Guidelines Archaeological Measures of the Austrian Federal Monuments Agency (BDA/“Bundesdenkmalamt”) on closer inspection turn out to be non-binding recommendations. In compliance with the methodology described within they become only obligatory if that is requested in the permit application. Any other recognised scientific methodology must also be permitted on application. As Anonymus (2021) demonstrated, regarding the Guidelines of the Westfalian agency for archaeology, it cannot be determined what kind of standard the Guidelines of the BDA actually are and what precisely their legal status is. They appear to serve mainly the convenience of the public officials. It is proposed that, rather than relying on state agency-imposed guidelines, reliable standards for archaeological excavation and recording should be developed through the standardisation process as determined by Austrian law in the Normengesetz 2016 for creating national norms.

**Key words** – archaeology; excavation guidelines; recording guidelines; commercial archaeology; Monuments Protection Law; Austria; Federal Monuments Agency; ASI; Austrian Standards International; DIN-Norm; standardisation

## Einleitung

In den *Archäologischen Informationen* Jg. 44 hat sich ein anonymer Autor mit den im Februar 2021 in überarbeiteter Fassung neu veröffentlichten Grabungsrichtlinien der LWL-Archäologie für Westfalen und insbesondere der Frage ihrer Verbindlichkeit für durch private Grabungsfirmen durchgeführte archäologische Ausgrabungen kritisch auseinandergesetzt (ANONYMUS, 2021). Als unmittelbare Folge dieses Artikels wurden daraufhin diese gerade erst online gestellten Richtlinien von der LWL-Archäologie für Westfalen zur neuerlichen Überarbeitung zurückgezogen (entöffentlicht, wenn man so will). Mehrere kritische Nachfragen der DGUF und eventuell verstärkt durch einen Artikel zu schon von mir kritisierten Passagen aus den dortigen Grabungsrichtlinien (KARL, 2019a, 28-32), die die grob rechtswidrige Zensur wissenschaftlicher Publikationstätigkeit und verfassungswidriger Selbst-

aneignung von Publikations- und sonstigen Nutzungsrechten der Forschungsergebnisse privater Grabungsunternehmen durch das Landesamt für Denkmalpflege Hessen („HessenArchäologie“) (Biermann, 2021) thematisierten, wurden schließlich Anfang 2022 durch die LWL-Archäologie für Westfalen neu überarbeitete Grabungsrichtlinien veröffentlicht, die wenigstens teilweise die von Anonymus (2021) geäußerte Kritik zu berücksichtigen scheinen (DGUF, 2022).

Denkmalämter im deutschen Sprachraum verwenden seit der Erstveröffentlichung der Grabungsstandards des Verbands der Landesarchäologen der Bundesrepublik Deutschland (VLA, 1999; 2006) diese „Richtlinien“ oder vergleichbar bezeichnete Emanationen, um das archäologische Ausgrabungswesen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu regeln. Diese Richtlinien scheinen aber jeweils nur durch ihren Anschluss als Auflage oder Nebenbestimmung an NFG- bzw. Grabungsgenehmigungsbescheide oder als Ver-

tragsklausel in öffentlich-rechtlichen Grabungsverträgen verbindlich zu werden.

Es stellen sich dabei allerdings einige relevante, bisher noch kaum betrachtete Fragen, z. B. worum es sich bei solchen Richtlinien aus rechtlicher Sicht überhaupt handelt und unter welchen Voraussetzungen sie für welchen Personenkreis welche Verbindlichkeit entfalten bzw. überhaupt verbindlich gemacht werden können, bzw. – was nicht unbedingt dasselbe ist – verbindlich gemacht werden dürfen. Ebenfalls fraglich ist – wie das Beispiel des Versuchs der Selbstaneignung von Publikations- und sonstigen Nutzungsrechten an durch Privatunternehmen gewonnenen Forschungsergebnissen durch zahlreiche deutsche Denkmalämter zeigt (KARL, 2019a, 28-32; BIERMANN, 2021; ZERRES, 2022) – was überhaupt in solchen Richtlinien an inhaltlichen Bestimmungen enthalten sein darf, damit diese z. B. Antragstellern überhaupt rechtmäßig als Auflage in NFG- oder Grabungsgenehmigungsbescheiden aufgebürdet werden dürfen.

Nachdem das österreichische Bundesdenkmalamt (BDA) gerade die neu überarbeitete 6. Fassung seiner Richtlinien für das archäologische Grabungs- und Dokumentationswesen veröffentlicht hat (BDA, 2022), möchte ich in diesem Beitrag den von Anonymus (2021), Biermann (2021) und Zerres (2022) gespielten Ball aufgreifen und betrachten, wie es sich damit in Österreich verhält. Im Vordergrund sollen dabei die Fragen stehen, ob, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen man sich bei archäologischen Ausgrabungen und sonstigen „Maßnahmen“ an diese Richtlinien halten muss; ob sie in ihrer derzeit vorliegenden Form überhaupt rechtmäßig als Auflage Grabungsgenehmigungsbescheiden gem. § 11 Abs. 1 DMSG angeschlossen werden dürfen; und inwieweit es nicht einen besseren und vor allem rechtmäßigeren Weg gäbe, um einen archäologischen „Stand der Technik“ festzulegen.

### Die Genese der „Richtlinien“ für „Archäologische Maßnahmen“ des BDA

Die österreichische Archäologie ist eigentlich erstaunlich lange ohne irgendwelche behördlichen Richtlinien für das archäologische Grabungswesen ausgekommen. Denn die ersten derartigen Richtlinien wurden vom BDA erst vor etwas über einem Jahrzehnt veröffentlicht (BDA, 2010). Dabei handelte es sich zuerst – aufgrund der unerwartet entstandenen und „dringlichen Notwendigkeit“ ihrer Einführung – nur um eine Übernahme der geringfügig angepassten Grabungsstandards des VLA (2006).

Unerwartet und dringlich war die Einführung von Grabungsrichtlinien in Österreich scheinbar geworden, weil sich das BDA aus dem Bereich des drittmittelfinanzierten Rettungsgrabungswesen „zurückgezogen“ (HEBERT & HOFER, 2010, 9) hatte.<sup>1</sup> Solange das Amt das Rettungsgrabungswesen noch selbst fest in der Hand hatte, waren Richtlinien scheinbar nicht erforderlich, schließlich wäre es widersinnig, wenn die Behörde sich selbst (vgl. dazu KARL, 2018, 296-297) oder Grabungsvereinen Vorgaben machen würde, deren Vorstand ohnehin zum Großteil aus Beamten der archäologischen Fachabteilung des BDA, deren Ehepartnern, Schwagern, usw. bestand (KARL, 2011, 89-127; 315-326). *Honi soit qui mal y pense.*<sup>2</sup>

2010 musste die ganze praktische archäologische Denkmalpflege den profitorientiert arbeitenden und deshalb der Unzuverlässigkeit verdächtigen privaten Grabungsunternehmen anvertraut werden. „Dies bedingte Überlegungen zu einer Neugestaltung der Genehmigungen nach § 11 Denkmalschutzgesetz (=Grabungsgenehmigungen) und die Schaffung eines Regelwerkes für die Durchführung und Dokumentation archäologischer Grabungen, das seit Februar 2010 als „Richtlinien für archäologische Grabungen in Österreich“ verbindlich und auf der Website des Bundesdenkmalamts (<http://www.bda.at/downloads/1371/> [18.5.2022]) zusammen mit Hinweisen für Archäologinnen und Archäologen sowie Auftraggeberinnen und Auftraggeber abrufbar ist.“ (HEBERT & HOFER, 2010, 9; Hervorhebung: RK). Man beachte an dieser Stelle besonders die Bestimmtheit der Formulierung über Zweck und Allgemeinverbindlichkeit der Richtlinien.

Gleichzeitig wurde aber von Bundesdenkmalamt ein „Arbeitskreis Richtlinien für archäologische Grabungen in Österreich“ einberufen, der „fast ausschließlich aus externen Experten und Expertinnen bestand“ (BDA, 2012, 2) und in mehreren Sitzungen in den Jahren 2010 und 2011 von denen des VLA (2006) unabhängige Richtlinien entwickelte, die mit 1.1.2012 „verbindlich“ wurden. Nach welchen Kriterien die Einberufung erfolgte, ist leider nicht völlig klar; nach Ansicht des BDA wurde aber mit den von diesem Arbeitskreis entwickelten Richtlinien (wenigstens in diesem Arbeitskreis?) ein „weitestgehende[r] consensus omnium“ (HEBERT & HOFER, 2013, 13) erreicht.

In den nunmehr gegenüber den ersten Richtlinien von 2010 deutlich erweiterten Vorbemerkungen führt das BDA dann auch aus, was seiner Meinung nach diese behördliche Emanation darstellen soll:

„1. Die gegenständlichen Richtlinien stellen eine **generelle Ausformulierung der vom Bundesdenkmalamt**

gemäß § 11 Denkmalschutzgesetz (= DMSG) vom 25. September 1923, BGBl. Nr. 533/1923 in der Fassung BGBl. I Nr. 170/1999 und BGBl. I Nr. 2/2008, für die Durchführung von archäologischen Maßnahmen festzusetzenden „Einschränkungen, Auflagen und Sonderregelungen ... (hinsichtlich ... Art der Durchführung, Meldepflichten, Kontrollen usw.)“ dar.“ (BDA, 2012, 2; Hervorhebung: RK). Es stellt des Weiteren in diesen Vorbemerkungen auch mit Bestimmtheit fest:

„4. Die gegenständlichen Richtlinien legen fest, wie bei nach dem Denkmalschutzgesetz zu bewilligenden archäologischen Maßnahmen vorzugehen ist. Sämtliche Arbeiten sind nach dem Stand der Technik und der wissenschaftlichen Erkenntnis auszuführen. Die Richtlinien legen fest, welche Dokumente anzufertigen, welche Informationen zu erfassen und wie diese zu dokumentieren sind, und wie mit der materiellen Hinterlassenschaft archäologischer Fundstellen umzugehen ist. Die Dokumentation mit dem Bericht ist in deutscher Sprache abzufassen.“ (BDA, 2012, 2-3; Hervorhebung: RK).

In Ausnahmefällen, wenn das durch besondere Rahmenbedingungen, Befundsituationen oder Projektziele sinnvoll ist oder erzwungen wird, gestattet das BDA allerdings freundlicherweise ein Abweichen von den Richtlinien.

„In jedem Fall sind inhaltliche Abweichungen von den gegenständlichen Richtlinien nur mit entsprechender Bewilligung des Bundesdenkmalamtes zulässig. In derartigen Ausnahmefällen hat der/die Antragsteller/in bereits vor Projektbeginn die zwingenden Gründe für inhaltliche Abweichungen von den gegenständlichen Richtlinien in dem mit dem Antrag einzureichenden Konzept ausreichend darzustellen.“ (BDA, 2012, 3; Hervorhebung: RK).

Das BDA stellt also in diesen Vorbemerkungen zur 2. Fassung seiner Richtlinien nicht nur fest, dass diese bei allen (im weiteren Text auch explizit als „bewilligungspflichtig“<sup>3</sup> ausgewiesenen) Maßnahmen vollständig verpflichtend einzuhalten sind, sofern nicht zwingend dagegensprechende Gründe ein speziell zu bewilligendes Abgehen von deren inhaltlichen Vorgaben sinnvoll oder gar notwendig machen; sondern auch, dass sie als eine an eine Allgemeinheit gerichtete Regelung mit normativem Charakter gedacht sind, die (durch Anschluss an einen Bescheid) rechtsgestaltende Außenwirkung entfaltet. Auch das ist besonders zu beachten.

Was ihren eigentlichen Inhalt betrifft, regeln die Richtlinien des BDA seit 2012 die archäologische Feldforschung bis in erstaunliche Details. Dazu gehört von Anfang an z. B., dass Grabungen zwingend in stratigrafischer Methode durchzu-

führen und Kontexte zwingend als „stratigrafische Einheit (SE)“ zu benennen und mit einer eigenen fortlaufenden arabischen Zahl zu bezeichnen sind (BDA, 2012, 8). Dazu gehört aber auch, dass der verpflichtend abzugebende „Teil B“ des Grabungsberichtes in der Schriftart Times New Roman in Schriftgröße 11 Punkt, Zeilenabstand von 1,5 linksbündig einspaltig zu setzen, Seitenzahlen rechts unten anzugeben sind und Zitierweise und Literaturangaben den Redaktionsrichtlinien der Fundberichte aus Österreich zu entsprechen haben (BDA, 2012, 28-29).

Man beachte hier insbesondere, dass die gesetzliche Bestimmung, auf die sich das BDA bei der Gestaltung der Berichtspflicht stützt, seine Ermächtigung durch § 11 Abs. 1 DMSG zum Anschluss von Auflagen zu Meldepflichten an Grabungsgenehmigungsbescheide ist, nicht hingegen die Bestimmung des § 11 Abs. 6 DMSG, die Genehmigungsinhaber gesetzlich zur Erstattung eines umfassenden Berichts über die durchgeführte Grabung „mit allen zur anschaulichen Darstellung notwendigen Zeichnungen, Plänen, Fotos und sonstigem Dokumentationsmaterial“ verpflichtet. Inwieweit es dafür, dass Grabungsgenehmigungsinhaber die ihnen durch § 11 Abs. 6 DMSG auferlegte Verpflichtung in dem Gesetz genügender Weise erfüllen, tatsächlich erforderlich ist, ihnen Schriftart, Schriftgröße, Zeilenabstand und eine bestimmte Zitierweise vorzuschreiben, scheint fraglich.

Seit der Fassung 2012 sind die Richtlinien in Umfang und Detailreichtum samt der darin gemachten Vorschriften zunehmend angewachsen. Betrug 2012 der „normative“ Teil (inklusive inhaltlich zu übernehmender Formulare) der Richtlinien noch 37 Seiten (BDA, 2012, 8-45), wuchs er in der 3. Fassung auf 41 Seiten an (BDA, 2014, 8-49), in der 4. Fassung auf 54 Seiten (BDA, 2016, 11-65), in der 5. Fassung auf 56 Seiten (BDA, 2018, 10-66) und schließlich – teilweise, aber keineswegs nur, durch eine Formatierungsänderung verursacht – in der gerade erschienen 6. Fassung auf beachtliche 98 Seiten (BDA, 2022, 15-113).

Insbesondere in der jüngsten Fassung hat es tatsächlich einige größere Änderungen gegenüber jenen von 2012 bis 2018 gegeben: Bei normativ geregelten Aspekten ist nun jeweils konkret ausgewiesen, was „verbindlicher Bestandteil“ der jeweiligen Vorschrift ist. So zum Beispiel ist nun die Vorschrift, nach stratigrafischer Methode zu graben und Kontexte als „stratigrafische Einheit (SE)“ und mit fortlaufender Zahl in arabischen Ziffern zu bezeichnen, ein solcher „verbindlicher Bestandteil“, während die auch zuvor schon erlaubte

Möglichkeit, mehrere stratigrafische Einheiten zu einem „Objekt“ zusammenzufassen, fakultativ bleibt und somit nicht als „verbindlich“ ausgewiesen wird (BDA, 2022, 21-22). Neu ist z.B. auch, dass nun statt CAD-Plänen auch GIS-Projekte als Planunterlagen abgegeben werden dürfen (BDA, 2022, 42-47), wobei zur sicherlich großen Freude aller Kollegen, die weiterhin das „Maßnahmenpolygon“ als CAD-Plan abgeben wollen, nun die Beifügung einer GIS-Attributtabelle als EXCEL-File zur CAD-Datei nicht nur verbindlicher Bestandteil der CAD-Dokumentation ist, sondern auch das von der Webseite des BDA abrufbare Formular (= Datei) „Maßnahmenpolygon“ verbindlich als verbindlicher Bestandteil zu verwenden ist (BDA, 2022, 45). Und nein, ich habe mich nicht dabei vertippt, als ich zitiert habe, dass die zuletzt genannte Datei verbindlich als verbindlicher Bestandteil der Richtlinien zu befolgen ist.

Vielleicht ganz besonders interessant ist auch die neu als verbindlicher Bestandteil eingeführte Meldung des Endes der Geländearbeit (BDA, 2022, 31). Diese geht nicht nur über die gesetzlich vorgesehenen Meldepflichten hinaus, die zur Meldung des Grabungsbeginns (§ 11 Abs. 3 DMSG), des ersten Fundes und dann weiterer Funde einmal jährlich längstens drei Monate nach Ende des Kalenderjahres (§ 11 Abs. 4 DMSG) verpflichten, sondern hat gleich auch noch „als gutachterliche Stellungnahme festzuhalten, ob nach Abschluss der Maßnahme noch Bodendenkmale an Ort und Stelle erhalten oder ob weitere denkmalpflegerische Maßnahmen erforderlich sind; diese sind anhand entsprechender Plangrundlagen und Fotos darzustellen“ (BDA, 2022, 31). Mag diese Grabungsendmeldepflicht bei bauvorbereitenden Rettungsgrabungen durchaus sinnvoll sein, weil das BDA frühzeitig dadurch erfährt, dass die archäologischen Feldarbeiten abgeschlossen und daher vermutlich mit den eigentlichen Bauarbeiten begonnen werden kann, erscheint sie bei Forschungsgrabungen an abgelegenen Ort eher redundant.

Besonders interessant ist diese Endmeldepflicht, weil die in den Richtlinien damit verbunden „verbindlich“ verlangte gutachterliche Stellungnahme so ziemlich die einzige in den Richtlinien enthaltene Vorschrift zu sein scheint, die einen erkennbaren Bezug zum explizit deklarierten Zweck des Denkmalschutzgesetzes hat, nämlich der Bewahrung von Denkmalen, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt, vor Zerstörung, Veränderung oder Verbringung ins Ausland (§ 1 Abs. 1 DMSG). Allerdings dürfte dieser Bezug in aller Regel das Gegenteil dieses Zweckes erreichen: die Grabungsendmeldung stellt jeden-

falls eine Fundmeldung im Sinne des § 8 Abs. 1 bzw. § 11 Abs. 4 DMSG bezüglich der nach Grabungsende im Boden verbliebenen Bodendenkmale dar. Damit beginnt jedoch mit ihrem Eingang beim BDA die Sechswochenfrist des § 9 Abs. 3 DMSG, binnen der das BDA bescheidmäßig zu entscheiden hat, ob an der Erhaltung der im Boden verbliebenen Bodendenkmale ein öffentliches Interesse tatsächlich besteht. Stellt es diese dann nicht binnen dieser gesetzlichen Frist gem. § 3 Abs. 1 DMSG bescheidmäßig unter Denkmalschutz, bedeutet das, dass denkmalbehördlich festgestellt wurde, dass an ihrer Erhaltung ein öffentliches Interesse tatsächlich nicht besteht; in welchem Fall sie auch nicht mehr als Denkmale geschützt sind (RV 1990, 19-20).

### Wie verbindlich sind die „Richtlinien“ des BDA?

Jedenfalls enthalten die Richtlinien einen Haufen Vorschriften, die einzuhalten jede Menge Arbeit macht und vergleichsweise viel Geld kostet. Dabei erweckt alles bisher Gesagte den Eindruck, als ob sie allgemeinverbindlich wären und sich jede archäologische Feldforschung an die dort gelisteten Vorschriften halten müsste. Immerhin sind sie inzwischen seit 2010 als verbindlich ausgewiesene Sonderregelung des archäologischen Grabungswesen mit verbindlichen Bestandteilen verstärkt, die verbindlich sind. Viel verbindlicher geht wohl nicht mehr, ohne sich völlig lächerlich zu machen.

Alas, *the lady doth protest too much, methinks*.<sup>4</sup> Ein verbindliches Dokument, das so oft sagen muss, dass sein verbindlicher Inhalt verbindlich ist, ist wohl kaum so verbindlich, wie es das gerne wäre. Und tatsächlich ist das bei den Richtlinien des BDA auch tatsächlich der Fall, wenigstens inzwischen.

Von ca. 2010 bis ca. 2015 war es durchaus so, dass das BDA einfach jedem Genehmigungsbescheid gem. § 11 Abs. 1 DMSG die Beachtung der Richtlinien als Bescheidaufgabe angeschlossen hat.<sup>5</sup> Erst in ihrer 3. Fassung erscheint in den Formularen „Prospektionskonzept“ (BDA, 2016, 48-49) und „Grabungskonzept“ (IBID., 50) jeweils ein Feld zum Ankreuzen, ob man entsprechend der Richtlinien vorgehen will oder davon abzuweichen beabsichtigt. Das war immerhin zum ersten Mal in Übereinstimmung mit der gleichlautenden Feststellung im Vorwort der Richtlinien (BDA, 2012, 3; 2014, 3; 2016, 3), auch wenn auf den Formularen nicht genug Platz vorgesehen war, um darstellen zu können, welche andere Vorgehensweise man

verwenden wollte und welche „*zwingenden Gründe*“ diese geplante Abweichung von der Amtslinie rechtfertigen würden. Aber bitte, man soll nicht pingelig sein. Wenigstens wurde man ab jetzt gefragt und konnte als Antwort „*nein*“ ankreuzen.

Das bedeutete aber natürlich noch keineswegs, dass man bloß deshalb, weil man „*nein*“ angekreuzt hatte, von der Beauflagung mit den Richtlinien – oder wenigstens deren Inhalt – verschont blieb. So hatte ich z. B. in meinem Antrag vom 23.1.2018 die Frage, ob ich die Maßnahmen gemäß den Richtlinien durchführen würde, auf beiden Konzeptformularen mit nein beantwortet und eine alternative Vorgehensweise (wenn auch in nicht dafür vorgesehenen Feldern der Antragsformulare, in denen dafür ausreichend Platz war) kurz dargestellt. Das BDA verband daraufhin trotzdem den Genehmigungsbescheid mit 37 nummerierten Auflagen, die großteils verbatim aus dem normativen Teil der Richtlinien kopiert worden waren (inklusive der Vorschrift zur im Berichtsteil B zu verwendenden Schriftart, Schriftgröße, Zeilenabstand, Textformatierung und Zitierweise; BDA 25.4.2018, GZ BDA-61408. obj/0003-ARCH/2018, 12; cf. BDA 2018, 39). Zu beachten ist hier auch besonders, dass diese Beauflagung einem bewilligenden Bescheid in einem Fall angeschlossen war, in dem das BDA aufgrund des Fehlens konkreter Hinweise auf das Vorkommen von denkmalschutzrelevanten Gegenständen am betroffenen Grundstück überhaupt keine gesetzliche Entscheidungskompetenz hatte (BVwG 19.9.2018, W195 2197506-1/11E; cf. VwGH 23.2.2017, Ro 2016/09/0008, Rz 17-18). Schon seine bloße Erteilung verletzte also Verfassungsbestimmungen inklusive des Rechtsstaatslichkeitsprinzips des Art. 18 Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), um von der Verbindung eines solchen krass rechtswidrigen Bescheides mit für den Antragsteller erheblich beschwerenden Auflagen erst gar nicht zu reden.

Dass eine Beauflagung mit den Richtlinien bzw. deren Inhalt nicht zulässig ist, wenn der Antragsteller nicht von sich aus (d. h. freiwillig) beantragt hat, seine geplanten Nachforschungen „*gemäß den „verbindlichen Bestandteilen“ der Richtlinien Archäologische Maßnahmen in der gültigen Fassung*“ (BDA, 2022, 78) durchführen zu dürfen, zeigen nun zwei aktuelle Bescheide des BDA (9.7.2021, GZ 2021-0.385.686; 23.8.2021, GZ 2021-0.544.655). In beiden genannten Fällen hatte der jeweilige Antragsteller eine von den Richtlinien abweichende Vorgehensweise beantragt und diese auch jeweils in einer auf separaten Beilagen dem Antrag beigelegten, kurzen (in

einem Fall ca. 1,5-, im anderen ca. 3,5-seitigen) Beschreibung des geplanten Feldforschungsvorhabens dargestellt. Die geplante Grabungs- und Dokumentationsmethodik wurde dabei in beiden Fällen in jeweils einem 154 bzw. 152 Worte langen Absatz behandelt. In einem Fall wurde im Wesentlichen die Durchführung und Dokumentation (ohne Verwendung eines Pantografen) der Grabung in Planums- bzw. Abstichgrabungsmethode nach Gersbach (1998, 29-31) beantragt. Im anderen wurde hingegen die Grabungsdurchführung „*nach Maßgabe der forschersichen Notwendigkeit und auch unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte nach allgemein bekannten und anerkannten und gängigen Prinzipien feldarchäologischer Methodik, abhängig von den abzutragenden Primärkontexten bevorzugter Weise im kontextfolgenden Abtrag*“ und eine Grabungsdokumentation „*mit entsprechenden, allgemein anerkannten Methoden unter Anwendung analoger und digitaler Prozeduren im wissenschaftlich notwendigen Ausmaß*“ beantragt.<sup>6</sup> Zwingende Gründe für das geplante Abweichen von der richtliniengemäßen Vorgangsweise wurden in beiden Fällen nicht angeben.

In beiden Fällen erließ daraufhin das BDA jeweils einen bewilligenden Bescheid gem. § 11 Abs. 1 DMSG. Beide Bescheide waren zwar mit jeweils zwei Auflagen verbunden, von denen eine dem jeweiligen Genehmigungsinhaber (entgegen deren jeweiligem Antragsvorbringen) zwingend die Verwendung der stratigrafischen Grabungsmethode vorzuschreiben versuchte,<sup>7</sup> eine Verbindung der Bescheide mit den Richtlinien (BDA, 2018; 2022) als Bescheidaufgabe wurde jedoch in beiden Fällen nicht vorgenommen.

Nachdem nun aber die Beachtung der „*verbindlichen Bestandteile*“ der Richtlinien erst durch deren Verbindung als Auflage mit einem rechtskräftigen Bescheid des BDA gem. § 11 Abs. 1 DMSG tatsächlich auch rechtswirksam (und somit im rechtlichen Sinn „*verbindlich*“) wird (BDA, 2018, 2; 2022, 6-7), bedeutet das nichts anderes, als dass die „*verbindlichen Bestandteile*“ der Richtlinien für die Inhaber dieser beiden Genehmigungen (sollten diese jemals in Rechtskraft erwachsen) ganz und gar nicht „*verbindlich*“ sind. Vielmehr haben sich diese beiden bei der allfälligen Durchführung der von ihnen geplanten Ausgrabungen nur an die gesetzlichen Vorschriften von § 11 Abs. 3-6 DMSG samt deren Rechtsfolgen gem. § 9 Abs. 3 und 4 sowie gegebenenfalls § 10 DMSG (sowie allfällig mit dem jeweiligen in Rechtskraft erwachsenen Bescheid rechtmäßig verbundenen Auflagen des BDA) zu halten.

Sie haben also nur (gem. § 11 Abs. 3 DMSG) dem BDA den Beginn ihrer Feldarbeiten umgehend anzuzeigen, diesem gem. § 11 Abs. 4 DMSG den ersten sowie danach – allerdings nur einmal jährlich – alle weiteren wissenschaftlich relevanten Funde des jeweiligen Kalenderjahres zu melden, gem. § 11 Abs. 6 DMSG einmal jährlich einen anschaulichen Maßnahmenbericht dem BDA zu übermitteln und dürfen (gem. § 11 Abs. 5 DMSG) bei der Feldarbeit unerwartet angetroffene Bodendenkmale (im Sinne der Legaldefinition des § 8 Abs. 1 DMSG) nur im für das wissenschaftliche Grabungswesen unvermeidlichen und daher notwendigen Ausmaß verändern bzw. zerstören. Des Weiteren müssen sie nur noch beachten, dass alle entdeckten beweglichen Bodendenkmale gem. § 9 Abs. 3 DMSG vom Zeitpunkt ihrer Entdeckung bis zu längstens 6 Wochen ab tatsächlicher Abgabe einer diesbezüglichen Fundmeldung automatisch kraft gesetzlicher Vermutung unter Denkmalschutz stehen und ihre vorsätzliche Zerstörung bzw. Veränderung somit ohne separate Genehmigung des BDA gem. § 5 Abs. 1 DMSG durch § 4 Abs. 1 DMSG verboten ist; diese Funde gegebenenfalls gem. § 9 Abs. 4 DMSG dem BDA befristet auf bis zu zwei Jahre zur wissenschaftlichen Bearbeitung überlassen werden müssen; und in Hinblick auf die Fundeigentumsfrage gem. § 10 Abs. 1 bzw. 3 DMSG die hadrianische Teilungsregel des § 399 ABGB anzuwenden ist. All das gilt aber exakt gleichermaßen auch für jeden durch entsprechende Bescheidaufgabe zum richtlinienkonformen Vorgehen verpflichteten Inhaber einer Grabungsgenehmigung.

Natürlich folgt aus der Tatsache, dass die beiden Inhaber der nicht entsprechend beauftragten Genehmigungen nicht zur Beachtung der „verbindlichen Bestandteile“ der Richtlinien verpflichtet sind keineswegs, dass diese im Rahmen ihrer jeweiligen Grabungsgenehmigung vollkommen frei tun und lassen dürfen, was sie wollen. Vielmehr müssen sie dennoch mit wissenschaftlich anerkannten Grabungsmethoden graben, Entdeckungen wissenschaftlich dokumentieren und selbstverständlich auch innerhalb der jeweils relevanten gesetzlichen Fristen den gesetzlichen Anforderungen genügende Fundmeldungen erstatten und Maßnahmenberichte dem BDA übermitteln.

Dennoch ist der Unterschied zwischen diesen und ihren zu richtliniengemäßigem Vorgehen verpflichteten Kollegen selbst unter der Annahme signifikant, dass die beiden Erstgenannten dennoch zur wenigstens ungefähren Einhaltung mancher der „verbindlichen Bestandteile“ der Richtlinien – wie z. B. der Anfertigung maßstabsgetreuer

Detailpläne von Befunden bzw. Kontexten (BDA, 2022, 48-49) oder adäquater alternativer Dokumentationsunterlagen – verpflichtet sind.<sup>8</sup> Denn nicht alle in den „verbindlichen Bestandteilen“ der Richtlinien enthaltenen Vorschriften müssen eingehalten werden, um dem Kriterium der Wissenschaftlichkeit zu genügen; viele sind redundant und einige auch mit absoluter Sicherheit wissenschaftlich völlig irrelevant, wie z. B. Schriftgrößen etc. (BDA, 2018, 39).

Andere „verbindliche Bestandteile“ der Richtlinien, wie z. B. jene zur Konservierung von Funden und Befunden (BDA, 2022, 33) – die noch dazu auch beachtliche Mehrkosten verursachen können – sind nicht nur für die Wissenschaftlichkeit des Vorgehens bei der Feldforschung irrelevant, sondern finden auch keinerlei Deckung in der denkmalspezifischen Erhaltungspflicht des DMSG (siehe dazu z. B. VwGH 8.9.1977, 1113/77; 19.5.1993, 89/09/0005; 11.3.2011, 2010/09/0241). Diese trifft erstens nur den Denkmaleigentümer, nicht den Grabungsgenehmigungsinhaber (der normalerweise kein Eigentum an den von ihm ausgegrabenen Denkmälern hat oder erwirbt); ist zweitens „passiv“, d. h. auf jene Erhaltungsmaßnahmen beschränkt, die jeder durchschnittlich sorgfältige Eigentümer aus eigenem Antrieb laufend durchführen würde; und kann drittens selbst dem Denkmaleigentümer überhaupt nur im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren aufgetragen werden (Bazil et al., 2016, 16; 43-44).

Nachdem es aber der Erfahrung des alltäglichen Lebens entspricht, dass der durchschnittlich sorgfältige Eigentümer längst unbrauchbar gewordener beweglicher Gegenstände (= archäologischer Funde) und unbeweglicher Überreste künstlich errichteter bzw. gestalteter Bodenformationen (= archäologischer Befunde) keinerlei Maßnahmen zu deren Erhaltung trifft, muss nicht einmal ihr rechtmäßiger Eigentümer irgendwelche Maßnahmen zur Bodenerhaltung treffen, geschweige denn der Grabungsleiter. Und nachdem sich die wirtschaftliche Zumutbarkeit von Erhaltungsmaßnahmen aus dem (wirtschaftlichen) Ertrag ergibt, den sein Eigentümer aus der Nutzung seines Denkmals gewinnen kann, der bei Bodenfunden und -befunden in aller Regel Null ist, können schon dem Denkmaleigentümer keinerlei Konservierungsmaßnahmen wirtschaftlich zugemutet werden.

Der Archäologe, der beantragt hat, nicht gemäß den Richtlinien zu graben, kann alle sich aus irgendwelchen „verbindlichen Bestandteilen“ der Richtlinien ergebenden Mehrbelastungen, die nicht unbedingt dafür erforderlich sind, dass sein

Vorgehen als wissenschaftlich zu betrachten ist, und allfällig damit verbundene Mehrkosten also komplett einsparen. Denn alle diese Bestandteile der Richtlinien sind nur für jene Genehmigungsinhaber tatsächlich „verbindlich“, die sich – um die ca. 150 Worte<sup>9</sup> richtlinienabweichende Methodikbeschreibung in ihrem Antrag zu sparen – „freiwillig“ dazu entschieden haben, die Durchführung ihrer Maßnahme „gemäß den Richtlinien Archäologische Maßnahmen in der gültigen Fassung“ (BDA, 2022, 75) zu beantragen.

Dass die Richtlinien so auffällig darum bemüht sind, sich als wirklich für alle archäologischen Maßnahmen in Österreich verbindlich darzustellen, liegt also sicher nicht daran, dass sie tatsächlich verbindlich wären. Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall. Sich zu überlegen, warum unter diesen Umständen in den Richtlinien so stark der falsche Eindruck geschürt wird, sie wären allgemein verbindlich, überlasse ich der geeigneten Leserschaft selbst. Ich glaube von allen Menschen das Schlechteste, selbst von mir, und ich habe mich noch selten getäuscht.<sup>10</sup>

#### Welche Art von Norm sind die „Richtlinien“ des BDA?

In Anbetracht der freiwilligen Verbindlichkeit der Richtlinien stellt sich natürlich die Frage, um welche Art von Norm es sich dabei nun wirklich handelt.

Dass es sich dabei um irgendeine Art von Norm handeln soll, ist unbestritten, denn dass damit für das archäologische Feldforschungswesen ein einheitlicher Standard festgelegt werden soll, hat das BDA selbst wiederholt festgestellt (z. B. HEBERT & HOFER, 2012, 33-34; 2013, 12-13). Dass den Richtlinien normativer Charakter zukommen soll, ergibt sich auch daraus, dass sie in ihrem Vorwort selbst als „generelle Ausformulierung“ der „Einschränkungen, Auflagen und Sonderregelungen [...] (hinsichtlich [...] Art der Durchführung, Meldepflichten, Kontrollen usw.)“ (BDA, 2022, 7), die für die Durchführung archäologischer Maßnahmen gem. § 11 Abs. 1 DMSG festzusetzen seien und „die andernfalls vom Bundesdenkmalamt festzulegenden Bescheidaufgaben“ (IBID., 6) ersetzen, bezeichnet werden. Nachdem der Begriff des Bescheides in Österreich immer einen individuellen, hoheitlichen, im Außenverhältnis ergehenden normativen Verwaltungsakt bezeichnet,<sup>11</sup> stellt eine generelle Festsetzung des zu regelnden Verhaltens von Normunterworfenen, die andernfalls die dem Einzelfall spezifisch anzupassenden Auf-

lagen ersetzt, selbstverständlich eine Standardisierung mit normativem Charakter dar.

Außerdem implizieren bzw. sprechen die Richtlinien selbst in ihrem Vorwort auch schon seit ihrer zweiten Fassung davon, dass sie den Stand von Wissenschaft und Technik abbilden bzw. dessen Einhaltung garantieren würden (BDA, 2012, 3; 2022, 7) und zu ihrer Erstellung von 2010 bis 2013 ein externer Expertenkreis herangezogen worden sei (z. B. BDA, 2012, 2; 2018, 3).<sup>12</sup> Die Orientierung am Stand bzw. Definition eines Standes der Technik und Wissenschaft (ÖVE/ÖNORM EN 45020:2007; VwGH 20.9.2001, 2000/07/0221) ebenso wie die Beiziehung von Sachverständigen aus interessierten Kreisen für die Dokumenterstellung erinnert an die Grundsätze der Normungsarbeit, die im § 5 Normengesetz 2016 (NormG) festgesetzt werden. Das spricht dafür, dass die Richtlinien eine österreichische Norm sein sollen.

Dafür, dass es sich um eine Norm handeln soll, spricht ebenso, dass in den Richtlinien selbst stets davon gesprochen wird, dass sie verbindlich bei allen genehmigten Ausgrabungen zu beachten sind und nur mit expliziter Bewilligung des BDA aufgrund besonderer Umstände davon abgegangen werden darf (z. B. BDA, 2010, 1; 2012, 2-3; 2022, 6-7). Als generelle, d. h. an eine Vielzahl von Personen gerichtete, abstrakte, d. h. eine Vielzahl von Sachverhalten erfassende Regelung scheinen die Richtlinien damit faktisch Verordnungscharakter<sup>13</sup> zu haben, d. h. eben inhaltlich – gleich wie ein Gesetz – allgemein verbindlich zu sein. Etwa in diesem Sinn ist wohl auch die immer wiederkehrende Formulierung zu verstehen, es gebe eine „gültige“ Fassung der Richtlinien (z. B. BDA, 2018, 49-51; 2022, 75-80), eine Ausdrucksweise, die sonst nur im Zusammenhang mit allgemeinverbindlichen Rechtsnormen, eben Gesetzen und Verordnungen, üblich ist. Denn eine Bescheidaufgabe, die stets ausschließlich der Regelung eines ganz konkreten Einzelfalls dient, kann schon allein aus diesem Grund niemals über diesen Einzelfall hinaus generell „gültig“ sein.

Gleichzeitig enthalten die Richtlinien aber auch viele unverbindliche Empfehlungen, unter anderem z. B. für ausdrücklich „nicht bewilligungspflichtige“ Forschungshandlungen wie Archivrecherchen, die „archäologisch-topografische Geländedarstellung“ sowie die Luftbildarchäologie (BDA, 2022, 13-15). In diesem Bereich scheinen die Richtlinien also eher den Charakter einer Gute-Praxis-Empfehlung zu haben, weil dem BDA bezüglich dieser Nachforschungshandlungen offensichtlich keine Entscheidungskompetenz zu-

kommt und es diese nicht einmal selbst für sich zu beanspruchen versucht.<sup>14</sup>

In die gleiche Richtung deutet auch die Tatsache, dass entgegen dem in ihnen selbst und auch sonst vom BDA explizit oder wenigstens implizit Behaupteten die Einhaltung der Richtlinien eben gerade nicht verpflichtend ist, sondern erst durch ihre Verbindung als Auflage mit einem Grabungsgenehmigungsbescheid verbindlich wird; was nur der Fall ist, wenn der Antragsteller freiwillig von sich aus beantragt, bei seiner vom BDA zu genehmigenden Feldforschung gemäß den Richtlinien vorgehen zu dürfen. Kann man aber bei der Feldforschung ohnehin auch in so ziemlich jeder beliebigen anderen, als wissenschaftlich anerkannten (oder auch nur anererkennungsfähigen) Weise vorgehen, dann sind die Richtlinien nicht mehr als eine unverbindliche Empfehlung. Es ist auch fraglich, ob so etwas wie eine generelle (d.h. an eine Vielzahl von Personen gerichtete), auf eine Vielzahl unterschiedliche Sachverhalte (unterschiedliche Arten von Prospektionen, Typen von Grabungen, Bodenverhältnisse, Befundsituationen etc.) gleichermaßen anwendbare (= abstrakte) Ausformulierung von Verhaltensvorschriften überhaupt mit einem Bescheid als bzw. anstelle der sonst mit diesem zu verbindenden Auflagen verbunden werden kann. Zwar könnten die Richtlinien eventuell als „*Musterliste*“ regelmäßig vorzuschreibender Auflagen verstanden werden, wie sie von häufiger beigezogenen Sachverständigen in Verwaltungsverfahren manchmal verwendet werden (siehe dazu z. B. HINTERWIRTH 2008, 81); im konkreten Fall von den Amtssachverständigen des BDA. Als solche müssten allerdings die Richtlinien im Bescheidspruch auf den konkreten Sachverhalt des jeweiligen Einzelfalls angepasst werden, z. B. durch Streichungen der nichtpassenden Stellen (IBID.). Die Vorschreibung der inzwischen ausnehmend umfangreichen Richtlinien in ihrer Gesamtheit mag für das BDA „ganz ‚angenehm‘ sein, erspart“ es „sich doch ein aufwändiges Verfahren, in dem die im Einzelfall konkret gebotenen Auflagen und Pflichtenkataloge zu erarbeiten wären“ (IBID., 85); als einzelne Auflage für einen konkreten Einzelfall sind sie aber wohl zu unbestimmt.

Darüber hinaus stellt sich nicht nur die Frage der hinreichenden Bestimmtheit (selbst in der neu formulierten 6. Fassung der Richtlinien, in der die zuvor fehlende Bestimmtheit durch spezielle Ausweisung der „*verbindlichen Bestandteile*“ wenigstens ansatzweise zu verbessern versucht wurde; BDA, 2022), sondern auch ob sie überhaupt erforderlich und geeignet dafür sind, das

gesetzliche Schutzziel des DMSG (die physisch unveränderte Erhaltung der schutzwürdigen Denkmale) zu erreichen oder sich ihm wenigstens anzunähern; und inwieweit ihre Beachtung überhaupt behördlich erzwingbar ist (HINTERWIRTH, 2008, 82-84). Dabei ist insbesondere zu bedenken, dass die Erforderlichkeit der in den Richtlinien getroffenen „*verbindlichen*“ Anordnungen schon allein deshalb wohl kaum gegeben sein kann, weil die Genehmigung der Verwendung alternativer Grabungs- und Dokumentationsmethoden offensichtlich möglich ist (siehe dazu schon weiter oben zu den Bescheiden des BDA vom 9.7.2021, GZ 2021-0.385.686 und 23.8.2021, GZ 2021-0.544.655).

Dass zudem für wenigstens manche „*verbindlichen Bestandteile*“ der Richtlinien wie z. B. Konservierungspflichten (BDA, 2022, 33) jedwede gesetzliche Grundlage in der maßgeblichen Verwaltungsvorschrift (d.h. dem DMSG) fehlt, erschwert die Sache noch mehr, weil selbstverständlich auch Bescheidaufgaben als hoheitliche Anordnungen dem Legalitätsprinzip des Art. 18 Abs. 1 B-VG unterliegen (HINTERWIRTH, 2008, 79). Tatsächlich ist eine Überschreitung des gesetzlichen Rahmens selbst in einer Verordnung nicht zulässig. Dass die Richtlinien definitiv keine Verordnung sind, ist nicht nur aus der Tatsache erkenntlich, dass sie nicht im dafür vorgesehenen Bundesgesetzblatt II (§ 4 Abs. 1 Z 2 Bundesgesetzblattgesetz 2004) veröffentlicht wurden und daher niemals „*Gültigkeit*“ erlangen konnten;<sup>15</sup> sondern auch daraus, dass dem BDA selbst als nachgeordneter Dienststelle des Bundesministeriums für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (BM-KÖS) überhaupt keine Verordnungskompetenz gem. Art. 18 Abs. 2 B-VG oder einer sonstigen es dazu ermächtigenden Rechtsvorschrift zukommt und es daher überhaupt keine Verordnungen erlassen kann. Damit scheidet automatisch auch die Möglichkeit aus, dass die Richtlinien geeignet sein könnten, die „*vom Bundesdenkmalamt festzulegenden Bescheidaufgaben*“ zu „ersetzen“, wie das in der jüngsten Auflage der Richtlinien (BDA, 2022, 6) insinuiert wird, weil das BDA auch nicht auf die Durchführung des erforderlichen Ermittlungsverfahrens verzichten darf, ob, und wenn ja, welche Auflagen in jedem konkreten Einzelfall mit der beantragten Grabungsgenehmigung zu verbinden sind, wenn sich der Antragsteller in seinem Antragsvorbringen zur Einhaltung der Richtlinien selbst verpflichtet hat.

Eine den Stand der Technik abbildende oder festsetzende österreichische Norm können die Richtlinien schließlich auch nicht sein, denn die

Befugnis zur Entwicklung und Veröffentlichung nationaler Normen kann gem. § 3 Abs. 1 NormG vom Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft nur mit Bescheid und nur einem Verein erteilt werden, dessen Tätigkeit nicht auf Gewinn ausgerichtet ist und der die Erfüllung der im NormG festgelegten Anforderungen gewährleistet. Diese österreichische Normungsorganisation ist derzeit Austrian Standards International (ASI; vormals: Österreichisches Normungsinstitut), nicht das BDA. Hinzu kommt, dass das BDA bei der Schaffung der Richtlinien auch wenigstens den Großteil der in § 5 NormG definierten Grundsätze der Normungsarbeit missachtet hat.

Um welche Art von Norm es sich bei den Richtlinien des BDA (2022) nun wirklich handeln soll, oder ob es sich dabei nicht eventuell doch nur um eine Gute-Praxis-Empfehlung handelt, lässt sich also nicht bestimmen. Weder sind sie ein Katalog gängiger Genehmigungsbescheide mit im Einzelfall entsprechenden Auflagen, aus dem Amtssachverständige die jeweils im konkreten Fall erforderlichen auswählen und alle nicht zutreffenden streichen könnten. Denn wären sie das, müssten Grabungsgenehmigungsbescheiden tatsächlich nur die in jedem konkreten Einzelfall relevanten „verbindlichen Bestandteile“ als jeweils einzelne Auflagen angeschlossen werden, nicht einfach vollumfänglich die gesamten Richtlinien. Noch sind sie eine Verordnung, weil sonst hätten sie im Bundesgesetzblatt II veröffentlicht werden müssen. Und eine österreichische Norm sind sie auch nicht, weil sonst hätten sie in einem Normungsverfahren durch das ASI entwickelt und als ÖNORM veröffentlicht werden müssen.

Vielmehr scheinen sie eine von der Abteilung Archäologie des BDA freihändig zusammengestellte Vorschriftensammlung zu sein, die jeweils ein paar Eigenschaften einer jeden dieser verschiedenen Arten von Normen aufweist, aber von keiner alle. In diese Sammlung wurden auch noch Gute-Praxis-Empfehlungen gemischt und der resultierende Text wird nun von den Amtssachverständigen des BDA dazu verwendet, sich die mühsame Ermittlung von und sachliche Begründung der in jedem konkreten Einzelfall tatsächlich geeigneten, erforderlichen, hinreichend bestimmten und behördlich erzwingbaren Auflagen zu ersparen. Dass diese Organe des BDA sie dann gleich noch zu weiterer Arbeitersparnis nutzen, indem sie Genehmigungsinhabern auch noch die Erfüllung weiterer ihrer eigenen dienstlichen Aufgaben aufbürden, wie die Anfertigung gutachterlicher Stellungnahmen „ob nach Abschluss der Maßnahme noch Bodendenkmale

an Ort und Stelle erhalten oder ob weitere denkmalpflegerische Maßnahmen erforderlich sind; diese sind anhand entsprechender Plangrundlagen und Fotos darzustellen“ (BDA, 2022, 31), ist nur konsequent.

Dass das natürlich Mehraufwand und damit auch Mehrkosten für Genehmigungsinhaber bzw. deren Auftraggeber verursacht, versteht sich von selbst. Dafür bedarf es allerdings einer Rechtfertigung, die man dadurch herbeizureden versucht, dass man die entsprechend der behördlichen Vorlieben und zur Arbeitersparnis der Amtsorgane festgesetzte Vorgehensweise „Stand der Technik und Wissenschaft“ (IBID., 7) nennt und für eine dem Gesetz genügende Durchführung wissenschaftlicher archäologischer Feldforschung erforderlich erklärt. Allerdings nur für Inhaber von § 11 Abs. 1 DMSG-Genehmigungen, nicht hingegen für die eigenen Feldforschungen der Amtssachverständigen und deren Dokumentation, für deren amtswegige Feldforschungen es gem. § 11 Abs. 2 DMSG „keiner Bewilligungen nach diesem Bundesgesetz“ bedarf. Daher halten sich wohl auch diese Amtssachverständigen nur selten intersubjektiv nachvollziehbar selbst an die Regeln, die sie kraft der Autorität ihres Amtes allen anderen aufzwingen (KARL, 2021, 174-175; KONECNY, i.V.).

### **Der richtige Weg zur Erstellung von Grabungsstandards: ein Normungsverfahren**

Um nicht falsch verstanden zu werden: ich bin keineswegs der Ansicht, dass Grabungsstandards nicht wünschenswert und bis zu einem gewissen Grad sogar notwendig sind. Eine Darstellung des Standes der wissenschaftlichen archäologischen Grabungs- und Dokumentationstechnik als Maßstab, an dem die Wissenschaftlichkeit eines geplanten Feldforschungsprojektes sowohl durch dessen Entwickler selbst als auch (im Fall, dass seine Genehmigung gesetzlich erforderlich ist) durch eine staatliche Verwaltungsbehörde (wenigstens als erster Schritt in einem – bei maßgeblicher Abweichung von diesem fachlichen Standard – eventuell umfangreicheren Ermittlungsverfahren, ob das vorgeschlagene Projekt dennoch ausreichend wissenschaftlich ist, um genehmigungsfähig zu sein), ist auf jeden Fall nützlich und sollte erstellt werden.

Aber der Stand der (archäologischen) wissenschaftlichen Grabungs- und Dokumentations-technik kann nicht einfach durch eine staatliche Verwaltungsbehörde normativ in einem Dokument unklarer Art und noch unklarerem rechtlichen Status „verbindlich“ vorgeschrieben werden.

Nicht einmal, wenn sie für die Erstellung dafür auf eine größere Gruppe externer Experten zurückgreift. Denn zu beurteilen, was der Stand der archäologischen Wissenschaft ist, obliegt nicht einer staatlichen Behörde, sondern ist eine autonome Aufgabe der wissenschaftlichen Fachgemeinschaft, die durch die verfassungsgesetzlich in Österreich durch Art. 17 StGG gewährleistete Wissenschaftsfreiheit<sup>16</sup> vor jeder Fremdbestimmung, insbesondere durch den Staat und dessen Organe, absolut geschützt ist (BERKA, 1999, 342). Der Stand der Technik hingegen ist im Wege eines Normungsvorhabens – in Österreich entsprechend der in § 5 NormG gesetzlich festgesetzten Grundsätze des Normungswesen – zu erarbeiten und in Form einer ÖNORM vom ASI (*Austrian Standards International*) zu veröffentlichen.

Insbesondere wenn der Zweck der Standardisierung des archäologischen Grabungs- und Dokumentationswesens der vom VLA (2006, 2; zuletzt wieder zitiert von ANONYMUS, 2021) und BDA (z.B. HEBERT & HOFER, 2010, 9) angegebene ist – nämlich gleichmäßige Qualitätsstandards in einem archäologischen Grabungsmarkt zu gewährleisten, aus dem private archäologische Dienstleister die zuvor als Monopolisten tätigen Denkmalämter weitgehend verdrängt haben – bietet sich gerade dafür in Österreich das Normungsverfahren zur Entwicklung einer einschlägigen ÖNORM an, ja drängt sich dafür nachgerade auf.<sup>17</sup> Es sind schließlich heutzutage die allermeisten archäologischen Ausgrabungen nicht mehr Forschungsgrabungen im traditionellen Sinn, die rein zum Zweck des wissenschaftlichen Erkenntnisgewinns von Universitäten, Museen und anderen öffentlichen<sup>18</sup> Forschungseinrichtungen und auch nicht mehr überwiegend durch Zufallsfunde ausgelöste, reaktive Notbergungen, die von staatlichen Denkmalbehörden amtsweilig durchgeführt werden. Vielmehr sind heute die meisten archäologischen Feldforschungsmaßnahmen von Klein- und Mittelunternehmen durchgeführte präventive Dokumentationsmaßnahmen von durch (meist bauliche) Entwicklungsprojekte bedrohten archäologischen Fundstellen, an deren kompetenter Durchführung viele verschiedene Personenkreise berechnete Interessen haben und deren Produkte (= Ergebnisse) zum Vorteil der gesamten Gesellschaft eine bestimmte, verlässliche Qualität haben sollten.

Worum es also bei der Entwicklung von archäologischen Grabungs- und Dokumentationsstandards geht, ist die Erstellung eines Dokuments für eine primär wirtschaftliche Tätigkeit, „das mit Konsens erstellt und von einer anerkannten

*Institution angenommen wurde und das für die allgemeine und wiederkehrende Anwendung Regeln, Leitlinien oder Merkmale für Tätigkeiten oder deren Ergebnisse festlegt, wobei ein optimaler Ordnungsgrad in einem gegebenen Zusammenhang angestrebt wird (ANMERKUNG Normen sollten auf den gesicherten Ergebnissen von Wissenschaft, Technik und Erfahrung basieren und auf die Förderung optimaler Vorteile für die Gesellschaft abzielen)“ (ÖVE/ÖNORM EN 45020:2007). Es geht also um die Entwicklung einer nationalen Norm.*

Diese Norm sollte definitiv entwickelt werden, und zwar so, wie es das Normengesetz 2016 vorsieht und regelt. Dabei ist selbstverständlich entsprechend der in § 5 festgelegten Grundsätze der Normungsarbeit vorzugehen. Betrachten wir dafür den Wortlaut des § 5 NormG:

„§ 5. (1) Bei der Schaffung von Normen sind insbesondere folgende Prinzipien zu beachten:

1. Die neutrale Gemeinschaftsarbeit mit der Möglichkeit einer Mitarbeit aller interessierten Kreise;
  2. die Kohärenz;
  3. die Transparenz;
  4. die Offenheit;
  5. der Konsens;
  6. die Freiwilligkeit der Anwendung von Normen;
  7. die Unabhängigkeit von Einzelinteressen;
  8. die Effizienz;
  9. die Gesetzeskonformität;
  10. die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Auswirkungen (Kosten/Nutzen).
- (2) Die Mitarbeit steht allen zu den interessierten Kreisen gehörenden fachkundigen Personen offen.
- (3) Sofern rein österreichische Normen, die nicht gemäß § 9 verbindlich erklärt wurden, geltenden Gesetzen oder Verordnungen widersprechen, hat die Normungsorganisation dafür Sorge zu tragen, dass diese Normen unverzüglich einer Überarbeitung zugeführt oder gegebenenfalls zur Gänze zurückgezogen werden. Zur Klärung, ob ein solcher Widerspruch vorliegt, hat die Normungsorganisation den Rechtsträger, in dessen Zuständigkeits- und Wirkungsbereich das jeweilige Gesetz oder die jeweilige Verordnung fällt, zu befassen.
- (4) Sofern europäische oder internationale Normentwürfe geltenden Gesetzen oder Verordnungen widersprechen, hat die Normungsorganisation gegenüber diesen zeitgerecht einen Vorbehalt abzugeben und darf sie internationale Normen nicht übernehmen. Zur Klärung, ob ein solcher Widerspruch vorliegt, hat die Normungsorganisation den Rechtsträger, in dessen Zuständigkeits- und Wirkungsbereich das jeweilige Gesetz oder die jeweilige Verordnung fällt, zu befassen.“

Die Norm wäre dabei selbstverständlich durch ein geeignetes Komitee des ASI im Wege einer dafür geeigneten Expertengruppe zu entwickeln;

in diesem Fall wohl durch das ASI-Komitee 255 „Konservierung von beweglichem und unbeweglichem Kulturgut“, dessen derzeitige Vorsitzende sogar eine Mitarbeiterin des BDA ist. Die Wahrung der Interessen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege wäre also wohl mit Sicherheit ausreichend gewährleistet. Tatsächlich muss man sich in Anbetracht der Tatsache, dass das BDA führend an diesem Komitee beteiligt ist, ernsthaft fragen, weshalb das BDA nicht schon längst von selbst auf die Idee gekommen ist, dass das Normungsverfahren der richtige Weg für die Regelung des inzwischen seit ca. drei Jahrzehnten primär privatwirtschaftlich organisierten archäologischen Grabungs- und Dokumentationswesens ist.

Zu vermuten, dass das eventuell daran liegen könnte, dass an der Entwicklung einer ÖNORM für das archäologische Grabungs- und Dokumentationswesen entsprechend qualifizierte Vertreter aller (und nicht nur der den Amtsorganen der Abteilung für Archäologie genehmen) „interessierten Kreise“ zu beteiligen sind, wäre vermutlich unzutreffend. Wenigstens mir scheint es wesentlich wahrscheinlicher, dass man sich nur die mühsame, aber dafür notwendige Ermittlung des tatsächlichen „Standes der Technik“ und lange Diskussionen zur Erzeugung eines echten „consensus omnium“ (HEBERT & HOFER, 2013, 13) ersparen wollte. Denn ein solcher Konsens wirklich aller interessierten Kreise wird wohl kaum jener sein, den der 2010 bis 2013 vom BDA für die Erstellung der Richtlinien (BDA 2012; 2014; 2016; 2018; 2022) bemühte Kreis handverlesener archäologischer Fachleute erreicht hat.

„Interessierte Kreise“ im Sinne des § 2 Z 6 NormG sind „Vertreter insbesondere aus den Bereichen der Unternehmen, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), der Gebietskörperschaften, der Behörden, der Sozialpartner, sowie des Verbraucher-, Gesundheits-, Umwelt- und Arbeitsschutzes, der Behindertenorganisationen und der Nichtregierungsorganisationen (NGO's)“. Geht es um eine zu entwickelnde ÖNORM „Archäologische Maßnahmen und ihre Dokumentation“, die insbesondere das privatwirtschaftliche entwicklungsprojektbegleitende präventive archäologische Feldforschungswesen normieren soll, sind sicherlich jedenfalls neben dem BDA als primär zuständige Behörde und Vertretern der archäologischen Universitätsinstitute, Museen, sonstigen Forschungseinrichtungen und archäologischer Klein- und Mittelbetriebe jedenfalls wohl auch Vertreter der Gebietskörperschaften (man denke hier etwa an Landesbauabteilungen), der privaten Bauwirtschaft, der Banken, Versicherungen und auch der Grundei-

gentümer (die alle wirtschaftliche Interessen an der kommerziellen Archäologie als Bauneben-gewerbe haben) und vermutlich auch Vertreter archäologie- bzw. denkmalschutzinteressierter NGOs zu beteiligen. Ein Konsens aller dieser interessierten Kreise würde zwar mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit anders aussehen als die derzeitigen Richtlinien des BDA (2022). Dafür wäre er aber auch wirklich ein Konsens aller interessierten Kreise und würde weit eher optimale Vorteile für die Gesellschaft fördern, statt nur die Einzelinteressen (der Amtssachverständigen) des BDA (und eventuell mancher Teile der archäologischen Fachgemeinschaft).

Man kann tatsächlich auch in einer solchen Konstellation von Vertretern verschiedener Interessensgruppen einen sinnvollen, tragfähigen und auch für die Archäologie vorteilhaften Kompromiss erzielen. Es gibt genau dafür bereits einen Präzedenzfall in Österreich, nämlich die ÖNORM S 2411:2021,<sup>19</sup> die seit 1.1.2021 – und zwar auch wirklich, nicht nur imaginiert – „gültig“ ist. Diese ÖNORM, deren Entwicklung nicht etwa von der archäologischen Fachwelt oder gar dem BDA, sondern von der (Bau-) Wirtschaft (den Banken und den Versicherungen), angestoßen wurde, normiert das Vorgehen zur Erkundung und „Beurteilung von Risiken im Boden von Liegenschaften“ bei der vorausschauenden Planung von Bau- und anderen Liegenschaftsentwicklungsmaßnahmen. Dabei ist eines der normgemäß zu berücksichtigenden, erkundenden und bewertenden Risiken das des Auftretens von archäologischen Überresten, die bei unzureichend frühzeitiger Berücksichtigung – aufgrund allfällig denkmalrechtlich erforderlichen Ausgrabungs- und Dokumentationsmaßnahmen – zu erheblichen Verzögerungen oder gar – wenn denkmalrechtlich die Unterschützstellung der angetroffenen Überreste erforderlich wird – der vollständigen Aufgabe des geplanten Entwicklungsprojektes führen und damit schweren wirtschaftlichen Schaden verursachen können (KARL, 2019b).

Im Prinzip entspricht das in der ÖNORM S 2411:2021 dargestellte Verfahren dem, das man von der Umweltverträglichkeitserklärungserstellung in UVP-Verfahren kennt, nur dass das geplante Projekt potenziell gefährdende Bodenrisiken und nicht vom Projekt ausgehende Gefahren für die Umwelt zu erkunden, beschreiben und in Hinblick auf das von ihnen ausgehende Risiko zu bewerten sind. Gegebenenfalls sind Maßnahmen vorzuschlagen, wie dieses Risiko möglichst minimiert oder ausgeschaltet werden kann. Durchzuführen ist diese Erkundung, Be-

schreibung und Bewertung von qualifizierten Sachverständigen bzw. Fachfirmen, d.h. wo das Bodenrisiko Archäologie betroffen ist, von archäologischen Dienstleistern. Vorzugsweise sind zur Erkundung zerstörungsfreie Verfahren anzuwenden. Oder anders gesagt: bei normgerecht geplanten Bauvorhaben ist eine präventive archäologische Vorerkundung vorgesehen, um frühzeitig eventuell vorhandene archäologische Überreste aufzuspüren und erforderlichenfalls das Projekt umzuplanen oder – aus Sicht des Investors – die dadurch betroffene Archäologie zeit- und sachgerecht entsorgen lassen zu können.

Sie kennen das: es ist im Prinzip auch das Vorgehen, das die Art. 4 und 5 der Lausanne-Charta (ICOMOS, 1990) und Art. 3 und 5 der Malta-Konvention (EUROPARAT, 1992) vorsehen. Das zuletzt genannte Übereinkommen hat Österreich zwar 2015 ratifiziert (BGBL. III 22/2015), aber außer gezwungenermaßen im Rahmen des UVP-Verfahrens (das aufgrund europarechtlicher Vorgaben auch Kulturgüter als Schutzgüter enthält, die daher in UVP-pflichtigen Entwicklungsverfahren zu berücksichtigen sind) im österreichischen (Denkmalschutz- und Raumordnungs-) Recht nicht implementiert. Zwar beruht die Verwendung der ÖNORM S 2411 auf Freiwilligkeit, aber die geht nur so weit, als die Baukreditfinanzierungsinstitute und Baurückversicherer das in ihren Kredit- bzw. Versicherungsverträgen ermöglichen. Bekommt der Bauherr bzw. das Bauunternehmen den zumeist benötigten Kredit und die Bauwesenversicherung nur, wenn der vorgelegte Vertrag freiwillig unterschrieben wird, in dem die Beachtung der ÖNORM als Nebenbestimmung angeführt wird, verpflichtet die Unterschrift auch tatsächlich rechtsverbindlich zu deren Beachtung.

Man kann also mit den Vertretern der Bauwirtschaft, Banken und Versicherungen den Konsens erreichen, dass die präventive archäologische Vorerkundung und Risikobeurteilung Bestandteil jedes am Stand der Baurisikobewertungstechnik durchgeführten Entwicklungsplanungsvorhabens ist, und zwar nicht nur bei UVP-pflichtigen, sondern bei allen sachgerecht geplanten Vorhaben, ohne dass es dafür irgendeinen gesetzlichen Zwang gibt. Geht das, wird sich wohl auch ein Konsens über die Regeln, Leitlinien und Merkmale für archäologische Ausgrabungs- und Dokumentationsarbeiten und deren Ergebnisse finden lassen, der auf den gesicherten Ergebnissen von Wissenschaft, Technik und Erfahrung basiert und auf die Förderung optimaler Vorteile für die Gesellschaft abzielt. Dass ein solcher Konsens auch für die archäologische Denkmalpflege und die archäologische wissenschaftliche

Forschung von Vorteil ist, kann wenigstens bis zum Beweis des Gegenteils angenommen werden.

Entsprechend den Grundsätzen der Normungsarbeit beruht dann zwar die Anwendung einer solchen Ausgrabungs- und Dokumentationsnorm auch hier auf Freiwilligkeit. Aber das trifft, wie oben gezeigt wurde, wenigstens ebenso auf die archäologischen Richtlinien des österreichischen BDA (2022) zu, und wie Anonymus (2021) für NRW durchaus überzeugend argumentiert hat, wohl auch auf die Grabungsrichtlinien der westfälischen Landesarchäologie. Ob es in anderen deutschen Bundesländern mit der Verbindlichkeit der dort jeweils existierenden Grabungsrichtlinien weiter her ist, sei an dieser Stelle dahingestellt. Es bleibt sich ohnehin gleich, weil wenn das politisch gewünscht ist, kann eine nationale Norm in Österreich gem. § 9 NormG gleich nach ihrer Entwicklung oder auch erst bei Bedarf zu späterer Zeit durch Gesetz oder Verordnung zur Gänze oder teilweise verbindlich erklärt werden. Auch der deutsche Gesetzgeber macht sich bestehende Normen manchmal zunutze und macht deren Anwendung durch Gesetz oder Verordnung verbindlich. Eine solche politische Willensbekundung ist dann wenigstens auch ganz eindeutig; ganz im Gegensatz zur derzeitigen Situation, in der nicht einmal klar ist, ob alle Inhalte denkmalbehördlicher Grabungs- und Dokumentationsrichtlinien überhaupt gesetzlich erlaubt sind (KARL, 2019a, 28-32; ANONYMUS, 2021; BIERMANN, 2021), geschweige denn, dass sie tatsächlich (außer als nicht beeinspruchte und daher in Rechtskraft erwachsene Bescheidaufgabe) verbindlich zu beachten oder gar vom Gesetzgeber gewollt sind.

### Abschließende Gedanken

Statt der Chimäre der aber ganz echt wirklich verbindlichen archäologischen Richtlinien nachzujagen, die tatsächlich gar nicht verbindlich, wenigstens teilweise auch gar nicht notwendig und in gewissen Einzelaspekten eventuell sogar grob rechtswidrig sind, so unterhaltsam das auch sein mag, könnte man eine Normung des archäologischen Grabungs- und Dokumentationswesens auch ordentlich und auf rechtlich sicherlich einwandfreiem Weg erreichen. Man braucht keine frei erfundenen behördlichen Richtlinienentwicklungsarbeitskreisverfahren dafür, und schon gar keine der Fachwelt, ohne diese auch nur zu konsultieren, obrigkeitlich aufoktroierten Vorschriften, die sich Amtsorgane von Denkmalbehörden, manchmal sogar zu ihrem eigenen Vorteil,<sup>20</sup> im stillen Amtskämmerlein fein ausgedacht haben.

Alles, was es braucht, ist einen Antrag auf ein nationales Normungsvorhaben für das archäologische Grabungs- und Dokumentationswesen an die nationale Normungsorganisation zu stellen, idealerweise einen, der von ein paar Organisationen aus dem archäologischen und/oder aus dem Wirtschaftssektor und/oder einschlägig interessierten NGOs (wie z.B. der DGUF; Cifa-Deutschland, ArchaeoPublica, der Initiative Denkmalschutz, der EAA, etc.) grundsätzlich befürwortet wird. Gibt es sogar schon ein für ein solches Normungsvorhaben im Bereich des Kulturgüterschutzes einschlägiges Komitee in der nationalen Normungsorganisation – und nachdem es das CEN/TC 346 „*Conservation of Cultural Heritage*“ gibt, gibt es in jeder europäischen nationalen Normungsorganisation ein diesem CEN-Komitee entsprechendes „*mirror committee*“ wie eben im ASI das Komitee 255 „*Konservierung von beweglichem und unbeweglichem Kulturgut*“ – sollte auch ausreichende Unterstützung für ein solches Normungsvorhaben verfügbar sein.

Natürlich ist das etwas Arbeit; aber ich beabsichtige trotzdem, in näherer Zukunft ein solches Normungsvorhaben beim ASI zu beantragen. Vielleicht sind ja auch ein paar deutsche Kollegen daran interessiert, das gleiche in Deutschland beim Deutschen Institut für Normung (DIN) zu beantragen; und vielleicht können wir uns dann sogar transnational absprechen. Der deutschsprachige archäologische Dienstleistungssektor ist ja bekanntermaßen über die Staatsgrenzen hinweg sehr durchlässig; eine gemeinsame Grabungs- und Dokumentationsnorm wäre daher vielleicht nicht die schlechteste Idee. Man kann schließlich sogar internationale archäologische Normen entwickeln, wie die Tatsache, dass die derzeit noch im Entwurfsstadium befindliche europäische Norm prEN 17652 „*Cultural heritage - Investigation and monitoring of archaeological deposits for preservation in situ*“ in aller wünschenswerten Deutlichkeit zeigt, die wohl im Sommer 2022 zur Abstimmung kommen und vielleicht sogar noch dieses, spätestens aber wohl nächstes Jahr in Kraft treten wird. Einen Versuch wäre es jedenfalls wert. Denn die Gelegenheit hat das lehrbubenartige, daß man sie beim Schopf fassen muß.<sup>21</sup>

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Schärfere Zungen würden an dieser Stelle vielleicht sagen, dass die grob wettbewerbsverzerrende behördliche Praxis der Auslagerung von amtswegigen Grabungstätigkeiten auf Grabungsvereine (mit mehr als zehnmals so viel Personal als die behördliche Abteilung selbst), nachdem sie aufgefliegen war, durch Weisung der zuständigen Ministerin untersagt wurde (KARL, 2011, 89-127; 315-326).

<sup>2</sup> Devise des englischen Hosenbandordens; König Edward III von England (1312-1377) zugeschrieben.

<sup>3</sup> Siehe dazu alle seitherigen Fassungen der Richtlinien, erstmals explizit so bezeichnet in der zweiten Fassung (BDA, 2012, 8).

<sup>4</sup> The Tragedy of Hamlet, Prince of Denmark (c. 1600), Act III, Scene II. A tragedy in 5 acts by William Shakespeare.

<sup>5</sup> Ob das rechtmäßig war oder nicht, braucht uns an dieser Stelle nicht zu beschäftigen.

<sup>6</sup> Beilage „*Fragstellung und Methodik*“ zum Antrag „*HF 3550*“ gem. § 11 Abs. 1 DMSG von A. Konecny vom 23.7.2021.

<sup>7</sup> Beide Bescheide wurden inzwischen wegen (wenigstens objektiver) Willkür (BERKA, 1999, 547-548; Unterlassung jedweder sachdienlicher Ermittlungen zur Grabungsmethodik durch die Behörde, fehlende Auseinandersetzung der Behörde mit dem Antragsvorbringen, fehlende Begründung der erteilten Auflagen, Verletzung des Rechts auf Parteigehör) mit Beschluss des BVwG (15.12.2021, W183 2245660-1/3E; 10.1.2022, W176 2248975-1/3E) behoben und zur Durchführung entsprechender Ermittlungen und neuerlichen Entscheidung unter Beachtung der Rechtsansicht des BVwG an das BDA zurückverwiesen. Diese beiden Verfahren sind noch anhängig; im erstzitierten Fall zusätzlich auch deshalb, weil vom ursprünglichen Antragsteller eine Beschwerde gemäß Art. 144 Abs. 1 B-VG an den Verfassungsgerichtshof erhoben wurde, der sich auch durch den (seinem Beschwerdevorbringen teilweise stattgebenden) Beschluss des BVwG in seinen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter gem. Art. 83 Abs. 2 B-VG, auf Gleichheit vor dem Gesetz gemäß Art. 7 B-VG und Art. 2 StGG und auf Freiheit der Forschung und Lehre gemäß Art. 17 StGG verletzt fühlt. Für den vorliegenden Artikel ist dies allerdings unerheblich, weil bereits durch die Nichtverbindung dieser beiden Bescheide des BDA mit der Auflage des richtliniengemäßen Vorgehens (BDA, 2018; 2022) klargestellt ist, dass auch das BDA der Ansicht ist, dass in Fällen, in denen vom Antragsteller ein zwar nicht richtliniengemäßes, aber dennoch den gesetzlichen Anforderungen für die Genehmigungserteilung (der „*Wissenschaftlichkeit*“ der geplanten Nachforschungen) genügendes Vorgehen beantragt wurde, eine Verbindung des Bescheides mit den inhaltlichen Vorgaben der Richtlinien als Bescheidaufgaben rechtlich unzulässig ist.

<sup>8</sup> Dies ist z. B. der Fall, weil zur Erfüllung des gesetzlichen Kriteriums der Wissenschaftlichkeit einer archäologischen Grabung und deren Dokumentation gewisse Handlungen wie z. B. eine Dokumentation der bei der Feldarbeit getätigten, wissenschaftlich relevanten Beobachtungen unumgänglich erforderlich ist, um die intersubjektive Überprüfbarkeit der während der Feldforschung gemachten Beobachtungen zu gewährleisten. Letztendlich entscheidet in Grenzfällen das (gegebenenfalls durch Fachgutachten zu untermauernde) Urteil der wissenschaftlichen Fachgemeinschaft darüber, ob die Forschungshandlungen bzw. methoden, die tatsächlich angewendet wurden, als wissenschaftlich oder unwissenschaftlich zu qualifizieren sind; und die intersubjektive Überprüfbarkeit ist eines der für Wissenschaftlichkeit unabdingbar erforderlichen Kriterien (siehe dazu z. B. BERKA, 1999, 343). Fehlen also

z. B. maßstabsgetreue Detailpläne völlig und wurde auch sonst keine Dokumentation tatsächlich angetroffener, wissenschaftlich relevanter Befunde bzw. Kontexte mit alternativen geeigneten Methoden (wie z. B. Fotos mit erkennbarem Maßstab, maßstabsgetreue 3D-Scans, fotografische SfM-Modelle etc.) angefertigt, wäre das derartige Vorgehen des Genehmigungsinhabers wohl als unwissenschaftlich zu beurteilen.

<sup>9</sup> Eventuell sogar noch deutlich weniger als das, weil strenggenommen als Beschreibung einer von den Richtlinien abweichenden Methodik auch z. B. die Sätze „Grabungsmethodik nach Gersbach (1998)“, oder für die, die lieber „britisch“ statt „deutsch“ graben, „nach Roskams (2001)“ genügen müssten. Bzw. – aber nur für Claus Vetterling, der ja immer wieder einmal auch in Österreich tätig war (z. B. VETTERLING, 2016) – „nach Sigl & mir (2012)“.

<sup>10</sup> Aus: Nestroy, Die beiden Nachtwandler (1836), 1. Akt, 16. Szene.

<sup>11</sup>Der Begriff des Bescheides ist in Österreich insbesondere deshalb von eminenter Bedeutung, weil das in der Bundesverfassung vorgesehene Rechtsschutzsystem im Bereich des öffentlichen Rechtes an ihn angebunden ist. Beschwerden an die Verwaltungsgerichtsbarkeit wegen Rechtswidrigkeit sind nämlich stets gem. Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG gegen bescheidmäßige Entscheidungen von Verwaltungsbehörden bzw. gem. Art. 130 Abs. 1 Z 3 B-VG wegen Verletzung der (bescheidmäßigen) Entscheidungspflicht durch Verwaltungsbehörden zu richten.

<sup>12</sup> In der soeben neu erschienenen, maßgeblich veränderten Fassung (BDA, 2022) ist von dieser Beteiligung externer Experten allerdings nun nichts mehr zu lesen. Das ändert zwar nichts am offensichtlichen Normencharakter der Richtlinien, ist aber dennoch interessant, da daraus gemeinsam mit der in der 5. Fassung zu findenden Formulierung, dass externe Experten von 2010 bis 2013 zur (ursprünglichen) Entwicklung der Richtlinien beigezogen wurden (BDA, 2018, 3) gefolgert werden kann, dass das BDA nunmehr seit beinahe einem Jahrzehnt keine externen Experten mehr am Normungsprozess beteiligt hat. Es würde sich somit inzwischen wohl um eine behördliche Festsetzung eines „Standes der Technik und Wissenschaft“ handeln.

<sup>13</sup> Siehe dazu <https://www.oesterreich.gv.at/lexicon/V/Seite.990040.html> [23.1.2022].

<sup>14</sup> Ganz im Unterschied zu z. B. nahezu allen in den Richtlinien als „bewilligungspflichtig“ ausgewiesenen Prospektionsmethoden (BDA, 2022, 15-21), die mit Ausnahme der Rammkernsondierungen und Bohrungen ganz allgemein überhaupt nicht unter die Bewilligungspflicht des § 11 Abs. 1 sondern die des § 11 Abs. 8 fallen. Das ergibt sich schon aus der Wortlautinterpretation des ersten Satzes des § 11 Abs. 8: „Soweit hinsichtlich Bodendenkmalen, ob sie sich noch unter der Erdoberfläche befinden oder nicht, durch einen in einem Verfahren gemäß § 3 Abs. 1 oder in einem sonstigen in § 2 Abs. 3 erwähnten Verfahren ergangenen Bescheid festgestellt wurde, dass die Erhaltung im öffentlichen Interesse gelegen ist, bedarf jede Verwendung von Metallsuchgeräten oder sonstigen Bodensuchgeräten auf diesen Grundstücken zu welchem Zweck immer – ausgenommen durch die in Abs. 1, 2 und 9 erwähnten Personen (und ihre Beauftragten) im Rahmen ihrer Grabungs- und Untersuchungsberechtigung – der Bewilligung des Bundesdenkmalamtes, es sei denn, es handelt sich um Ar-

beiten zur Beseitigung von das Leben, die Gesundheit oder das Eigentum bedrohenden plötzlich und unerwartet auftauchenden Gefahren.“ (Hervorhebung: RK). Dass „jede Verwendung ... zu welchem Zweck immer“ selbstverständlich auch die zur Durchführung von Nachforschungen zur Entdeckung und Untersuchung von Denkmälern beinhaltet, versteht sich von selbst. Aus der Ausnahmeregelung, dass Inhaber einer Grabungsgenehmigung gem. § 11 Abs. 1 oder 9 bzw. von der Grabungsbewilligungspflicht des DMSG durch § 11 Abs. 2 ausgenommene Organe des BDA keiner zusätzlichen Genehmigung gem. § 11 Abs. 8 bedürfen, lässt sich nicht ableiten, dass die Verwendung von Bodensuchgeräten zur Nachforschung zum Zwecke der Entdeckung und Untersuchung von Denkmälern einer Genehmigung gem. § 11 Abs. 1 DMSG bedarf. Vielmehr bedeutet diese Ausnahmeregelung nur, dass jemand, der, wo er prospektieren möchte, ohnehin schon graben und das denkmalgeschützte Denkmal (mit der dafür erforderlichen Genehmigung gem. § 5 Abs. 1) verändern bzw. zerstören darf, nicht auch noch eine Genehmigung für die zerstörungsfreie Untersuchung derselben Stelle braucht.

<sup>15</sup> Siehe dazu <https://www.oesterreich.gv.at/lexicon/K/Seite.991393.html> [23.1.2022].

<sup>16</sup> In Deutschland durch Art. 5 Abs. 3 GG; und zusätzlich in Österreich und Deutschland auch noch auf europarechtlicher Ebene durch Art. 13 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

<sup>17</sup> Für Deutschland gilt im Prinzip dasselbe umso mehr, nicht zuletzt deshalb, weil damit sichergestellt werden kann, dass ein bundesweit einheitlicher Standard für das archäologische Grabungs- und Dokumentationswesen hergestellt würde, etwas, was letztendlich ja auch die Absicht des VLA war, als er seine Grabungsstandards entwickelt hat. Noch besser: eine solche Norm könnte gleich auf europäischer Ebene durch das Europäische Komitee für Normung (CEN) als europäische Norm (EN) entwickelt oder – wenn eine deutsche und eine österreichische Norm parallel entwickelt würden – auf gemeinsame Anregung von ASI und DIN zur Übernahme als EN vorgeschlagen werden. Auf diese Weise ließe sich ein europaweit einheitlicher Standard für das archäologische Grabungs- und Dokumentationswesen schaffen, der jeweils von den nationalen Normungsorganisationen in Europa als jeweils nationale Norm übernommen würde.

<sup>18</sup> Wenngleich diese heutzutage oft nicht mehr zum öffentlichen Dienst gehören, sondern aus diesem „ausgliedert“ wurden.

<sup>19</sup> [24.1.2022].

<sup>20</sup>Um nun dienstliche Aufgaben, die sie eigentlich selbst erledigen müssten, auf nicht beim Amt beschäftigte Kollegen abwälzen zu können, Publikations- und sonstige Nutzungsrechte zur eigenen Verwendung deren eigentlichen Eigentümern abluchsen zu können, etc.

<sup>21</sup> Aus: Die lieben Anverwandten (1848), 4. Akt. 1. Scene. (Einstmals?) populäre österreichische Posse mit Gesang in fünf Akten von Johann Nepomuk Nestroy.

## Literatur

- Anonymus (2021). Die Grabungsrichtlinien 2021 der LWL-Archäologie für Westfalen – wie verbindlich sind Durchführungsvorschriften? *Archäologische Informationen*, 44, 57-66. <https://journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/arch-inf/article/view/89123>.
- BDA (2010). *Richtlinien für archäologische Ausgrabungen in Österreich* (Stand: 21. Dezember 2009). Wien: Bundesdenkmalamt.
- BDA (2012). *Richtlinien für archäologische Maßnahmen*. 2. Fassung – 1.1.2012. Wien: Bundesdenkmalamt.
- BDA (2014). *Richtlinien für archäologische Maßnahmen*. 3. Fassung – 1.1.2014. Wien: Bundesdenkmalamt.
- BDA (2016). *Richtlinien für archäologische Maßnahmen*. 4. Fassung – 1.1.2016. Wien: Bundesdenkmalamt.
- BDA (2018). *Richtlinien für archäologische Maßnahmen*. 5. Fassung – 1.1.2018. Wien: Bundesdenkmalamt.
- BDA (2022). *Richtlinien Archäologische Maßnahmen*. 6. Fassung: 1. Jänner 2022. Wien: Bundesdenkmalamt ([https://www.bda.gv.at/service/publikationen/standards-leitfaeden-richtlinien/richtlinien-archaeologie-massnahmen.html#:~:text=Die%20Richtlinien%20Arch%C3%A4ologische%20Ma%C3%9Fnahmen%20bieten,auf%20organisatorische%20und%20denkmalrechtliche%20Notwendigkeiten. \[20.1.2022\]](https://www.bda.gv.at/service/publikationen/standards-leitfaeden-richtlinien/richtlinien-archaeologie-massnahmen.html#:~:text=Die%20Richtlinien%20Arch%C3%A4ologische%20Ma%C3%9Fnahmen%20bieten,auf%20organisatorische%20und%20denkmalrechtliche%20Notwendigkeiten. [20.1.2022])).
- Berka, W. (1999). *Die Grundrechte, Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich*. Wien & New York: Springer.
- Biermann, E. (2021). Publikationsverbot und Zwangslöschung von Veröffentlichungen auf Betreiben des Landesamtes für Denkmalpflege Hessen (LfDH). *Archäologische Informationen*, 44, 27-48. <https://journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/arch-inf/article/view/89121>.
- DGUF (2022). DGUF erringt großen Erfolg für die privatwirtschaftliche Archäologie: die neuen Grabungsrichtlinien der westfälischen Landesarchäologie. *DGUF Newsletter Nr. 106 vom 14.1.2022* ([https://dguf.de/ausgaben-jan-2020-ff/archive/557-dguf-newsletter-nr-106-vom-14-01-2022?tmpl=raw&format=raw \[20.1.2022\]](https://dguf.de/ausgaben-jan-2020-ff/archive/557-dguf-newsletter-nr-106-vom-14-01-2022?tmpl=raw&format=raw [20.1.2022])).
- Europarat (1992). *Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (revidiert)*. ETS No. 143, Valletta: Europarat ([https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=143 \[24.1.2022\]](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=143 [24.1.2022])).
- Gersbach, E. (1998). *Ausgrabung heute. Methoden und Techniken der Feldgrabung*. 3. Aufl. Stuttgart: Theiss.
- Hebert, B. & Hofer, N. (2010). Jahresbericht zur Archäologischen Denkmalpflege 2009. *Fundberichte aus Österreich*, 48, 2009, 9-44.
- Hebert, B. & Hofer, N. (2012). Archäologie im Bundesdenkmalamt 2011. *Fundberichte aus Österreich*, 50, 2011, 17-42.
- Hebert, B. & Hofer, N. (2013). Archäologie im Bundesdenkmalamt 2012. *Fundberichte aus Österreich*, 51, 2012, 11-36.
- Hinterwirth, D. (2008). Auflagen im Verwaltungsverfahren in Theorie und Praxis. 1. Teil. *Der Sachverständige, Heft 2/2008*, 79-87.
- ICOMOS (1990). *Charter for the Protection and Management of the Archaeological Heritage*. Lausanne: ICOMOS ([https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/arch\\_e.pdf \[24.1.2022\]](https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/arch_e.pdf [24.1.2022])).
- Karl, R. (2011). *Archäologischer Denkmalschutz in Österreich. Praxis – Probleme – Lösungsvorschläge*. Wien: Jan Sramek.
- Karl, R. (2018). Führerschein oder Einzelfahrerlaubnis? Ein Vergleich von Genehmigungspflichten für Straßenverkehr und Nachforschungen. *Archäologische Informationen*, 41, 289-304. DOI: <https://doi.org/10.11588/ai.2018.0.56948>.
- Karl, R. (2019a). *Rechtswidrige Denkmalpflege? Eine (nicht nur österreichische) Realsatire über archäologische NFG-Pflichten; deren gesetzliche Grenzen; und die staatliche Denkmalpflege*. (Archäologische Denkmalpflege, Sonderband 2). Bangor: RK Publications.
- Karl, R. (2019b). Denkmalschutz durch Industrienorm statt Gesetz? ÖNORM S 2411 „Identifikation und Bewertung von Risiken im Boden von Liegenschaften“. *Archäologische Denkmalpflege*, 2, 52-72.
- Karl, R. (2021). Jeder kann Fundberichte schreiben? Eine Beurteilung der Qualität der Fundberichte aus Österreich 2015. *Archäologische Denkmalpflege*, 3 (2020-2022), 161-175.
- Konecny, A. (i.V.). Wer prüft die Prüfer? Das Bundesdenkmalamt und die behauptete „Qualitätssicherung“ von Forschung. *Archäologische Denkmalpflege*, 3, (in Vorb.).
- Roskams, S. (2001). *Excavation*. (Cambridge Manuals in Archaeology). Cambridge: University Press.
- RV (1990). *Regierungsvorlage. Bundesgesetz vom XX.XXXXX, mit welchem das Bundesgesetz betreffend Beschränkungen in der Verfügung über Gegenstände von geschichtlicher, künstlerischer oder kultureller Bedeutung (Denkmalschutzgesetz) geändert wird*. 1275 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. GP ([https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVII/I/L\\_01275/imfname\\_266034.pdf \[21.1.2022\]](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVII/I/L_01275/imfname_266034.pdf [21.1.2022])).

## Raimund Karl

Sigl, J. & Vetterling, C. (Hrsg.) (2012).  
*Grabungsleitfaden*. Darmstadt: Ph. von Zabern.

Vetterling, C. (2016). KG Molzbichl, SG Spital an der  
Drau. *Fundberichte aus Österreich*, 53, 2014, 180-181.

VLA (1999). Archäologische Ausgrabungen und  
Prospektionen, Durchführung und Dokumentation.  
Hrsg. von den Landesarchäologen in der BRD.  
*Archäologisches Nachrichtenblatt*, 4(1), 12-45.

VLA (2006). *Ausgrabungen und Prospektion:  
Durchführung und Dokumentation*. Überarbeitete  
Fassung, Stand 3.4.2006. ([https://landesarchaeologen.  
de/kommissionen/grabungstechnik/mitglieder/  
grabungsstandards](https://landesarchaeologen.de/kommissionen/grabungstechnik/mitglieder/grabungsstandards) [20.1.2022]).

Zerres, J. (2022). Nutzungs- und Publikationsrechte an  
Grabungsdokumentationen – eine Übersicht zu den  
Regelungen der Denkmalpflegeämter in Deutschland.  
*Archäologische Informationen*, 45, 65-70. [https://  
journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/arch-inf/  
article/view/89124](https://journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/arch-inf/article/view/89124).

### *Über den Autor*

Raimund Karl promovierte 2003 in Ur- und Früh-  
geschichte an der Universität Wien, wo er seit  
2006 auch für das Fach keltische Altertumskunde  
habilitiert ist. Schon 2001 ging er zuerst auf eine  
Forschungsstelle am *Centre for Advanced Welsh and  
Celtic Studies* in Aberystwyth nach Großbritan-  
nien. Von dort wechselte er 2003 an die Universi-  
tät Bangor, wo er 2008 zum ordentlichen Profes-  
sor für Archäologie und Denkmalpflege befördert  
wurde und 2020 sein Dienstverhältnis aufgrund  
persistenter Überarbeitung aufgelöst hat und  
nun dort Emeritus Professor ist. Seit Dezember  
2021 ist er als freiberuflicher Wissenschaftler und  
privater Fachgutachter in Gerichtsverfahren zu  
Denkmalrechtsfragen tätig.

*Prof.emer. PD Mag.Dr. Raimund Karl*  
FSA FSAscot MCIIfA  
Viktor-Leon-Gasse 26  
1130 Wien  
Österreich  
[raimund.karl@univie.ac.at](mailto:raimund.karl@univie.ac.at)

<https://orcid.org/0000-0001-5832-8656>