

Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts  
für Internationales Recht an der Universität Kiel

---

Band 193

**Das UNESCO-Übereinkommen  
zum Schutz des Kultur- und Naturerbes  
der Welt und die Rechtsordnung  
der Bundesrepublik Deutschland**

Von

**Philip Seifert**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Philip Seifert

Das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur-  
und Naturerbes der Welt und die Rechtsordnung  
der Bundesrepublik Deutschland

**Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts  
für Internationales Recht an der Universität Kiel**

In der Nachfolge von Jost Delbrück  
herausgegeben von

Andreas von Arnould, Nele Matz-Lück  
und Kerstin Odendahl  
Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht

**193**

Völkerrechtlicher Beirat des Instituts:

**Christine Chinkin**

London School of Economics

**James Crawford**

International Court of Justice,  
The Hague

**Lori F. Damrosch**

Columbia University, New York

**Vera Gowlland-Debbas**

Graduate Institute of International  
Studies, Geneva

**Rainer Hofmann**

Johann Wolfgang Goethe-  
Universität, Frankfurt a.M.

**Fred L. Morrison**

University of Minnesota,  
Minneapolis

**Eibe H. Riedel**

Geneva Academy of Internatio-  
nal Humanitarian Law and  
Human Rights Law

**Allan Rosas**

Court of Justice of the European  
Union, Luxemburg

**Bruno Simma**

Iran International States Claims  
Tribunal, The Hague

**Daniel Thürer**

Universität Zürich

**Christian Tomuschat**

Humboldt-Universität, Berlin

**Rüdiger Wolfrum**

Max-Planck-Stiftung für  
Internationalen Frieden und  
Rechtsstaatlichkeit, Heidelberg

Das UNESCO-Übereinkommen  
zum Schutz des Kultur- und Naturerbes  
der Welt und die Rechtsordnung  
der Bundesrepublik Deutschland

Von

Philip Seifert



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel hat diese Arbeit  
im Jahre 2013 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2016 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt  
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 1435-0491  
ISBN 978-3-428-14413-6 (Print)  
ISBN 978-3-428-54413-4 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-84413-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2013 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel als Dissertation angenommen. Ergänzungen und Aktualisierungen konnten im Folgenden nur noch punktuell vorgenommen werden.

Mein Dank gilt zuvörderst meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Thomas Giegerich für die jahrelange Treue, Sicherheit und Freiheit, die er mir während meiner Zeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht gewährte. Sie hat das Entstehen dieser Arbeit möglich gemacht.

Danken möchte ich auch Frau Prof. Dr. Kerstin Odendahl für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie ihre Diskussionsbereitschaft und Toleranz für meine eigene Vorgehensweise. Herr Prof. Dr. Andreas von Arnould hat sich freundlicherweise sehr spontan für die Disputation zur Verfügung gestellt. Prof. Dr. Andreas Zimmermann hat durch seine begeisternden Veranstaltungen mein Interesse für das Völkerrecht entfacht und mich auch persönlich für die Verfassung einer Dissertation motiviert.

Letzteres gilt in besonderer Weise auch für meine beiden Freunde Manuel Kneblsberger und Amir Makee Mosa, die mich in all den Jahren immer wieder antrieben, in vielerlei Formen unterstützen und Ansporn boten, an die Vollendung dieses Projektes zu glauben und daran zu arbeiten und mir dadurch eine sehr große Hilfe waren.

Mein Dank gilt auch den vielen netten Kolleginnen und Kollegen, die mich in meiner Zeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht begleitet haben. Er schließt das gesamte Team von den Bibliothekarinnen, unserem Buchbinder, den Hiwis und den vielen anderen Wissenschaftlichen Mitarbeitern ein, die über meine aktive Zeit, aber auch noch darüber hinaus, zusammen gekommen sind. Hervorheben möchte ich dabei Uschi Heinz, Andrea Neisius und Carmen Thies, die stets – insbesondere in persönlich schwierigen Situationen – ein offenes Ohr und einen guten Rat für mich hatten und die Erstellung der Arbeit mit Zuspruch begleitet haben.

Dank sagen möchte ich aber auch weiteren ehemaligen Kolleginnen aus dem Institut oder dessen Dunstkreis, mit denen ich seit dieser Zeit in Freundschaft verbunden bin. Dazu zählen insbesondere Sara Jötten und Felix Machts, Kerstin Güssow, Monika Krivickaite und Carl-Sebastian Zoellner. Sie alle haben mir vielfältige Anregungen und vor allem persönliche Unterstützung angedeihen und beizeiten auch

Nachsicht walten lassen, ohne die die Fertigstellung dieser Arbeit schlicht nicht möglich gewesen wäre. Dies gilt auch für meine ehemalige Partnerin Lena Wilmes.

Zu guter Letzt danke ich meinen Eltern Ria und Hans-Henning Seifert, die an mich geglaubt und dadurch immer wieder motiviert sowie in der Endphase auch finanziell stark unterstützt haben.

Kiel, im Oktober 2015

*Philip Seifert*

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	23
------------------	----

## *1. Teil*

<b>Das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt</b>	25
--	----

## 1. Kapitel

<b>Die Entwicklung des internationalen Schutzes von Kultur- und Naturgütern aus historischer Perspektive</b>	25
A. Die Geschichte des Kulturerbe- und Denkmalschutzes .....	29
I. Nationaler Schutz .....	29
1. Staatlicher Schutz .....	29
2. Kirchlicher Schutz .....	34
II. Internationaler Schutz .....	36
B. Die Geschichte des Schutzes der Natur .....	41
I. Nationaler Schutz .....	42
II. Internationaler Schutz .....	44
C. Zusammenführung der beiden Ideen in den Vorarbeiten zum Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt .....	46
I. Vorarbeiten auf Ebene der UNESCO .....	47
II. Vorarbeiten auf Ebene der United Nations Conference on Human Environment	48
III. Zusammenführung der Entwürfe unter der Ägide der UNESCO .....	48

## 2. Kapitel

<b>Die Organe des Übereinkommens</b>	51
A. Vertragsorgane .....	51
I. Welterbekomitee .....	51
1. Zusammensetzung .....	51
2. Aufgaben .....	53
II. UNESCO-Generalkonferenz .....	53
III. UNESCO-Generaldirektor .....	54

IV. Generalkonferenz der Vertragsstaaten .....	55
V. Exkurs: Nationale UNESCO-Kommissionen .....	55
B. Beratende Internationale Organisationen .....	56
I. ICCROM .....	57
II. ICOMOS .....	58
III. IUCN .....	58
IV. Sonstige Unterstützung des Welterbekomitees .....	58

### 3. Kapitel

<b>Der Gegenstand des Übereinkommens</b> .....	<b>59</b>
A. Inhalt der Schutzverpflichtungen .....	60
I. Nationale Ebene .....	60
1. Regelungen .....	60
2. Inhalt der Regelung .....	61
3. Echte Verpflichtung .....	64
4. Verpflichtungsgrad: Erfüllungs- oder Bemühensverpflichtung? .....	64
5. Art der Bemühensverpflichtung .....	67
II. Internationale Ebene .....	71
B. Die unterschiedlichen Begrifflichkeiten für das „Kultur- und Naturerbe der Welt“ im Rahmen des Übereinkommens .....	72
I. Definition „Kulturerbe“ in Artikel 1 WKÜ .....	72
II. Definition „Naturerbe“ in Artikel 2 WKÜ .....	73
III. Mischformen des im Übereinkommen definierten Erbes .....	73
1. Gemischtes Kultur- und Naturerbe .....	74
2. Kulturlandschaft .....	74
a) Kultur- oder Naturerbe? .....	74
b) Definition .....	76
IV. Keine Anknüpfung an die Erfassung und Bestimmung durch die jeweilige Vertragspartei gemäß Artikel 3 WKÜ .....	77
V. Das vom Welterbekomitee in die Listen gemäß Artikel 11 Absätze 2 und 4 WKÜ eingetragene Erbe .....	77
VI. Weitere Bezeichnungen des Erbes im Übereinkommen .....	77
VII. Zwischenergebnis .....	78
C. Der Schutzgegenstand des Übereinkommens .....	78
I. Wortlaut .....	79
II. Systematik .....	79
III. Sinn und Zweck .....	81
IV. Spätere Übung .....	83
V. <i>Travaux préparatoires</i> .....	85

VI. Ergebnis ..... 87

D. Vertragliche Mechanismen zur Unterstützung der Vertragsparteien bei der Verfolgung der Ziele des Übereinkommens ..... 87

    I. Internationale Unterstützung ..... 87

    II. Fonds für das Erbe der Welt ..... 90

    III. Information und Erziehung ..... 93

4. Kapitel

**Die Erstellung der Listen durch das Welterbekomitee** ..... 94

A. Nationales Meldeverfahren der Vertragsparteien ..... 95

    I. Nationale Vorschlagsliste ..... 95

        1. Generelle Regelungen ..... 95

        2. Die Erstellung der nationalen Vorschlagsliste am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland ..... 96

    II. Anmeldung ..... 97

    III. Reformen für eine bessere Repräsentativität der Liste ..... 98

B. Weiteres Verfahren zur Erstellung der „Liste des Erbes der Welt“ auf der Ebene des UNESCO-Welterbekomitees ..... 100

    I. Prüfung durch das Komitee ..... 100

        1. Außergewöhnlicher universeller Wert ..... 101

            a) Der Begriff des „außergewöhnlichen universellen Wertes“ in den Richtlinien (*operational guidelines*) ..... 101

            b) Bedeutung des außergewöhnlichen universellen Wertes für das Übereinkommen ..... 103

            c) Auslegung des Begriffs „außergewöhnlicher universeller Wert“ ..... 104

            d) Bedeutung der Auslegung für die Welterbeliste ..... 107

            e) Zwischenergebnis ..... 108

        2. Weitere Kriterien ..... 109

            a) Unversehrtheit und/oder Echtheit ..... 109

                aa) Unversehrtheit ..... 109

                bb) Echtheit ..... 109

            b) Schutz- und Verwaltungsplan sowie Pufferzonen ..... 111

        3. Beurteilungsspielraum ..... 112

    II. Entscheidung des Komitees ..... 112

        1. Handlungsmöglichkeiten ..... 112

        2. Ermessen ..... 113

        3. Würdigung ..... 114

    III. Rechtsfolge einer Eintragung ..... 116

        1. Bisherige Charakterisierung des Schutzsystems des Übereinkommens ..... 117

        2. Kein reines Listen- und kein reines Tatbestandssystem ..... 118

3. Unechtes Tatbestandssystem als Teilsystem .....	121
4. Ergebnis .....	124
C. Erstellung der „Liste des gefährdeten Erbes der Welt“ .....	125
I. Tatbestand der Gefährdung .....	125
II. Verfahren der Eintragung .....	126
1. Initiativrecht .....	126
2. Beschränkung auf Welterbelistengüter? .....	127
3. Zustimmungsbedürftigkeit der Eintragung .....	130
III. Charakter der Eintragung auf der Roten Liste .....	132
IV. Rechtsfolge .....	133
D. Streichung von den Listen .....	134
I. Rechtliche Möglichkeit der Streichung .....	134
II. Zustimmungsbedürftigkeit der Streichung .....	136
III. Charakter der Streichung .....	138
1. Normativer Befund .....	138
2. Praxis .....	139
a) „Dresdner Elbtal“ .....	139
b) „Arab Oryx Sanctuary“ .....	140
3. Ergebnis .....	141

## 5. Kapitel

<b>Die Rolle des Welterbekomitees im Vertragsmechanismus</b> .....	142
A. Rechtliche Analyse des UNESCO-Welterberegimes .....	142
I. Entscheidungs- und Rechtssetzungskompetenzen .....	142
1. Geschäftsordnung des Welterbekomitees (rules of procedure) .....	143
2. Die Richtlinien zur Durchführung des Übereinkommens (operational guide- lines) .....	143
a) Aufstellung der Richtlinien .....	144
b) Verbindlichkeit der Richtlinien .....	145
aa) Innenverhältnis .....	145
bb) Außenverhältnis .....	146
(1) Im Rahmen der Regelungskompetenz des Komitees .....	147
(2) Außerhalb der Regelungskompetenz des Komitees .....	148
(3) Möglichkeit der Einbeziehung bei der Auslegung des Überein- kommens .....	149
3. Listenführung .....	152
4. Gewährung internationaler Unterstützung .....	152

- II. Überwachungskompetenzen und Erfüllungskontrolle ..... 153
  - 1. Berichtspflichten der Vertragsstaaten gegenüber dem Komitee ..... 153
    - a) Regelmäßige Berichte ..... 153
    - b) Reaktive Überwachung ..... 153
  - 2. Sanktionsmöglichkeiten des Komitees ..... 154
  - 3. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Entscheidungen des Welterbekomitees ... 156
- B. Kategorisierung ..... 156
  - I. Internationale Organisation ..... 156
  - II. Regime *sui generis* ..... 159

2. Teil

**Das UNESCO-Welterbeübereinkommen als völkerrechtlicher Vertrag  
in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland** 162

1. Kapitel

**Verfassungsmäßigkeit des Abschlusses  
des UNESCO-Welterbeübereinkommens** 163

- A. Das Verfahren zum Abschluss des Übereinkommens ..... 163
- B. Völkerrechtliche Verträge in der Bundesrepublik Deutschland ..... 164
  - I. Der Abschluss von Verträgen über Gegenstände in ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder ..... 164
    - 1. Die historischen Auffassungen zur Abschluss- und Umsetzungskompetenz . 165
    - 2. Die praktische Lösung des Konflikts durch die Lindauer Vereinbarung vom 14. 11. 1957 ..... 166
  - II. Die Welterbekonvention als Gesetzgebungsvertrag oder Verwaltungsabkommen? ..... 169
    - 1. Gesetzgebungsverträge ..... 170
    - 2. Verwaltungsabkommen ..... 170
    - 3. Abgrenzung ..... 171
    - 4. Zur Notwendigkeit eines formellen Gesetzes zur Durchführung des Welterbeübereinkommens ..... 173
      - a) Grundrechtswesentlichkeit ..... 173
      - b) Haushaltswirksamkeit von Art. 16 WKÜ ..... 176
      - c) Zwischenergebnis ..... 176
    - 5. Die Gegenauffassung vom Gesetzgebungsvertrag ..... 177
    - 6. Verwaltungsabkommen als Auffangtatbestand? ..... 179
    - 7. Ergebnis ..... 180

## 2. Kapitel

	<b>Die Einbeziehung in die deutsche Rechtsordnung</b>	180
A.	Das Verhältnis von Völkerrecht und nationalem Recht nach dem Grundgesetz . . . .	180
	I. Die gemäßigt dualistische Vorstellung des Verhältnisses von völkerrechtlichen Verträgen und der deutschen Rechtsordnung . . . . .	181
	1. Klassische Modelle der Einbeziehung völkerrechtlicher Verträge in die deutsche Rechtsordnung . . . . .	181
	2. Zwischenergebnis . . . . .	183
	II. Neuerer Ansatz der Offenen Staatlichkeit . . . . .	184
B.	Das Welterbeübereinkommen im Geflecht von Völker- und nationalem Recht . . . .	185
	I. Einbeziehung des Welterbeübereinkommens als Verwaltungsabkommen . . . .	185
	1. Grundsätzliche Einbeziehung von Verwaltungsabkommen in den deutschen Rechtsraum . . . . .	185
	a) Zuständigkeit . . . . .	186
	b) Form . . . . .	186
	2. Einbeziehung des Übereinkommens durch nachträgliche Umsetzungsgesetze	187
	3. Einbeziehung des Übereinkommens durch Rechtsakte unterhalb Gesetzes-	
	ranges . . . . .	188
	a) Zustimmung der Ständigen Vertragskommission der Länder . . . . .	188
	b) Kabinettsbeschluss der Bundesregierung . . . . .	189
	c) Würdigung . . . . .	189
C.	Einbeziehung trotz Föderalklausel gemäß Art. 34 WKÜ . . . . .	193
	I. Allgemeine Einordnung von Bundesstaatsklauseln . . . . .	193
	II. Die Bundesstaatsklausel des Welterbeübereinkommens . . . . .	194
	III. Auslegung der Bundesstaatsklausel des Art. 34 WKÜ . . . . .	195
	IV. Keine Erfassung der Bundesrepublik durch die Föderalklausel des Art. 34 WKÜ . . . . .	196
	1. Verpflichtung zur Durchführung aufgrund des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes . . . . .	197
	2. Verpflichtung zur Durchführung aufgrund des Grundsatzes des bundesfreundlichen Verhaltens . . . . .	198
	V. Zwischenergebnis . . . . .	199

## 3. Kapitel

	<b>Berücksichtigung des Übereinkommens im Wege der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes</b>	200
A.	Völkerrechtsfreundlichkeit und „Offene Staatlichkeit“ . . . . .	201
B.	Die dogmatische Verortung der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes . . . .	204
C.	Die Anwendbarkeit der völkerrechtsfreundlichen Auslegung auf Verwaltungsabkommen . . . . .	206

D. Reichweite der Berücksichtigungspflicht für das UNESCO-Welterbeübereinkommen ..... 209

4. Kapitel

**Die exemplarische Berücksichtigung des Kulturerbes  
der Welterbekonvention im Rahmen der bestehenden  
Denkmalschutzgesetze der Länder**

211

A. Die Gegenstände des UNESCO-Übereinkommens in den Landesdenkmalschutzgesetzen ..... 212

    I. Denkmäler ..... 212

    II. Ensembles ..... 214

    III. Stätten ..... 215

B. Unterschutzstellung ..... 221

    I. Regelungen der Landesdenkmalschutzgesetze ..... 221

    II. Bedeutung für das UNESCO-Welterbe ..... 223

C. Reichweite des Schutzes ..... 225

3. Teil

**Das UNESCO-Welterbe und die Rechts- und Verwaltungspraxis  
der Bundesrepublik Deutschland**

228

1. Kapitel

**Die Berücksichtigung des Übereinkommens in der Rechtsprechung  
deutscher Gerichte**

228

A. Dessau-Wörlitzer Gartenreich ..... 229

    I. Sachverhalt ..... 229

    II. Urteil ..... 230

    III. Würdigung ..... 230

B. Altes Land ..... 233

C. Schlösser und Parks von Potsdam und Berlin ..... 235

D. Dresdner Elbtal ..... 237

    I. Historischer und politischer Rahmen der Entscheidungen ..... 237

    II. Verwaltungsgerichtsbarkeit ..... 242

        1. Verwaltungsgericht Dresden ..... 242

            a) Sachverhalt ..... 242

            b) Beschluss ..... 243

                aa) Rechtmäßigkeit der Aussetzung der Vergabeentscheidung ..... 244

bb) Ermessensfehlerhaftigkeit wegen Ermessensausfalls	244
2. Oberverwaltungsgericht Bautzen	244
a) Keine eindeutige Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der aufsichtsrechtlichen Bescheide	245
aa) Keine erneute Rückstellungsmöglichkeit der Vergabeentscheidung wegen weiterer Gespräche zwischen Stadt und UNESCO	245
bb) Keine Ermessensfehlerhaftigkeit der Bescheide	245
(1) Keine unmittelbare Wirkung	246
(2) Keine mittelbare Wirkung	247
b) Güterabwägung	247
3. Würdigung	248
a) Güterabwägung	248
b) Rechtswidrigkeit der aufsichtsrechtlichen Bescheide	253
aa) Rechtswidrigkeit von Bürgerentscheiden in Sachsen	253
bb) Rechtswidrigkeit des Bürgerentscheides über den Bau der Waldschlösschenbrücke in Dresden	255
cc) Ermessenfehlerhaftigkeit der aufsichtsrechtlichen Bescheide	258
III. Verfassungsgerichtsbarkeit	259
1. Sächsischer Verfassungsgerichtshof	260
2. Bundesverfassungsgericht	261
E. Siedlungen der Berliner Moderne	263
F. Oberes Mittelrheintal	264
G. Schlösser und Parks von Potsdam und Berlin	268
H. Zeche Zollverein	269
I. Wartburg	270
I. Sachverhalt	270
II. Urteil	271
III. Würdigung	271
J. Zwischenergebnis	276

## 2. Kapitel

<b>Die Berücksichtigung des Welterbes in der Verwaltungspraxis</b>	<b>277</b>
A. Die Berücksichtigung der Welterbekonvention im Konflikt um den Bau der Waldschlösschenbrücke im Dresdner Elbtal	278
B. Die Behördenkooperation bei den Planungen für eine Brücke im Oberen Mittelrheintal bei St. Goar	282
C. Ergebnisse anderer Konfliktanalysen	287
I. Konflikt um den Bau von Hochhäusern in Sichtweite des „Kölner Domes“	287
II. Konflikte um weitere Welterbestätten	288
D. Zusammenfassung	290

3. Kapitel

<b>Vorschläge und Ansätze für eine zukünftige adäquate Berücksichtigung der Welterbekonvention</b>	<b>292</b>
A. Politische Forderungen und rechtliche Entwicklung nach dem Dresdner Brückenkonflikt	292
I. Gutachten der Bundesregierung	292
II. Stellungnahme der Kultusministerkonferenz	292
III. Forderungen der Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“	293
B. Erste gesetzgeberische Ansätze zu einer besseren Berücksichtigung des Übereinkommens	294
I. Auf Ebene des Bundes	294
1. Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen auf Erlass eines Umsetzungsgesetzes auf Bundesebene	294
a) Auffassung der befassten Ausschüsse des Deutschen Bundestages	294
b) Ablehnung eines Bundesgesetzes durch den Deutschen Bundestag	294
2. Aufnahme des Welterbeschutzes im Bundesnaturschutzgesetz	295
II. Auf Ebene der Länder	295
1. Denkmalschutzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz	296
2. Denkmalschutzgesetz des Freistaats Sachsen	297
3. Denkmalschutzgesetz des Landes Niedersachsen	299
4. Denkmalschutzgesetz des Landes Schleswig-Holstein	301
a) Gesetzgebungsverfahren	302
b) Regelungen	303
c) Würdigung	304
aa) Pufferzonen	304
bb) Genehmigungspflichtigkeit von Maßnahmen	306
cc) Managementpläne	309
dd) Ausschließliche Anwendung auf eingetragene Welterbestätten	311
ee) Weitere Besonderheiten	313
ff) Einordnung der im Gesetzgebungsverfahren vorgebrachten Kritik	314
5. Denkmalschutzgesetz der Freien und Hansestadt Hamburg	316
6. Denkmalschutzgesetze der übrigen Länder	317

4. Kapitel

<b>Abschließende Würdigung</b>	<b>318</b>
A. Zusammenfassende Problemanalyse	318
B. Problemlösung	319
I. Änderungsvorschläge und Forderungen in der Literatur	319
II. Beurteilung der bisherigen Vorschläge	323

III. Schlussfolgerungen .....	330
1. Umsetzungsgesetz .....	330
a) Auf Bundesebene .....	331
b) Auf Länderebene .....	332
2. Weitere Verbesserung des Vollzugs des Übereinkommens .....	334
a) Präferenz für eine Verbesserung des Vollzugs .....	334
b) Gründung eines Ständigen Büros für das UNESCO-Welterbe in Deutschland .....	336
c) Rechtlicher Rahmen für die Schaffung einer zentralen Stelle .....	339
<b>Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesen .....</b>	<b>343</b>
<b>Anhang: Beschluss zur Streichung der Welterbestätte „Dresdner Elbtal“     von der Welterbeliste .....</b>	<b>345</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>347</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>372</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere(r) Auffassung
AAFU	Association des anciens fonctionnaires de l'UNESCO
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AJIL	The American Journal of International Law
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchNBl.	Archäologische Nachrichtenblätter
ARhD	Arbeitshefte der Rheinischen Denkmalpflege
Aufl.	Auflage
AUILR	American University International Law Review
AUR	Agrar- und Umweltrecht
AustLJ	The Australian Law Journal
AVR	Archiv des Völkerrechts
AYIL	Australian Year Book of International Law
BauR	Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
BauW	Bauwelt
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBauBl.	Bundesbaublatt
BerDGfV	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BuS	Burgen und Schlösser
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BYIL	British Yearbook of International Law
CDI	Cahiers de Droit International
CILJS	The Comparative and International Law Journal of Southern Africa
CJIELP	Colorado Journal of International Environmental Law and Policy
CMAS	Conservation and Management of Archaeological Sites
COP	Conference of the Parties
ders.	dieselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)

DJILP	Denver Journal of International Law and Policy
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DPfl	Die Denkmalpflege
DPflR	Denkmalpflege im Rheinland
DS	Der Sachverständige
DSchGBrb	Denkmalschutzgesetz des Landes Brandenburg
DSchGBW	Denkmalschutzgesetz des Landes Baden-Württemberg
DSchGBY	Denkmalschutzgesetz des Freistaates Bayern
DSchGHB	Denkmalschutzgesetz der Hansestadt Bremen
DSchGHH	Denkmalschutzgesetz der Freien und Hansestadt Hamburg
DSchGMV	Denkmalschutzgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
DSchGNds	Denkmalschutzgesetz des Landes Niedersachsen
DSchGNRW	Denkmalschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
DSchGÖ	Österreichisches Denkmalschutzgesetz
DSchGRP	Denkmalschutzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz
DSchGSA	Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
DSchGSaarl	Denkmalschutzgesetz des Saarlandes
DSchGSH	Denkmalschutzgesetz des Landes Schleswig-Holstein
DSchGSN	Denkmalschutzgesetz des Freistaats Sachsen
DSchGTH	Denkmalschutzgesetz des Freistaats Thüringen
DSI	Denkmalschutzinformationen
DUK	Deutsche UNESCO-Kommission
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAP	Economic Analysis & Policy
ebd.	ebenda
EJIL	European Journal of International Law
ELJ	Earth Law Journal
EPLJ	Environmental and Planning Law Journal
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
f./ff.	folgende/fortfolgende
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau
GeoLJ	Georgetown Law Journal
GeorJICL	Georgia Journal of International and Comparative Law
GFH	Grenzfriedenshefte
GG	Grundgesetz
GJIL	Georgetown Journal of International Law
GLJ	German Law Journal
GR	Geographische Rundschau
GtbgJ	Gutenberg-Jahrbuch
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GWF	The George Wright Forum

GYIL	German Yearbook of International Law
HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung
HdbStKirchR	Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland
HmbGVOBl.	Hamburgisches Gesetzes- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HumVR	Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften
ICCROM	International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property
ICJ	International Court of Justice
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
ICOMOS	International Council on Monuments and Sites
ICON	International Journal of Constitutional Law
i. d. F.	in der Fassung
i. E.	im Ergebnis
IJCP	International Journal of Cultural Property
ILM	International Legal Materials
ILR	International Law Reports
IPbürgR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
i.S.d.	im Sinne des/der
IStR	Internationales Steuerrecht
IUCN	International Union for Conservation of Nature
i.V.m.	in Verbindung mit
IWGC	Intergovernmental Working Group on Conservation
JA	Juristische Arbeitsblätter
JAIL	Japanese Annual of International Law
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KM	Kulturpolitische Mitteilungen
lit.	littera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LR	Landscape Research
LVerfBW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
LVerfHB	Verfassung der Hansestadt Bremen
LVerfMV	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LVerfRP	Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz
LVerfSaarl	Verfassung des Saarlandes
LVerfSN	Verfassung des Freistaats Sachsen
MJIL	Michigan Journal of International Law
MPUNYB	Max Planck Yearbook of United Nations Law
Ms.	Manuskript
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NatSchGBrb	Naturschutzgesetz des Landes Brandenburg
NatSchGNds	Landesnaturchutzgesetz des Landes Niedersachsen
NatSchGSH	Landesnaturchutzgesetz des Landes Schleswig-Holstein

Nds. GVOBl.	Niedersächsisches Gesetzes- und Verordnungsblatt
Nds. LT-Drucks.	Niedersächsische Landtagsdrucksache
Nds. LT-Umdruck	Niedersächsischer Landtag Umdruck
n.F.	neue Fassung
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuL	Natur und Landschaft
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVB1.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
NYUJILP	New York University Journal of International Law and Politics
NZWehrr	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
OER	Osteuropa-Recht
operational guidelines	operational guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PACT	Partnerships for Conservation
PELR	Pace Environmental Law Review
PILR	Pace International Law Review
PYIL	Polish Yearbook of Interantional Law
RdC	Recueil des Cours
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
RHDI	Revue hellénique de droit international
RIAA	Reports of International Arbitral Awards
RICR	Revue Internationale de la Croix-Rouge
RJE	Revue Juridique de l'Environnement
Rn.	Randnummer(n)
RuP	Recht und Politik
S.	Seite
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
SA GVOBl.	Sachsen-Anhaltinisches Gesetzes- und Verordnungsblatt
SCILJ	Southern California Interdisciplinary Law Journal
SH LT-Drucks.	Schleswig-Holsteinisches Gesetzes- und Verordnungsblatt
SH LT-Umdruck	Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck
Sp.	Spalte
StGB	Strafgesetzbuch
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht
u. a.	unter anderem
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNESCO Doc.	Dokumente der UNESCO
UNTS	United Nations Treaty Series
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
ViS	Völk Kunde in Sachsen

VN	Vereinte Nationen
Vol.	Volume
VR	Verwaltungsrundschau
VUWLR	Victoria University Wellington Law Review
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WKÜ	UNESCO-Übereinkommen über den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WVRK	Wiener Konvention über das Recht der Verträge von 1969
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfV	Zeitschrift für Völkerrecht
z. T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht



## Einleitung

Das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt<sup>1</sup> (WKÜ) schreibt eine bemerkenswerte Erfolgsgeschichte. Seit fast 40 Jahren in Kraft ist es mit 191 Ratifikationen eines der meistverbreiteten Abkommen der Erde. Das Weltkultur- und Naturerbe findet als Marke global aber auch in Deutschland, das Vertragspartei der ersten Stunde ist, immer größere Beachtung. Die Bundesrepublik ist mittlerweile mit 40 Stätten auf der Welterbeliste vertreten. Der rechtliche Schutz, der von diesem Übereinkommen ausgehen sollte, schien in der Praxis über Jahrzehnte keine Probleme aufzuwerfen und wurde wohl deshalb im juristischen Schrifttum kaum thematisiert.

Entsprechend schwierig muss die Situation für die deutschen Gerichte gewesen sein, die sich ab dem Jahre 2006 mit den Rechtsstreitigkeiten hinsichtlich des Baus der so genannten Waldschlösschenbrücke im Bereich des auf der UNESCO-Welterbeliste verzeichneten „Dresdner Elbtals“ zu beschäftigen hatten. Schwierig war die Situation insbesondere deshalb, weil es sich bei der juristischen Problemstellung um einen klassischen Mehrebenenkonflikt handelte, wie er in zunehmendem Maße in die deutsche Rechtspraxis Einzug hält. Im konkreten Fall stießen die in einem Akt der direkten Demokratie artikulierten Interessen der Bürger der Stadt Dresden, gestützt von den Kommunalaufsichtsbehörden, und das Bestreben des UNESCO-Welterbekomitees, als Vertragsorgan des Übereinkommens, aufeinander. Die Beteiligten sahen sich nicht in der Lage, ihre unterschiedlichen Interessen zu einem Ausgleich zu bringen. Als Resultat zahlreicher gerichtlicher Auseinandersetzungen gab es am Ende nur Verlierer zu beklagen: die Dresdner Kulturlandschaft, in deren Herzen eine charakterlose Verkehrsverbindung gebaut wurde, die Stadt Dresden, die den Titel des Welterbes verlor, die UNESCO, deren Kompetenz und Durchsetzungskraft auf dem Gebiet des Kulturgüterschutzes in Frage gestellt und sogar beschädigt wurde, und zu guter Letzt auch die Bundesrepublik, die als gegenüber den anderen Vertragsparteien Verpflichtete nicht im Stande war, eine Verletzung des Vertrages durch ihre untergeordneten Ebenen zu verhindern, und die es daher hinnehmen musste, dass ihr als erstem europäischem und weltweit erst zweitem Staat ein Welterbetitel aberkannt wurde.

Die vorliegende Arbeit verfolgt das Ziel, das Verhältnis zwischen der UNESCO-Konvention und der deutschen Rechtsordnung unter unterschiedlichen Aspekten zu

---

<sup>1</sup> Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1037 UNTS 151; auf der Homepage der UNESCO firmierend als: Convention *Concerning* the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, abrufbar unter: <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf> (Hervorhebungen sind solche des Verfassers).

beleuchten, um Rückschlüsse für die Einhaltung der Konvention in der Zukunft ziehen zu können.

Eine besondere Bedeutung wird hierbei der im Dresdner Brückenstreit zutage getretenen Tatsache des Fehlens eines nationalen Zustimmungsgesetzes beizumessen sein. Es wird in diesem Kontext insbesondere der Frage nachzugehen sein, ob und – im positiven Fall – wie es möglich ist, dem Vertrag gleichwohl im Rahmen des nationalen Rechts hinreichende Beachtung zu schenken.

Dazu soll in einem ersten Teil der Untersuchung zunächst das Vertragsregime des UNESCO-Übereinkommens und damit die völkerrechtliche Ebene des Welterbeschutzes analysiert werden. Dabei wird insbesondere auf den Schutzmechanismus der Übereinkommens sowie die konkreten Schutzverpflichtungen einzugehen sein, da sie die wesentlichen Parameter darstellen, auf die sich das deutsche Rechts- und Verwaltungssystem einzustellen hat.

Im zweiten Teil wird sodann der Frage nachgegangen werden, welche rechtliche Bedeutung das Übereinkommen im föderalen Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere unter dem Aspekt des fehlenden Vertragsgesetzes, *de lege lata* entfaltet. Hierbei ist es von besonderem Interesse festzustellen, ob es sich um einen den Vorschriften des Grundgesetzes entsprechenden Vertragsschluss sowie eine solche Durchführung gehandelt hat und welche Verpflichtungen der viel beschworenen Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes in Bezug auf das UNESCO-Welterbeübereinkommen zu entnehmen sind.

Im abschließenden dritten Teil soll untersucht werden, welche Rolle die Rechts- und Verwaltungspraxis in der Bundesrepublik dem Übereinkommen in der Vergangenheit beigemessen hat. Dabei wird diese Praxis einer kritischen Würdigung im Lichte der bisherigen Untersuchungsergebnisse unterzogen werden. Es gilt zu betrachten, ob es – und wenn ja, in welchen Bereichen – im Spannungsfeld zwischen völkerrechtlichen Verpflichtungen und verfassungsrechtlichen Möglichkeiten, die Aufgabe einer Nachjustierung des Welterbeschutzes *de lege ferenda* in der Bundesrepublik Deutschland gibt.

## 1. Teil

# Das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt

Im ersten Teil dieser Arbeit soll das Vertragsregime des UNESCO-Übereinkommens vorgestellt werden. Hierbei wird zunächst im ersten Kapitel die historische Entwicklung des Kultur- und Naturgüterschutzes bis zur Entstehung dieses Übereinkommens nachgezeichnet werden. Nach der Vorstellung der Vertragsorgane im zweiten Kapitel, soll im sich daran anschließenden dritten Kapitel der Schutzgegenstand des Übereinkommens einer genaueren Analyse zugeführt werden. Dieses ist insofern von besonderem Interesse, als das öffentliche und wissenschaftliche Augenmerk regelmäßig auf die berühmten Listen des Welterbes gerichtet ist, deren Aufstellung im Anschluss daran im vierten Kapitel dargestellt werden soll. Abschließend soll im fünften Kapitel der Vertragsmechanismus unter besonderer Berücksichtigung der dominierenden Rolle des Welterbekomitees und dabei insbesondere die Verzahnung mit den Schutzsystemen der Vertragsparteien untersucht werden, um sodann eine Einordnung in eine der bekannten völkerrechtlichen Kategorien der unterschiedlichen Vertragsregime vornehmen zu können.

## 1. Kapitel

### Die Entwicklung des internationalen Schutzes von Kultur- und Naturgütern aus historischer Perspektive

Eine historische Einleitung zum Vertragsgegenstand des „Kultur- und Naturerbes“ bedingt, diesen zunächst einmal zu kennen. Es ergeben sich bereits beim ersten Gegenstand des Übereinkommens, dem „Kulturerbe“, weit reichende Fragen nach seinem genauen Inhalt. Man stellt nach kurzer Betrachtung dieses Vertragsgegenstandes fest, dass der Begriff des „Kulturerbes“<sup>1</sup> kaum einheitlich definierbar ist.

---

<sup>1</sup> Vgl. allein die 60 verschiedenen nationalen und internationalen Definitionen des Begriffs, die *Jokilehto* für die ICCROM Working Group „Heritage and Society“ zusammengestellt hat, ICCROM Working Group „Heritage and Society“, Definition of Cultural Heritage, S. 4 ff.; *Odendahl*, Kulturgüterrecht, S. 389 ff., stellt fest, dass der Begriff des Kulturerbes insbesondere im internationalen Recht gebräuchlich ist. Dieses unterstreicht *Hönes*, Das kulturelle Erbe, NuR 2009, 19 (19 ff.), der darauf hinweist, dass es mangels Existenz dieses Begriffs im deutschen Recht zu Umsetzungsschwierigkeiten komme. Die besondere Reichweite und die entspre-