

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
-------------------------	----

1. Teil

Das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt	25
--	----

1. Kapitel

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

Die Organe des Übereinkommens	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

Der Gegenstand des Übereinkommens	59
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 (<i>operational guidelines</i>)	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

Die Rolle des Welterbekomitees im Vertragsmechanismus	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 <i>sui generis</i>	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 Zustän- digkeiten 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 Verwaltungsabkom- men?	169
1. Gesetzgebungsverträge	170
2. Verwaltungsabkommen	170
3. Abgrenzung	171
4. Zur Notwendigkeit eines formellen Gesetzes zur Durchführung des Welter- beübereinkommens	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

Die Einbeziehung in die deutsche Rechtsordnung	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 Gesetzesranges	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

Berücksichtigung des Übereinkommens im Wege der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes	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

Die Berücksichtigung des Welterbes in der Verwaltungspraxis	277
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

**Vorschläge und Ansätze für eine zukünftige adäquate Berücksichtigung
der Welterbekonvention** 292

A. Politische Forderungen und rechtliche Entwicklung nach dem Dresdner Brücken-	292
konflikt	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 Überein-	294
kommens	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

Abschließende Würdigung 318

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
Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesen	343
Anhang: Beschluss zur Streichung der Welterbestätte „Dresdner Elbtal“ von der Welterbeliste	345
Literaturverzeichnis	347
Stichwortverzeichnis	372