



**„Keynote: Möglichkeiten und Voraussetzungen des Welterbes in der Deutschen Rechtsordnung – benötigen wir eine Kulturerbe- resp. eine Welterbeverträglichkeitsprüfung?“**

→ Folie 1

**von Assessor iuris Wolfgang Karl Göhner<sup>1</sup>,  
Justitiar des Bayerischen Landesamtes für  
Denkmalpflege, München  
Vorsitzender der Arbeitsgruppe Recht und  
Steuerfragen des Deutschen Nationalkomitees für  
Denkmalschutz (DNK), Berlin  
Chairman of the European Heritage Legal Forum  
(EHLF), Brüssel**

**Digitale Jahrestagung „Welt – Stadt – Land –  
Erbe: Denkmalpflege zwischen höchsten Ansprü-  
chen und Pragmatismus<sup>2</sup>“ der Vereinigung der  
Landesdenkmalpfleger (VdL) vom 31. Mai bis  
1. Juni 2021 in Schwerin**

**Eröffnungsplenum<sup>3</sup>**

**Montag, den 31. Mai 2021 Online-Konferenz via WebEx**

---

<sup>1</sup> <https://w-goehner.de/joomla/ueber-mich.html>

<sup>2</sup> <https://www.kulturwerte-mv.de/Landesdenkmalpflege/vdl-jahrestagung-2021-vorabinformation/>

<sup>3</sup> [https://www.kulturwerte-mv.de/static/LAKD/LD/Dateien/PDF/Programmflyer\\_VDL-Jahrestagung\\_2021.pdf](https://www.kulturwerte-mv.de/static/LAKD/LD/Dateien/PDF/Programmflyer_VDL-Jahrestagung_2021.pdf)

Sehr geehrter Herr Naedler,  
sehr verehrte Frau Landeskonservatorin, liebe Frau Dr.  
Dornbusch,  
sehr verehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrter Herr Prof.  
Dr. Harzenetter, lieber Markus,  
sehr verehrte Damen, sehr geehrte Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen!

→ Folie 2 in Ergänzung und zum Abschluss der Keynote-Trilogie fällt mir die Aufgabe zu, die Ausführungen der Kolleginnen Prof. Dr. Eva-Maria Seng und Dr. Birgitta Ringbeck mit meinen Überlegungen zu „Möglichkeiten und Voraussetzungen des Welterbes in der → Folie 3 Deutschen Rechtsordnung“ und der – für die, welche mich schon etwas kennen, ersichtlich rhetorischen – Frage, ob „wir eine Kulturerbe- resp. eine Welterbeverträglichkeitsprüfung benötigen“, abzurunden.

1. Lassen Sie mich, dem deutschen Expert Member des Internationalen wissenschaftlichen Ausschusses für rechtliche, administrative und finanzielle Fragen (ICLAFI) von ICOMOS International, zu dessen Aufgaben im Bereich des Welterbes die jährliche Bereitstellung von Dokumentenprüfungen zum rechtlichen Schutz und zum Managementplan der nominierten, durchweg nicht deutschen Stätten gehört, zu Beginn anknüpfen an meinen Beitrag zur Fachtagung → Folie 4 „Zwischen Welterbe und Denkmalalltag – Erhalten, Erschließen, Engagieren“ der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger und der Vereinigung der Landesarchäologen heute fast Tag genau vor sieben Jahren in Berlin<sup>4</sup>. Dort durfte ich freudig darüber berichten, dass der Ausschuss für Bildung, Jugend, Kultur und Sport des Rats der Europäischen Union zum allerersten Mal am

---

<sup>4</sup> <https://d-nb.info/1071744917/34>

20. Mai 2014 eine Ratsentschließung beschlossen hatte über das **kulturelle Erbe als strategische Ressource für ein nachhaltiges Europa**.<sup>5</sup> Diese Ratsentschließung band erstmals Kultur und kulturelles Erbe ein in einen **ganzheitlichen Politikansatz** der EU. Das kulturelle Erbe, sei es materiell, immateriell oder digital, wurde anerkannt als eine **einzigartige und nicht erneuerbare Ressource und eine große Chance** für Europa, nein für das ganze europäische Projekt schlechthin. Die Ratsentschließung betont die wichtige Rolle, die **das kulturelle Erbe bei der Schaffung und Stärkung des sozialen Kapitals** spielt, dies wegen seiner sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen und **seines entscheidenden Beitrags zur ökologischen Nachhaltigkeit**, zudem auch wegen der wichtigen wirtschaftlichen Bedeutung und spezifischen Rolle des Kulturellen Erbes bei der Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Die Ratsentschließung fordert mehr Ressourcen, um in das kulturelle Erbe zu investieren, **zudem die Einbeziehung des kulturellen Erbes in die nationalen und europäischen Politiken**.

Diese Ratsentschließung offenbarte eine sich nun vom auf das Wirtschaftliche konzentrierten Betrachtung zunehmend fortbewegende, ganzheitliche Bereitschaft zu Europäischem Denken und Europäischem Handeln. Die Kultur und das Kulturelle Erbe waren nun nach der UNESCO auch in der Europäischen Union und in dessen mächtigem Rat angekommen **als vierte Säule nachhaltiger Entwicklung**. Die weltweiten kulturellen Herausforderungen schienen vor sieben Jahren zu wichtig um nicht die gleiche Menge an Aufmerksamkeit zu erhalten, zu den ur-

---

<sup>5</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/educ/142705.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/142705.pdf)

sprünglichen drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung (Wirtschaft, soziale Gerechtigkeit und Gleichgewicht der Umwelt) hinzugefügt zu werden. Diese vierte Säule sollte feste Brücken mit den anderen drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung schaffen und sollte mit jeder von ihnen kompatibel sein. **Damit sollte sich Kultur und Kulturelles Erbe auf Europäischer Ebene entfernt haben vom Status einer typischen Querschnittsaufgabe, nicht selten ein sicheres Gütesiegel, um „in der Not“ geopfert zu werden.**

Denkmalschutz und Denkmalpflege, also das bauliche wie archäologische kulturelle Erbe können nur dann wirksam sein, wenn ein gesellschaftlicher Konsens über die unsere Gesellschaften begründenden und zusammenhaltenden Werte besteht. Teils verwunderlicher Weise bedürfen diese zumeist als Staatszielbestimmungen verankerten Werte dennoch der ständigen, immer neuen Vermittlung auf – die aktuellen Pandemieerfahrungen lehren uns das – zunehmend fehlendem Fundament. → Folie 5 Heute vor 48 Jahren hatte doch noch der zehn Jahre am Stück amtierende DNK-Präsident und legendäre Staatsminister für Unterricht und Kultus des Freistaates Bayern zur Begründung des Entwurfes zur Einführung des Bayerischen Denkmalschutzgesetzes im Oktober 1973 ausgeführt:

*„Wir haben dafür zu sorgen, dass das Einzigartige und Besondere, was aus vergangenen Tagen auf uns gekommen ist, ... und was ohnehin in seinem Bestand ... erheblich geschmälert worden ist, dass also dieser Anteil am*

*europäischen Kulturerbe nicht in einer oder zwei Generationen vom Erdboden verschwindet*<sup>6</sup>. Gelten denn diese Ausführungen fast 50 Jahre danach nicht mehr?<sup>7</sup> Auch ich meine entschieden: doch und zwar für jede einzelne Heimat, jede Kommune, Region, jedes Land, für jeden Kontinent und für die gesamte Welt!

2. Was ist daher hinsichtlich der Materie Welterbe in der nationalen Rechtsordnung in der Bundesrepublik Deutschland zu tun? → **Folie 6** Welche Möglichkeiten und Voraussetzungen der Verankerung der Materie Welterbe in der nationalen Rechtsordnung sowie welche Möglichkeiten und Voraussetzungen der Einrichtung einer „Welterbeverträglichkeitsprüfung“ resp. einem „World Heritage Compatibility Check“ bestehen?
3. Die vergleichende Analyse der derzeit geltenden sechzehn deutschen → **Folie 7** Denkmalschutzgesetze (DSchG)<sup>8</sup> zeigt dem Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland geschuldet teils beachtliche auch in Bezug auf die Berücksichtigung des Welterbes erhebliche Unterschiede. Denkmalschutz und Denkmalpflege sind zwar in allen deutschen Ländern öffentliche Aufgaben. Das Grundgesetz enthält allerdings anders als → **Folie 8** Art. 150 der Weimarer Verfassung keine entsprechende Norm. Zum Teil haben die Länder in ihren Landesverfassungen → **Folie 9** den Denkmalschutz oder zumindest das kulturelle Leben mit Staatszielbestimmungen bzw. Programmsätzen → **Folie 10** verankert.

---

<sup>6</sup> Staatsminister a. D. Prof. Dr. Dr. h. c. (mult.) Hans Maier, Gründungspräsident des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz (DNK; 1975-1985), in: Stenographischer Bericht des Bayerischen Landtages 7/67 vom 6. Juni 1973, 3524 f.

<sup>7</sup> Prof. Dr. Egon Johannes Greipl, Generalkonservator des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege (BLFD), in: Münchner Merkur vom 16. Januar 2013, S. 9, <http://www.merkur-online.de/aktuelles/bayern/denkmaeler-darum-verkuemmert-bayern-2701629.html>

<sup>8</sup> <http://media.w-goehner.de/1.288%20-%20Denkmalschutzgesetz%20-%20Deutschland%20-%20Normtexte%20-%20aktuell%20-%20Stand%2013.05.2021.pdf>

- Auf diesem Wege inkorporierte die Freie und Hansestadt Hamburg, Land in der Bundesrepublik Deutschland, das Welterbe: → **Folie 11**

In Absatz 1 Satz 1 von „§ 7 *Denkmalgerechte Erhaltung, Instandsetzung, Ersatzvornahme*“ des DSchG HH werden die Verfügungsberechtigten „*verpflichtet, das Denkmal im Rahmen des Zumutbaren denkmalgerecht zu erhalten, vor Gefährdungen zu schützen und instand zu setzen.*“ Nach dem 2013 neu ins Landesdenkmalrecht gebrachten Absatz 8 wird erstmals landesgesetzlich festgelegt, dass „*bei Maßnahmen und Planungen ... die Verpflichtung zur Bewahrung des Kulturerbes gemäß dem Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. November 1972 (BGBl. 1977 II S. 215) zu berücksichtigen [ist]*“.
- Hessen schuf in seinem 2016 neu erlassenen Gesetz einen eigenen Welterbe-Paragrafen. § 3 HDSchG → **Folie 12** statuierte ausdrücklich „*besonderen Schutz des Landes*“ für das UNESCO-Welterbe und überträgt die damit verbundenen Aufgaben im Regelfall dem Hessischen Landesamt für Denkmalpflege, „*soweit Welterbestätten nach § 2 Kulturdenkmäler sind und Aufgaben nicht von der Obersten Denkmalschutzbehörde wahrgenommen werden*“. Darüber hinaus wurden keine verfahrensrechtlichen Sonderbestimmungen geschaffen.
- § 2 Abs. 3 NDSchG → **Folie 13** sieht demgegenüber „*in öffentlichen Planungen und bei öffentlichen Baumaßnahmen*“ vor, dass dort „*die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie die Anforderungen des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. November 1972 (BGBl. 1977 II S. 213) rechtzeitig und*

*so zu berücksichtigen [sind], dass die Kulturdenkmale und das Kulturerbe im Sinne des Übereinkommens erhalten werden und ihre Umgebung angemessen gestaltet wird, soweit nicht andere öffentliche Belange überwiegen.“ Dies zu beurteilen ist nach § 21 Abs. 2 NDSchG → Folie 14 allerdings Aufgabe der unteren Denkmalschutzbehörden, die lediglich „bei allen Maßnahmen, die für das Kulturerbe im Sinne des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von nicht nur unerheblicher Bedeutung sind, das Benehmen mit dem Landesamt für Denkmalpflege“ herzustellen hat.*

- Entsprechend regelte → Folie 15 dies bereits das Land Rheinland-Pfalz in „§ 2 Pflicht zur Erhaltung und Pflege“ des DSchG RP. Nach dessen Absatz 1 Satz 1 sind *„Eigentümer, sonstige Verfügungsberechtigte und Besitzer ... verpflichtet, die Kulturdenkmäler im Rahmen des Zumutbaren zu erhalten und zu pflegen.“* Nun aber lediglich bezogen auf Aktivitäten von Land, Bund, Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie allen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts ist diesen nach § 2 Abs. 3 Satz 1 DSchG RP gesetzlich vorgegeben, *„bei ihren Maßnahmen und Planungen, insbesondere bei der Bauleitplanung, die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie die Verpflichtung zur Bewahrung des Kulturerbes gemäß dem UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. November 1972 zu berücksichtigen.“*
- Auch das Saarland → Folie 16 definierte in seinem neuen Landes-Denkmalschutzgesetz von 2018 in § 2 Abs. 1 Satz 4 SaarIDSchG, dass *„Kulturdenkmäler im Sinne dieses Gesetzes ... auch Baudenkmäler und Bodendenkmäler [sind], die als ‚Kulturerbe‘ in die ‚Liste des Erbes der Welt‘ nach Artikel 11 Absatz 2 Satz 1*

des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. November 1972 (BGBl. 1977 II S. 213, 215) eingetragen sind.“

- Nach → Folie 17 § 2 Nr. 2 Satz 2 DSchG ST umfasst im Land Sachsen-Anhalt der Begriff „Kulturdenkmal“ auch „Denkmalbereiche als Mehrheiten baulicher Anlagen“ neben Stadtgrundrissen, Stadt- und Ortsbildern sowie -silhouetten, Stadtteilen und -vierteln u. a. auch „historische Kulturlandschaften, die in der Liste des Erbes der Welt der UNESCO gemäß Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 des Übereinkommens vom 23. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Bekanntmachung vom 2. Februar 1977, BGBl. II S. 213) aufgeführt sind“.
- Auch und schon im Dezember 2014 Maßstab setzend erfuhr der Denkmalbegriff in Schleswig-Holstein mit der Einführung einer Schutzzone eine bedeutsame Neukonstruktion, → Folie 18 welche nun neben Denkmalbereichen, Grabungsschutzgebieten nach § 2 Abs. 3 Satz 1 DSchG SH auch Welterbestätten und die dazu gehörigen Pufferzonen zusammenfassen: „Schutzzone sind Welterbestätten, soweit sie nicht als Kulturdenkmale geschützt sind, sowie Denkmalbereiche und Grabungsschutzgebiete.“ Nach § 2 Abs. 3 Satz 2 DSchG SH sind

„1. Welterbestätten die gemäß Artikel 11 Absatz 2 des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. November 1972 (BGBl. II 1977 S. 215) in die ‚Liste des Erbes der Welt‘ eingetragenen Stätten, soweit sie dort nicht ausschließlich als Naturerbe eingetragen sind,



2. *Pufferzonen definierte Gebiete um eine Welterbestätte zum Schutz ihres unmittelbaren Umfeldes, wesentlicher Sichtachsen und weiterer wertbestimmender Merkmale.*“

→ **Folie 18** Nach § 10 Abs. 2 DSchG SH vom Welterbekomitee anerkannte Welterbestätten gelten dabei „*in ihren vom Welterbekomitee anerkannten Grenzen*“ per definitionem lege als Schutzzonen, „*soweit sie nicht als Kulturdenkmale geschützt sind.*“

→ **Folie 19** „*Alle Maßnahmen in Grabungsschutzgebieten und Welterbestätten, die geeignet sind, diese zu beeinträchtigen oder zu gefährden*“ bedürfen daher nach § 12 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Satz 2, Abs. 5 DSchG SH der Genehmigung des Landesamts für Denkmalpflege Schleswig-Holstein bzw. des Archäologischen Landesamts Schleswig-Holstein resp. der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters der Hansestadt Lübeck als obere Denkmalschutzbehörden. Beim Nachbarland → **Folie 20** unserer heutigen Gastgeberin findet sich in § 13 Abs. 2 Satz 2 DSchG SH nun als einzige derartige **Kernregelung** in einem deutschen Landesdenkmalschutzgesetz die denklogische und konsequente Selbstverpflichtung, wonach diese Genehmigung „*zu erteilen [ist], wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen **und der Status als Welterbestätte nicht gefährdet ist** oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme notwendig macht.*“

Die weitere **Kernregelung** enthält allerdings § 4 DSchG SH, den ich Ihnen kurz vorstellen möchte:

→ Folie 21 „§ 4 Öffentliche Planungen und Maßnahmen, Welterbe

(1) *Die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie die Anforderungen des europäischen*

*Rechts und der in Deutschland ratifizierten internationalen und europäischen Übereinkommen zum Schutz des materiellen kulturellen Erbes sind in die städtebauliche Entwicklung, Landespflege und Landesplanung einzubeziehen und bei allen öffentlichen Planungen und Maßnahmen angemessen zu berücksichtigen.*

(2) *Die juristische Person, die für die Verwaltung der Welterbestätte zuständig ist, richtet eine Welterbekoordination ein und benennt eine offizielle Welterbebeauftragte oder einen offiziellen Welterbebeauftragten für die Belange der Welterbestätte. Die juristische Person hat integrierte Planungs- und Handlungskonzepte in Form von Managementplänen aufzustellen und fortzuschreiben. Kommt sie ihrer Verpflichtung zur Aufstellung oder Fortschreibung des Managementplans auch nach einer von der zuständigen oberen Denkmalschutzbehörde gesetzten angemessenen Frist nicht nach, wird der Managementplan ersatzweise von der zuständigen oberen Denkmalschutzbehörde erstellt oder fortgeschrieben.*

→ Folie 22 (3) *Die Denkmalschutzbehörden und der oder die Welterbebeauftragte sind Träger öffentlicher Belange. Sie sind bei allen öffentlichen Planungen und Maßnahmen, die Belange des Welterbes, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege berühren können, so frühzeitig zu beteiligen, dass die in Absatz 1 genannte Belange sowie die Be-*

***lange der Welterbestätte, ihrer Pufferzonen und ihrer wesentlichen Sichtachsen in die Abwägung mit anderen Belangen eingestellt und die Erhaltung und Nutzung der Denkmale sowie eine angemessene Gestaltung ihrer Umgebung sichergestellt werden können. Welterbestätten sind einschließlich ihrer Umgebung in ihrem außergewöhnlichen universellen Wert zu erhalten.***

Nun immerhin schon sieben<sup>9</sup> von sechzehn deutschen Ländern hielten es also bis dato für notwendig, überhaupt eine landesgesetzliche Verankerung des Welterbes vorzunehmen. Trotz der von Prof. Dr. Harzenetter und Frau Dr. Ringbeck sehr zu recht hervorgehobenen Bedenken könnte nun auch das Land Nordrhein-Westfalen sich künftig in diesen illustren Kreis deutscher Länder einreihen. Besonders in den Vorbereitungen des von Deutschland, allen voran vom DNK initiierten Projekt eines → **Folie 23** „Europäischen Jahres des kulturellen Erbes (EYCH) 2018“ fiel auf, dass diese objektive Erkenntnis trotz des Welterbe freundlichen neuen Schleswig-Holsteinschen Denkmalschutzgesetzes im ziemlichen krassen Gegensatz steht zu gerne formulierten Postulaten wie u. a. von Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, dass *„auch im überwiegend landesgesetzlichen Denkmalrecht ... Europäisierung und Internationalisierung eine zunehmende Rolle [spielen]. Wichtige Impulse gehen etwa von der Welterbekonvention der UNESCO<sup>10</sup> aus“*. Durchaus gibt das Schleswig-Holsteinische Vorbild aber auch Hoffnung, stellt es in seinem § 4 DSchG SH erstmals ein breit einzusetzendes und

---

<sup>9</sup> Das Land Nordrhein-Westfalen legt in seinem neuen (zweiten) Regierungsentwurf eines **Gesetzes zur Neufassung für ein nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz vom 2. März 2021, Vorlage 17/4761**, in dessen § 37 erstmals eine Regelung zum UNESCO Welterbe vor, die sich inhaltlich deutlich an § 4 DSchG SH anlehnt, allerdings nur eine «angemessene» Berücksichtigung vorsieht und zudem die Denkmalfachbehörden weitgehend aus dem Vollzug des Landes-Denkmalschutzgesetzes herausdrängt, von daher die Vorgaben von Art. 4 f. WHC gerade NICHT erfüllen würde.

<sup>10</sup> [https://www.unesco.de/sites/default/files/2018-02/UNESCO\\_WHC\\_%C3%9Cbereinkommen%20Welterbe\\_dt.pdf](https://www.unesco.de/sites/default/files/2018-02/UNESCO_WHC_%C3%9Cbereinkommen%20Welterbe_dt.pdf)

sehr flexibel anpassbares Instrument zur Verfügung, dem zukünftig hoffentlich gesetzgeberisch in Deutschland nachgeeifert werden möge, aus in Deutschland bestens bekannten Vorkommnissen unbedingt allerdings auch hinsichtlich von § 13 Abs. 2 Satz 2 DSchG SH.

Neben diesen noch zu wenigen landesgesetzgeberischen Novitäten muss man ohne Reminiszenz an den weltweit beachteten faktischen deutschen Umgang mit jeweils betroffenem Welterbe festhalten, dass mangels expliziter Klärung durch das BVerfG verfassungsrechtlich wohl noch ungeklärt ist, ob die Welterbekonvention wirksam und allseits u. a. auch die Landes- und kommunalen Administrationen bindend in die deutsche Rechtsordnung transformiert wurde.

Auf Grund der grundgesetzlichen Kompetenzabgrenzungen zwischen den Ländern, denen die Gesetzgebungskompetenz allgemein obliegt, und dem Bund → Folie 24 liegt die Kulturhoheit allein bei den Ländern (vgl. Art. 30, 70 GG). Dessen unbeschadet ratifizierte die Bundesrepublik Deutschland die Welterbekonvention am 23. August 1976 nach → Folie 25 Art. 59 Abs. 1 GG und gab dies am 2. Februar 1977 im Bundesgesetzblatt bekannt. Die Ratifizierung der Welterbekonvention im Jahr 1976 erfolgte dabei auf der Grundlage eines Kabinettsbeschlusses der Bundesregierung, die zuvor die Länder lediglich nach Maßgabe des sog. Lindauer Abkommens vom 14. November 1957<sup>11</sup> angehört hatte, da man seinerzeit übereinstimmend davon ausgegangen war, dass die geltende Rechtslage bereits den Anforderungen der Welterbekonvention entspreche, so dass keine gesetzgeberischen Maßnahmen erforderlich seien. Die in der sog. → Folie 26 „alten“ Bundesrepublik Deutschland seinerzeit

---

<sup>11</sup> <https://www.lexexakt.de/index.php/glossar/lindauerabkommentxt.php>

bestehenden Länder (die sog. „alten Länder“ im Gegensatz zu den im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 zur damaligen Bundesrepublik Deutschland nach Art. 23 GG beigetretenen sog. „Neuen Länder“) hatten sämtlich ihre Zustimmung zur Ratifizierung der Welterbekonvention erteilt in Kenntnis und Zustimmung dazu, dass → Folie 27 die Welterbekonvention nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG innerstaatlich umgesetzt werden soll. Allein aus dem Zeitablauf kann allerdings nachvollzogen werden, dass die sog. „Neuen Länder“ weder faktisch noch mittelbar über etwaige Bestimmungen des Einigungsvertrages zustimmen konnten; → Folie 28 mangels Aufnahme in den Anhang II des Einigungsvertrages konnte auch die Annahme- und Inkrafttretenserklärung zur Welterbekonvention der DDR nicht Fortgeltung entfalten für die sog. „Neuen Länder“.

Gerade die Durchführung der sich aus → Folie 29 Art. 4 und 5 der Welterbekonvention ergebenden materiellen Schutzpflichten liegt, jedenfalls soweit der Denkmalschutz betroffen ist in der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist Völkervertragsrecht wie die → Folie 30 Welterbekonvention in der Bundesrepublik Deutschland hingegen nicht unmittelbar, d. h. ohne Transformationsakt bzw. innerstaatlichen Anwendungsbefehl, als innerstaatlich geltendes Recht anzusehen. Dem Grundgesetz liegt insoweit die hergebrachte Vorstellung zu Grunde, dass es sich bei Völkerrecht und nationalem Recht um getrennte Rechtsordnungen handelt, wobei sich die im Grundgesetz bereits angelegte Öffnung des innerstaatlichen Souveränitätsbereichs gegenüber dem Völkerrecht nach Maßgabe des nationalen Rechts bestimmt. Das Grundgesetz strebt zwar eine weitgehende

Völkerrechtsfreundlichkeit und grenzüberschreitende Zusammenarbeit in einer sich entwickelnden Gemeinschaft demokratischer Staaten an. Es will jedoch keine Unterwerfung unter fremde Hoheitsakte, die jeder verfassungsrechtlichen Begrenzung und Kontrolle entzogen sind. Dementsprechend gilt Völkervertragsrecht innerstaatlich nur dann, wenn es in die nationale Rechtsordnung formgerecht und in Übereinstimmung mit materiellem Verfassungsrecht inkorporiert worden ist.

Die Welterbekonvention könnte → Folie 31 allerdings i. S. v. Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG u. U. allerdings als ein sog. Verwaltungsabkommen angesehen werden, dem eine unmittelbare Bindungswirkung zugemessen werden könnte. Unbeschadet der Kompetenzordnung und des allgemeinen Souveränitätsvorbehalts des Grundgesetzes ist es allerdings ggf. möglich, eine mittelbare Bindungswirkung auch der Welterbekonvention bei der Auslegung von Bundes- und Landesrecht zu berücksichtigen. Aus der völkerrechtlichen Bindung, welche die Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zu anderen Vertragspartnern der UNESCO mit der Unterzeichnung eingegangen ist, folgt insoweit zumindest eine Pflicht zur angemessenen Berücksichtigung bei allen administrativen Verfahrensentscheidungen innerhalb Deutschlands. Alle Staatsorgane sind verpflichtet, die die Bundesrepublik Deutschland bindenden Völkerrechtsnormen zu befolgen und Verletzungen nach Möglichkeit zu unterlassen. Die Pflichten der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 4 und 5 der Welterbekonvention sind daher bei der Auslegung von Landesdenkmalrecht zu berücksichtigen.

Für den föderalen Staat Bundesrepublik Deutschland bedeutet die Verpflichtung aller UNESCO-Vertragspartner,

dass gesetzgeberische und ordnungspolitische Maßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene die Erhaltung der Stätten sichern und sie vor Entwicklungen schützen sollen, die einen negativen Einfluss auf ihren außerordentlichen universellen Wert, ihre Integrität und/ oder ihre Authentizität haben können. Eine Handlung oder Unterlassung irgendeines deutschen Organs, auch eines teilsouveränen Staates wie es die sechzehn deutschen Länder staats- und völkerrechtlich sind, ist als Handlung des Staates, der völkerrechtlich dem internationalen Recht unterliegt, in Deutschland also der Bundesrepublik Deutschland, zu werten; dies unabhängig davon, ob das Organ eine gesetzgeberische, eine exekutive, eine gerichtliche oder irgendeine andere Funktion ausübt, welche Position es im Staatsverband hat, und welches auch seine Rolle als Organ der Zentralregierung oder einer territorialen Einheit des Staates ist. → Folie 32 Die sog. „Bundesstaatsklausel“ bzw. „föderale Klausel“ des Art. 34 des Welterbeübereinkommens bestimmt für bundesstaatlich verfasste Vertragsstaaten, dass hinsichtlich derjenigen Bestimmungen der Welterbekonvention, deren Durchführung („implementation“) in die Zuständigkeit eines einzelnen Gliedstaats, eines Landes, einer Provinz oder eines Kantons fällt, die nicht durch das Verfassungssystem des Bundes verpflichtet sind, „legislative measures“ zu treffen sind, die Bundesregierung die zuständigen Stellen dieser Staaten, Länder, Provinzen oder Kantone von den vorgenannten Bestimmungen unterrichtet und ihnen die Annahme empfiehlt. M. E. ist sehr zu bezweifeln, dass unter derartigen, völkerrechtlich beschriebenen „legislative measures“ nur „gesetzgeberische Maßnahmen“ zu verstehen sind. „Legislative measures“ können vielmehr alles sein vom „Entstehen einer Idee“ bis hin zur formalen Verabschiedung eines Bundes- oder Landesgesetzes“.

Eine abwägungsfeste Schutzposition des Welterbestatus würde sich daraus allerdings ebenso wenig ableiten lassen wie eine Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen. Da das Welterbekomitee keine verbindlichen Entscheidungen gegenüber den Vertragsstaaten treffen kann, sondern - soweit hier von Belang - nur die Welterbeliste und die sog. Rote Liste des gefährdeten Welterbes zu führen hat, kommen Beschlüssen des Welterbekomitees auch nicht die gleichen rechtlichen Wirkungen zu wie etwa den → **Folie 33** Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, zu deren Befolgung sich die Signatarstaaten der EMRK nach Maßgabe von Art. 46 EMRK verpflichtet haben. Auch mit Urteilen des Internationalen Gerichtshofs → **Folie 34**, denen nach Art. 59 f. des IGH-Statuts Bindungswirkung zukommt, sind die Entscheidungen des Welterbekomitees in ihren völkerrechtlichen und innerstaatlichen Wirkungen nicht vergleichbar.

Das Besondere an der Schleswig-Holsteinischen Regelung ist daher auch im Vergleich zu den sechs dargestellten weiteren landesdenkmalrechtlichen Erwähnungen der Welterbekonvention der → **Folie 35** einer verfassungsrechtlichen Staatszielbestimmung entsprechende Planungsleitsatz des § 4 Abs. 3 Satz 3 DSchG SH, nachdem *„Welterbestätten ... einschließlich ihrer Umgebung in ihrem außergewöhnlichen universellen Wert zu erhalten [sind]. Maßnahmen, die den Status als Welterbe ernsthaft gefährden, sind damit dort unzulässig.“*

**Fazit:** Diese, derzeit in der Bundesrepublik Deutschland nur in Schleswig-Holstein bestehende Transformation des für den UNESCO-Mitgliedsstaat verbindlichen Völkervertragsrechts in Landesrecht, bedarf der weiteren Umsetzung in den anderen fünfzehn deutschen Ländern.



4. Im Sinne der Ausführungen zu den Möglichkeiten und Voraussetzungen der Verankerung der Materie Welterbe in die nationale deutsche Rechtsordnung würde man sich konsequenter Weise wünschen, dass bei Bauprojekten in betroffenen Regionen grundsätzlich eine "Welterbe-Verträglichkeitsprüfung" resp. ein World Heritage Compatibility Check durchgeführt wird. Die landesgesetzlichen Bestimmungen des Denkmalschutzes erscheinen mir mit Ausnahme Schleswig-Holsteins nicht ausreichend. Von den Instrumentarien her sind weder die Bundesrepublik Deutschland noch die sechs mit, geschweige denn die anderen neun deutschen Länder ohne Welterbebestimmung auf das Welterbe vorbereitet.

Aus Sicht des Schutzes von Kulturlandschaften gibt es dazu Erfahrungen aus Dresden und dem Oberen Mittelrheintal, letzteres seit 2002 in die Welterbeliste aufgenommen. Grundsätzlich ist dabei in durchaus repräsentativer Hinsicht festzuhalten, dass das größte Problem eigentlich nicht der Mangel der zum Schutz und Erhalt zur Verfügung stehenden Rechtsvorschriften zu sein scheint, jedenfalls auf der Ebene von Bundes- und Landesgesetzen. Hinsichtlich des Schutzes der Kulturlandschaften kommt ergänzend zu tragen, dass das Bundesgesetz zum Schutz von Natur und Landschaft (BNatSchG)<sup>12</sup> auf Grund auch von Hinweisen des DNK im Gesetzgebungsverfahren bei der Novellierung 2009 entsprechend ergänzt wurde.

In rechtsformaler Hinsicht muss festgehalten werden, dass allein die Umweltprüfungen, welche auf der Grundlage der EU-Richtlinie vom 13. Dezember 2011 über die

---

<sup>12</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg\\_2009/BNatSchG.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BNatSchG.pdf)

Umweltverträglichkeitsprüfung<sup>13</sup> durchzuführen sind, also Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Strategische Umweltprüfung (SUP), zur Verfügung stehen. Dadurch soll eine Abschätzung möglicher Umweltauswirkungen von Projekten vereinfacht und der Schutz der nach EU-Recht auch die gebaute Umwelt incl. des baukulturellen und archäologischen Erbes umfassende Umwelt sowie die Rechtsicherheit von Unternehmen verbessert werden. Die UVP ist ein gesetzlich geregeltes Verfahren, das die möglichen Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt (Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft etc.) feststellt, beschreibt und bewertet. Die Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung bestimmter Pläne und Programme (SUP) ergänzt die UVP-Richtlinie und findet bereits in der Planungsphase beispielsweise von Regionalentwicklungsplänen, Bauleitplänen oder Energiekonzepten statt, während sich die UVP auf die Zulassung der Inhalte eines Projektes bezieht. Durch die SUPs sollen vor allem angemessene Standorte und Programme für Projekte ermittelt oder rechtzeitig Alternativen zu bestehenden Plänen vorschlagen werden. Spätestens seit den intensiven tatsächlichen, politischen und rechtlichen Diskussionen um „Stuttgart 21“ sollte erkannt worden sein, dass die frühzeitige und umfassende Anamnese sämtlicher u. U. entscheidungsrelevanter Umstände regelmäßig sowohl zur Akzeptanz bei den Entscheidungsbetroffenen beiträgt als auch zum Finden guter und gerechter Lösungen. Die zahlreichen Anwendungsbereiche, die dennoch von der Anwendung von UVP und SUP ausgenommen sind bzw. sein dürfen, dienen nicht wirklich diesen Zielen.

Beim → **Folie 36** Oberen Mittelrheintal z. B. ist insbesondere die Kulturlandschaft nicht formal als ein einheitliches

---

<sup>13</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011L0092-20140515&from=DE>

Schutzgebiet ausgewiesen. So ist das Obere Mittelrheintal in seinem größeren Teil als „Landschaftsschutzgebiet Mittelrhein“ ausgewiesen, in einem kleineren nord-östlichen Teil dagegen durch den Naturpark Rheinhessen-Nassau geschützt. Die aktuellen Diskussionen → Folie 37 z. B. um aktuell strittige Windenergieanlagen verdeutlichen auch nach Auffassung der Monitoringgruppe des DNK von ICOMOS, dass die Kommunen diese Windenergieanlagen nicht aus Gründen des Klimaschutzes haben wollen, sondern weil sie damit Geld verdienen könnten. Dies ist offenkundig zutreffend. Doch sollte nicht völlig ausgeschlossen werden, dass nicht selten auch ein „Welterbetitel“ von Kommunen vor allem unter monetären Aspekten betrachtet und angestrebt wird. Das Welterbe ist – häufig und auch in der Medienberichterstattung – vor allem ein Tourismus-Label. Es steht für die „Best-of-Liste“ der schönsten und bedeutendsten Kulturdenkmale. Der Belang „Welterbe“ wird dabei unter dem Aspekt „Wirtschaft/ Tourismus“ betrachtet.

Ein Problem beim Schutz von Welterbestätten dürften auch die fehlenden verbindlichen Bewertungsmaßstäbe für die Abwägung und die gesellschaftliche Debatte vor allem in den betroffenen Kommunen sein. Neben den Windenergieanlagen sind im Übrigen im Mittelrheintal weitere, drängendere Fragestellungen gegeben wie der Schutz des typischen Ortsbilds der an den Ausgängen der engen Kerbtäler fächerförmig gelegenen Kleinstädte und Dörfer. Tatsächlich breiten sich die Siedlungen aber zunehmend in die Steilhänge aus und verdrängen dort den Weinbau. Neu ist, dass nun auch im Mittelrheintal Supermärkte von Lidl, Aldi etc. aus den Ortszentren in die Randlagen streben. Dies hat nicht nur zur Folge, dass sich die Siedlungsflächen immer weiter ausbreiten, sondern auch die Ortszentren brachfallen. Leerstände werden nun auch

im Mittelrheintal ein sehr bedeutendes Problem. Kurzum: auch die Raumordnungspolitik könnte womöglich noch intensiver, ganzheitlich betrachtet und gesteuert werden. Dies wäre im Rahmen einer normativ verankerten Welterbeverträglichkeitsprüfung – zwingend – sicherzustellen.

Es ist allerdings nicht zu leugnen, dass derzeit Welterbeverträglichkeitsprüfungen in ausreichender bis hervorragender Weise durchgeführt werden – allerdings aber eben freiwillig! Ob man wirklich die Gefahr eines bürokratischen Monsters heraufbeschwören muss, wenn man an eine normativ verankerte Welterbe-, wenn nicht allgemein Kulturerbeverträglichkeitsprüfung denkt, meine ich nicht. → **Folie 38** Sicherlich wären auch flächendeckende Fortbildungsmaßnahmen gut geeignet, noch mehr Know-how in die Kommunalverwaltungen zu bringen, um so die Kollegenschaft aller einschlägiger Verwaltungen frühzeitig für kritische Themen zu sensibilisieren, doch vermag solches Setzen auf die Karte „Zufall“ eine völkerrechtlich akzeptable Erfüllung der Bemühensverpflichtungen aus der UNESCO-Welterbekonvention wohl kaum garantieren. Da es beim Welterbe ganz besonders auf die Vermittlung des Werts des Kulturerbes ankommt, muss bei den intersektoralen Themen umfassendes Verständnis, insbesondere für technische Entwicklungen vorliegen. Gleichzeitig bedarf es des wirtschaftlichen Verständnisses, um die Indikatoren für den Wert der Welterbestätte für die Gesellschaften vermitteln zu können. Sofern diese persönlichen Qualifikationen der für das Welterbe Verantwortlichen gepaart wären mit organisatorisch höchst möglichen hierarchischen Zuordnungen (u. a. Büro der Oberbürgermeisterin resp. des Oberbürgermeisters und der Stabsstelle der Ministerin resp. des Ministers) sowie mit ausnahmslos durchzuführenden Kulturerbe- resp. Welterbeverträglich-

keitsprüfungen, würden Kultur und Kulturelles Erbe adäquat als vierte Säule nachhaltiger Entwicklung funktionieren und endlich „*das Einzigartige und Besondere, was aus vergangenen Tagen auf uns gekommen ist, ... dass also dieser Anteil am europäischen Kulturerbe nicht in einer oder zwei Generationen vom Erdboden verschwindet.*“<sup>14</sup> Ganz aktuell gilt es, dieses Einzigartige und Besondere endlich auch in die Überlegungen zur Umsetzung des EU Green Deal, vor allem der EU Renovation wave einzubringen. Es ist doch keineswegs neu, dass Gebäude zu sanieren, ggf. zu qualifizieren statt sie abzureissen, es erst ermöglicht, eingesetzte Rohstoffe und Materialien weiterzunutzen, in jedem Fall aber dem auf uns überkommenen baulichen und archäologischen Kulturerbe den gebotenen Respekt zu entbieten und sogleich ihre Würde zu bewahren. → **Folie 39** Wir benötigen so ein massives Umdenken: Wer künftig insbesondere Denkmäler auch in energetischer Hinsicht verändern möchte, muss begründen und nachweisen, dass eine denkmalpflegerischen Maßstäben gerecht werdende sinnvolle Nutzung ansonsten objektiv weder möglich noch zumutbar wäre!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

*Assessor iuris Wolfgang Karl Göhner, München*

---

<sup>14</sup> Staatsminister a. D. Prof. Dr. Dr. h. c. (mult.) Hans Maier, Gründungspräsident des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz (DNK; 1975-1985), in: Stenographischer Bericht des Bayerischen Landtages 7/67 vom 6. Juni 1973, 3524 f.