

0

Gutachten

Förderung und Finanzierung der UNESCO-Welterbestätten in Deutschland

Von Prof. Dr. Ernst-Rainer Hönes, Mainz

Zusammenfassung:

Mit der Ratifizierung des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. Januar 1972 durch Bundesgesetz von 1977 hat der internationale Kulturgüterschutz für Deutschland eine neue Dimension bekommen.

Der weltweite Erfolg dieses bereits von 178 Staaten ratifizierten Übereinkommens und die Eintragung von 30 Welterbestätten aus Deutschland in die 788 Kultur- und Naturstätten umfassende Welterbe-Liste ist Ansporn und Verpflichtung zugleich.

Zusammen mit anderen Übereinkommen und Empfehlungen auf dem Gebiet des Kulturgüterschutzes wie der Haager Konvention vom 14 Mai 1954 mit dem Zweiten Protokoll zu dieser Konvention von 1999 oder dem Europarats-Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes (Granada 1985) und dem Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (Malta 1992) sind Bund, Länder und Gemeinden zusätzlich verpflichtet, die Belange von Denkmalschutz und Denkmalpflege mehr zu berücksichtigen. Dies beinhaltet auch die Anpassung von Bundes- und Landesgesetzen an diese Vorgaben. Schließlich gehören Pflichten zum Kulturgüterschutz wegen der weltweiten Akzeptanz bereits zum Völkergewohnheitsrecht und gehen somit nach Art. 25 Satz 2 GG den Gesetzen vor.

Durch die Ratifizierung des Welterbeübereinkommens von 1972 und der anderen bereits erwähnten Übereinkommen hat der Gesetzgeber außerdem unstreitig den Befehl zur innerstaatlichen Umsetzung und Anwendung dieser Übereinkommen gegeben. Schließlich sind diese Übereinkommen als geltendes Bundesrecht im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

Für die Förderung und Finanzierung der UNESCO-Welterbestätten bedeutet dies, dass Deutschland als Vertragsstaat anerkannt hat, dass es nach Art. 4 der Welterbekonvention in erster Linie seine eigene Aufgabe ist, Erfassung, Schutz und Erhaltung seines Kultur- und Naturerbes der Welt in Bestand und Wertigkeit sowie seine Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen. Hierfür wird der Staat alles in seinen Kräften stehende tun.

Für die Förderung und Finanzierung der UNESCO-Welterbestätten bedeutet dies weiter, dass Bund, Länder und Gemeinen für einen ausreichenden tatsächlichen und rechtlichen Schutz des Erbes sorgen müssen. Dies bedeutet die Notwendigkeit UNESCO-tauglicher Instrumentarien vom Bau- und Planungsrecht bis zum Natur- und Denkmalschutzrecht.

Der Bund, der für die Pflege auswärtiger Beziehungen nach Art. 32 GG im Bundesstaat auch Verantwortung für die Länder trägt, die mit ihm „im selben Boot sitzen“, hat zur Selbstbehauptung des Gemeinwesens das Recht und die Pflicht, die dringend notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Kultur- und Naturerbes der Welt gesetzgeberisch und finanziell zu fördern. Bundes- und Landeskompetenzen sind bei dieser eingegangenen Verpflichtung komplementär. Somit sind die Welterbestätten auch über die BKM mit Beihilfen zu unterstützen. Ergänzend muss das Steuerrecht hier den Denkmaleigentümer entlasten.

Die Zusatzfragen wurden unter Nr. 7.1 ab Seite 137 beantwortet!

Gliederung:

- 1 Vorbemerkung
- 2 Internationaler Kulturgüterschutz
 - 2.1 Einleitung
 - 2.2 Das Haager Recht
 - 2.3 Der Welterbegebanke
 - 2.4 Das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972
 - 2.4.1 Zur Geschichte des Übereinkommens
 - 2.4.2 Zur Präambel
 - 2.4.3 Zum I. Abschnitt „Begriffsbestimmung des Kultur- und Naturerbes“
 - 2.4.3.1 „Kulturerbe“
 - 2.4.3.2 „Naturerbe“
 - 2.4.3.3 Bestimmung des Gutes nach Art. 3
 - 2.4.4 Zum II. Abschnitt „Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler und internationaler Ebene“
 - 2.4.4.1 Zu Art. 4
 - 2.4.4.2 Zu Art. 5
 - 2.4.4.3 Zu Art. 6
 - 2.4.4.4 Zu Art. 7
 - 2.4.5 Zum III. Abschnitt „Zwischenstaatliches Komitee für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“
 - 2.4.6 Zum IV. Abschnitt „Fonds für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“
 - 2.4.7 Zum V. Abschnitt „Voraussetzungen und Maßnahmen internationaler Unterstützung“
 - 2.4.8 Zum VI. Abschnitt „Erziehungsprogramme“
 - 2.4.9 Zum VII. Abschnitt „Berichte“
 - 2.4.10 Zum VIII. Abschnitt „Schlussbestimmungen“
 - 3 Berücksichtigung des Kultur- und Naturerbes in der deutschen Gesetzeslandschaft
 - 3.1 Denkmalschutzrecht
 - 3.1.1 Verfassungsrecht
 - 3.1.2 Denkmalschutzgesetze
 - 3.1.3 Aktuelle Gesetzesnovellen
 - 3.1.3.1 Brandenburg
 - 3.1.3.2 Saarland
 - 3.1.3.3 Thüringen
 - 3.1.4 Der Kulturdenkmalbegriff
 - 3.1.5 Die Unterschutzstellung
 - 3.1.6 Substanzschutz nach dem Denkmalrecht
 - 3.1.7 Umgebungsschutz nach dem Denkmalrecht
 - 3.1.8 Organisation
 - 3.1.9 Zuwendungen aus dem Bereich der Landesdenkmalpflege
 - 3.1.10 Zuwendungen aus Stiftungen
 - 3.1.11 Zuwendungen des Bundes aus dem Programm national wertvoller Kulturdenkmäler
 - 3.2 Naturschutzrecht
 - 3.2.1 Staatsziel Umweltschutz
 - 3.2.2 Das neue Bundesnaturschutzgesetz
 - 3.2.2.1 Ziele und Grundsätze des neuen BNatSchG
 - 3.2.2.2 Förmliche Schutzausweisung

- 3.2.2.3 Baumschutz
- 3.2.2.4 Alleenschutz
- 3.2.2.5 Biotopschutz
- 3.2.2.6 Eingriffe in Natur und Landschaft
- 3.2.2.7 Abwägung der Güter
- 3.2.2.8 Förderung nach Naturschutzrecht
- 3.2.2.9 Landesnaturschutzgesetze
- 3.3 Denkmalschutz im Bau- und Planungsrecht des Bundes
 - 3.3.1 Raumordnungsgesetz (ROG)
 - 3.3.2 Baugesetzbuch (BauGB)
 - 3.3.2.1 Denkmalschutz und städtebauliche Planung
 - 3.3.2.2 Darstellungen bzw. Festsetzungen im Bebauungsplan
 - 3.3.2.3 Beteiligung im Rahmen der Bauleitplanung
 - 3.3.2.4 Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB
- 4 Möglichkeiten der Welterbeförderung nach der Verfassungsordnung des GG
 - 4.1 Vorbemerkung
 - 4.2 Auslegungsbeispiel Art. 89 Abs. 3 GG („Landeskultur“)
 - 4.3 Völkerrecht nach Art. 25 GG
 - 4.4 Völkerrechtliche Verträge nach Art. 59 Abs. 2 GG
 - 4.5 Ausschließliche Gesetzgebung nach Art. 71, 73 GG
 - 4.5.1 Auswärtige Angelegenheiten
 - 4.5.2 Verteidigung einschließlich Zivilschutz
 - 4.5.3 Kompetenz kraft Natur der Sache
 - 4.6 Konkurrierende Gesetzgebung nach Art 72, 74 GG
 - 4.6.1 Strafrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG
 - 4.6.2 Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG
 - 4.7 Rahmenvorschriften des Bundes nach Art. 75 GG
 - 4.7.1 Naturschutz und Landschaftspflege nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG
 - 4.7.2 Schutz von Kulturgut gegen Abwanderung nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 GG
 - 4.8 Ungeschriebene oder mitgeschriebene Gesetzgebungskompetenz
 - 4.9 Parallele zum EU-Vertrag?
 - 4.10 Zwischenergebnis
- 5 Welterbestätten in Nachbarstaaten
 - 5.1 Slowakei
 - 5.2 Tschechische Republik
 - 5.3 Österreich
 - 5.4 Schweiz
- 6 Förderung und Finanzierung durch den Bund
 - 6.1 Der Bundeshaushalt als Rechtsgrundlage?
 - 6.2 Nochmals: Die Förderung der Welterbestätten
- 7 Ergebnis
 - 7.1 Nachfragen
- Literaturverzeichnis

Stand: 11. 11. 2004

Gutachten: Förderung und Finanzierung der UNESCO-Welterbestätten in Deutschland

1 Vorbemerkung

Nach der Leistungsbeschreibung soll das Gutachten der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ Handlungsfelder aufzeigen, um die Kommission in die Lage zu versetzen, gezielte Handlungsempfehlungen – in erster Linie auf Bundesebene – in den Abschlussbericht der Kommission einzuarbeiten. Dies sollte unter Mitarbeit und im Austausch mit den privaten Trägern, den Kirchen, den Stiftungen und Vereinen (Welterbestiftung, Deutsche Stiftung Denkmalschutz, UNESCO Welterbestätten Deutschland e. V.), des Bundes – BKM, BMU, BMVWS, BMFSFJ -, der Bundesländer, der EU, des UNESCO-Fonds für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt erstellt werden.

Gemäß dem im Juni erhaltenen Auftrag musste das Gutachten nach der Sommerpause am 30. September vorliegen. Für einen Juristen, der in Schritten denkt und Rechtsgrundlagen ordnet, ist dies eine ausreichende Zeit. Für die Durchleuchtung der Förderpraxis einschließlich der Aufarbeitung des erwarteten statistischen Materials war die Zeit zu kurz. Bei der Auswertung dessen, was da einging, war der Ertrag unterschiedlich. Die gemeldeten Daten sind bei einem Zuschussgeber eben andere als z. B. bei einer Schlösserverwaltung, die letztlich den Bautitel meldet. Rückfragen ergaben, dass teilweise auch die Personalkosten eingeschlossen waren. Außerdem sind Zahlen aus der Vergangenheit für die Zukunftsplanung nicht sehr hilfreich, wenn sich herausstellt, dass das so hoch gelobte und deshalb besonders erwähnenswerte Programm gerade ausläuft oder dass die Mittel erheblich gekürzt wurden. Einzelne Fragen wie die nach der Jugendförderung waren ein Fehlschlag, nicht weil nichts für die Jugend getan würde, sondern weil es nach der Zielsetzung einzelner Geldgeber einfach nicht deren Thema ist.

Somit kam ich zu dem Ergebnis, dass all das Wissen über die Verteilung der Mittel für das Welterbe nach Trägerschaft, Sparten, Besucherinteresse oder im Vergleich zum übrigen Denkmälerbestand in Deutschland nicht weit führt, wenn die rechtlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen nicht geklärt sind und mit Blick auf die Bundesebene umstritten bleibt, was der Bund überhaupt darf. Abgesehen von denen, die zu wissen glaubten, dass der Bund für diese Aufgabe ganz klar zuständig ist oder die entgegneten, dass dies den Bund wegen der Kulturhoheit der Länder nichts angeht, hörte ich bei vielen Nachfragen heraus, dass man von einem solchen Gutachten zunächst eine Aussage erwarte, was und wenn ja in welcher Form der Bund zur Förderung und Finanzierung der UNESCO-Welterbestätten rechtlich darf oder muss.

Somit waren zunächst entsprechend der Hierarchie der Normen die einschlägigen Texte zu prüfen und auszulegen. Zugleich musste Klarheit über die nationalen Instrumente von Bund und Ländern zur Erreichung eines von der UNESCO geforderten tatsächlichen und rechtlichen Schutzes geschaffen werden. Schließlich setzt eine wirksame Förderung auch wirksamen Schutz und denkmalverträgliche Maßnahmen voraus.

Im Steuerrecht hat man das längst begriffen. Nicht nur wegen des Steuergeheimnisses können über den nach wie vor wichtigen Aspekt der Steuervergünstigung als „zweites Bein“ der Förderung keine verlässlichen Aussagen gemacht werden. Wenn wir von der Förderung denkmalpflegerischer Erhaltungsmaßnahmen sprechen, dürfen wir auch nicht verschweigen,

dass der Begünstigte manchmal allein an Mehrwertsteuer für die Maßnahme wieder an den Staat mehr abführen muss als er als Hilfe für die Maßnahme bekommt.

Wenn bei der Aufgabenstellung ein Jurist nach der Aus- und Weiterbildung an Schulen gefragt wird, darf er darauf verweisen, dass die Kultusministerkonferenz schon am 10. 3. 1977 eine Empfehlung zur Behandlung von Fragen des Denkmalschutzes im Unterricht beschlossen hat.

Wenn ein Vergleich zum übrigen Denkmalschutzbestand in Deutschland erwartet wird, muss man einräumen, dass die Zahlen wegen der unterschiedlichen Zählweise der Einzeldenkmäler, Ensembles, Denkmalzonen usw. unterschiedlich ausfallen, je nachdem ob ich Bamberg mit 1000 oder 2000 Denkmälern oder nur als ein Stadtdenkmal erfasse. Das Deutsche Nationalkomitee arbeitet mit einer Schätzung von 1,3 Mio. Einzeldenkmäler, Ensembles und historischen Stadtkernen in Deutschland. Bei archäologischen Denkmälern wird die Zählung noch schwieriger. Diese Zahl wird derzeit von 30 Welterbestätten in Deutschland gekrönt. Diese Relation ist, wie ich meine, auch ohne Grafiken oder Tabellen nachvollziehbar. Als Gutachter liefere ich selbstverständlich zu noch offenen Fragen, soweit es machbar ist, gerne weitere Informationen nach.

Die Mitglieder haben am 18. Oktober über das Thema beraten und mit zur Präzisierung der im Gutachten gegebenen Handlungsfelder und –empfehlungen weitere Fragen mit Frist zur schriftlichen Beantwortung bis 12. November 2004 gestellt.

Entsprechend diesem Wunsch habe ich das Gutachten erweitert und präzisiert sowie die Antworten zum Fragenkatalog unter Nr. 7.1 am Ende des Gutachtens angehängt.

2 Internationaler Kulturgüterschutz

2.1 Einleitung

Das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. 1. 1972 (BGBl. II 1977, S. 213), bei uns im Kurztitel auch „Welterbeübereinkommen“ beziehungsweise „Welterbekonvention“ oder in Österreich auch „Pariser Konvention 1972“ (Sladek 1993: 169) genannt, ist Ergebnis der seit über 100 Jahren nachweisbaren Bemühungen um völkerrechtlichen Kulturgüterschutz. Diese Initiativen begannen in Deutschland in der durch Kriege gekennzeichneten Vergangenheit zunächst fast parallel zur Entwicklung der landesrechtlichen Denkmalschutzvorschriften mit den Bemühungen der zivilisierten Staaten um den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten. Nach Emer de Vattel (1714 – 1767), einem Klassiker des Völkerrechts, ging es um die Güter, „die der Menschheit zur Ehr gereichten“ (Genius-Devime 1996: 180). Weltweit wurde neben anderen Vorläufern die Initiative des Deutsch-Amerikaners Franz Lieber (1800 – 1872) bekannt, der als Professor für politische Wissenschaft und Rechtswissenschaft 1861 für Präsident Lincoln eine völkerrechtliche Dienstvorschrift (Lieber Code) entwarf, die erstmals für die Unionstruppen der Vereinigten Staaten im Bürgerkrieg (1861 – 1865) im Jahre 1863 in Kraft gesetzt wurde (Greenwood 1994: 15). Das im Lieber Code zum Ausdruck gelangte Völkergewohnheitsrecht führte über die Brüsseler Erklärung von 1874 zu den großen Kodifikationen des Kriegsvölkerrechts (Ipsen 2004: § 2 Rn. 59).

2.2 Das Haager Recht

Nach ersten Versuchen einer Kodifizierung des Schutzes von Kulturgut nach dem Ende der Napoleonischen Beutezüge 1815, dem bereits erwähnten Lieber Code von 1863 sowie der Brüsseler Deklaration von 1874 (Fiedler 1989: 203) begann die Geschichte des modernen

Kulturgüterschutzes mit der ab dem 18. Mai 1899 in Den Haag einberufenen Friedenskonferenz, die auch von führenden Geistern der damaligen Friedensbewegung, allen voran die Pazifistin *Bertha Freifrau von Suttner* (1843 – 1914), begleitet wurde (Hönes, 2002: 19). Dies ist für das Verständnis der völkerrechtlichen Entwicklung von Bedeutung, da heute anerkannt ist, dass das Haager Recht auch humanitäre Züge trägt und dass das daran anschließende Genfer Recht als humanitäres Völkerrecht nicht ohne die Grundlage des Haager Rechts gesehen werden sollte (Hönes, 1988: 538/539). Hieraus folgt, dass die mit der ersten Haager Friedenskonferenz von 1899 eingeleitete Entwicklung nicht isoliert gesehen werden darf, zumal das Haager Recht durch die Protokolle I und II von 1977 zu der Genfer Konvention von 1949 ergänzt wird (Mayerhofer 1995: 39). Für das Verständnis der Welterbekonvention von 1972 ist von Bedeutung, dass aufbauend auf Vorläufern wie das „Abkommen, betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (Haager Landkriegsordnung) vom 29. Juli 1899“ (RGBl. 1901, S. 423) und das darauf aufbauende Abkommen vom 18. Oktober 1907 (RGBl. 1910, S. 107) diese Aussagen zum Kulturgüterschutz nach den Feststellungen der Internationalen Militärgerichtshof nach dem Zweiten Weltkrieg in Nürnberg bereits 1939 Bestandteil der Völkergewohnheitsrechts geworden und daher für alle Staaten bindend waren bzw. heute noch sind (Greenwood 1994: 126).

Außerdem enthält Art. 8 Abs. 2 e) iv) des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH-Statut) vom 17. 7. 1998 (BGBl. 2000 II S. 1349) eine dem Haager Recht gleich lautende Regelung für den nichtinternationalen bewaffneten Konflikt. Im Sinne dieses Statuts sind „Kriegsverbrechen“ „vorsätzliche Angriffe auf Gebäude, die dem Gottesdienst dienen, der Erziehung, der Kunst, der Wissenschaft oder der Wohltätigkeit gewidmet sind, auf geschichtliche Denkmäler, Krankenhäuser und Sammelplätze für Kranke und Verwundete, sofern es nicht militärische Ziele sind“ (Art. 8 Abs. 2 e, iv IStGH-Statut). Obgleich die Haager Landkriegsordnung auf Bürgerkriege nicht anwendbar ist, wurde ihr Regelungsgehalt in Bezug auf Angriffe auf die geschützten Objekte in das Haager Abkommen über den Schutz von Kulturgut in bewaffneten Konflikten übernommen, das auch im nichtinternationalen bewaffneten Konflikt gilt (Werle 2003: 382).

Nach Art. 25 GG sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes. Somit geht das Grundgesetz von der Eingliederung des von ihm verfassten Staates in die Völkerrechtsordnung aus (BVerfGE 63: 343/370).

Kernstück des Schutzes von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten ist heute die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (BGBl. II 1967, S. 1233 und 1971, S. 1025), die hier auch bei der Auslegung der Welterbekonvention herangezogen wird. Sie wurde nach ihrer Präambel in der Überzeugung der Hohen Vertragsparteien geschlossen, dass jede Schädigung von Kulturgut, gleichgültig welchem Volke es gehört, eine Schädigung des kulturellen Erbes der ganzen Menschheit bedeutet, weil jedes Volk seinen Beitrag zur Kultur der Welt leistet. Die Konvention wurde auch in der Erwägung geschlossen, dass dieser Schutz nur dann wirksam sein kann, wenn sowohl nationale als auch internationale Maßnahmen ergriffen werden, um ihn schon in Friedenszeiten zu organisieren.

Die damit verbundene schrittweise Kennzeichnung der ausgewählten Kulturgüter mit dem nach unten hin spitzen Schild in Ultramarinblau und Weiß hatte in der alten Bundesrepublik in einigen Ländern breite Zustimmung, in anderen dagegen Kritik erfahren (vgl. BT-Drucks. 10/1723 vom 5. 7. 1984). Dabei soll die Kennzeichnung des Kulturguts doch nur die Feststellung des zu schützenden Kulturguts erleichtern. In einigen Nachbarländern von

Deutschland wurde entsprechend der Vorgabe des UNESCO-Übereinkommens die Kennzeichnung bereits problemlos vollzogen (Hönes 1988).

In der ehemaligen DDR wurde auf Grund der Dritten Durchführungsbestimmung vom 20. Februar 1980 zum Denkmalpflegegesetz vom 19. Juni 1975 die Kennzeichnung von Denkmalen veranlasst (GesBl. DDR 1980, S. 86), jedoch bezogen auf alle Denkmale zur Durchführung der §§ 5 Abs. 1 und 11 Abs. 1 DPflG DDR.

Zur später noch zu erörternden Frage der Kompetenzen für solche Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland ist anzumerken, dass der Bund nach Art. 73 Nr. 1 GG die ausschließliche Gesetzgebung für die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung hat. Davon hatte er z.B. auch mit dem Gesetz über den Zivilschutz vom 9. August 1976 (BGBl. I S. 2109) und nun dem Gesetz zur Neuordnung des Zivilschutzes vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726) Gebrauch gemacht. Damit gehören nach § 1 Abs. 2 Nr. 7 ZSG „Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut“ als nichtmilitärische Maßnahmen ausdrücklich zum Zivilschutz.

Wegen der noch zu erörternden Zuständigkeit der Länder wurden die zu schützenden Gegenstände von den Ländern nach einem bestimmten Verteilerschlüssel ausgewählt, so dass die Kultusministerkonferenz am 18. September 1981 dem Vorschlag des Bundes zugestimmt hatte, in einem ersten Schritt 8000 von den Ländern ausgewählte Baudenkmäler mit dem nach Art. 14 der Konvention vorgesehenen Kennzeichen versehen zu lassen. Da die Kennzeichnung der Baudenkmäler auch ein denkmalpflegerisches Problem darstellt, haben einige Länder unbeschadet der Kompetenzen des Bundes nach Art. 73 Nr. 1 GG in ihren Landesdenkmalschutzgesetzen beim besonderen Schutz bei Katastrophen geregelt, dass die Eigentümer und Besitzer von Kulturdenkmälern verpflichtet werden können, „Kulturdenkmale mit den in internationalen Verträgen vorgesehenen Kennzeichen versehen zu lassen“ (§ 18 Abs. 1 Nr. 2 DSchG BW). Diese seit 1971 in Baden-Württemberg geltende Regelung wurde z.B. 1978 von Rheinland-Pfalz (§ 37 Nr. 1 DSchPflG) oder 1993 in Sachsen (§ 24 Abs. 1 Nr. 2 Sächs.DSchG) übernommen. Auch nach dem neuen Saarländischen Denkmalschutzgesetz vom 19. Mai 2004 (ABl. S. 1498) wird die Landesdenkmalbehörde nach § 18 Abs. 6 DSchG ermächtigt, die für den Schutz von Kulturdenkmälern bei bewaffneten Konflikten und bei Katastrophenfällen notwendigen Bestimmungen im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres und Sport zu treffen. Insbesondere können die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die sonstigen Nutzungsberechtigten verpflichtet werden, Kulturdenkmäler mit den in internationalen Verträgen vorgesehenen Kennzeichnungen versehen zu lassen (§ 18 Abs. 6 Nr. 1 DSchG). Somit sind hier für verschiedene Aspekte des Denkmal- und Kulturgüterschutzes bundes- und landesrechtliche Vorgaben nebeneinander einschlägig.

In Fortschreibung der Entscheidung der Kultusministerkonferenz von 1981 hat der Kulturausschuss der KMK in seiner 205. Sitzung am 26. Juni 1998 im verkürzten Verfahren die Zahl der Objekte einschließlich Ensembles (ohne Denkmäler der Vor- und Frühgeschichte, Bibliotheken, Museen und Archive) um die zu schützenden Kulturdenkmäler der neuen Länder ergänzt, so dass jetzt rund 10480 Baudenkmäler einschließlich Ensembles mit dem Kulturgutschutzkennzeichen versehen werden können. Gegen diese sachgerechte Aufteilung der Kompetenzen wurden bisher, soweit ersichtlich, keine rechtliche Bedenken vorgetragen.

Vielmehr hat durch die Zustimmung zum Zweiten Protokoll zur Haager Konvention vom 26. März 1999 auch der bisherige Kulturgüterschutz zusätzliche Anerkennung erfahren, da die Bundesrepublik am 17. Mai 1999 dieses Protokoll unterzeichnet hat. Sie gehört damit zu den Erstunterzeichnern, auch wenn Deutschland dieses zum 100-jährigen Jubiläum des Haager Rechts beschlossene Protokoll bisher noch nicht ratifiziert hat.

Das Naturerbe konnte im Landkriegsrecht nach damaligem Verständnis nicht berücksichtigt werden, zumal es bei der Entstehung des Haager Rechts noch kein Thema war. Auch später gab es Stimmen, die der Auffassung waren, dass der Schutz der Naturdenkmäler im Kriege mit dem Ethos des Krieges nicht vereinbar sei (von Vietinghoff-Riesch 1936: 31). Da dies bis heute insbesondere für viele Militärs ein Problem darstellt, konnte auch das Zweite Protokoll von 1999 zur Haager Konvention den Schutz der Naturgüter trotz der Welterbekonvention von 1972 nicht einbeziehen, so dass sich dieses Protokoll wegen der Kontinuität auf die Begriffsbestimmung des Kulturgutes in Art. 1 der Haager Konvention von 1954 beschränken musste. Zur Klarstellung ist jedoch festzuhalten, dass gepflanzte Architektur wie historische Park- und Gartenanlagen beim Kulturgutbegriff der Haager Konvention nicht ausgeklammert sind (Hönes 1998).

2.3 Der Welterbege danke

Der Welterbege danke mit kulturellem Bezug hatte juristisch erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg seinen Niederschlag in der Satzung der UNESCO vom 16. November 1945 (BGBl. II 1971, 471) gefunden, die am 4. November 1946 in Kraft trat (Wolfrum 1991). Nach Art. 1 Nr. 2 Buchst. c der UNESCO-Satzung ist es eine der Aufgaben der Organisation, Kenntnisse aufrechtzuerhalten und zu verbreiten; als Mittel der Erfüllung dieser Aufgabe wird unter anderem die Gewährleistung der Erhaltung und des Schutzes des „Erbes der Welt an Büchern, Kunstwerken und Denkmälern der Geschichte und Wissenschaft“ angeführt. Aktionen der UNESCO zur Rettung der Tempelanlagen von Abu Simbel 1960 (Fischer, 1998: 28) oder zur Rettung der Kunstschatze von Venedig und Florenz nach den Überschwemmungen 1966 machten deutlich, dass die internationale Zusammenarbeit unerlässlich ist. Zugleich wird bei diesen Aufgabenstellungen für Bundesstaaten wie Deutschland deutlich, dass man die Bewältigung solcher Aufgaben ungeachtet der unbestrittenen Zuständigkeit der Länder für den Denkmalschutz auch als gesamtstaatliche und internationale Aufgabe verstehen muss.

Da das universelle Völkerrecht der Neuzeit aus dem „Ius publicum Europaeum“ hervorgegangen ist (Geiger 2002: § 3, 1), soll für die Entwicklung des Welterbege dankens auch die europäische Entwicklung und damit die Satzung des Europarates vom 5. Mai 1949 (BGBl. 1954 II, S. 1126) herangezogen werden, die gemäß Absatz 3 der Präambel angenommen wurde „in unerschütterlicher Verbundenheit mit den geistigen und sittlichen Werten, die das gemeinsame Erbe ihrer Völker sind“. Folglich hat nach Art. 1 lit. a der Satzung der Europarat zur Aufgabe, die engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern. Das gemeinsame Erbe ist somit als Rechtsbegriff in Europa seit der Europaratsatzung von 1949 anerkannt.

Auch das Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) vom 8. 6. 1977 (BGBl. 1990 II S. 1637) berücksichtigt den Schutz des kulturellen und geistigen Erbes aller Völker. Daher ist es nach Art. 16 unbeschadet der Bestimmungen der Haager Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten verboten, feindselige Handlungen gegen geschichtliche Denkmäler, Kunstwerke oder Kultstätten zu begehen, die zum kulturellen oder geistigen Erbe der Völker gehören, und sie zur Unterstützung des militärischen Einsatzes zu verwenden (Art. 16 Protokoll II).

Im Kulturgüterschutz wurde nach der bereits erwähnten Haager Konvention der Gedanke des kulturellen Erbes der ganzen Menschheit in dem UNESCO-Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 17. November 1970 (BT-Drucks. VI/3511 vom 26. Mai

1972) nur angedeutet, da der Schutz des kulturellen Erbes nur wirkungsvoll sein kann, wenn er sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene durch enge Zusammenarbeit der Staaten gestaltet wird. Während es bei der Haager Konvention um bewegliches und unbewegliches Gut geht, erfasst das Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung naturgemäß das bewegliche oder beweglich gewordene Kulturgut (Berndt 1998: 47). Das Übereinkommen von 1970 ist somit die erste UNESCO-Konvention zur universellen internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Kulturgüterschutzes. Es ist zugleich das erste UNESCO-Übereinkommen, das den internationalen Kulturgüterschutz auf Bereiche außerhalb der bewaffneten Konflikte ausdehnte, ohne dass z.B. in Deutschland zu diesem Bereich von einer gewohnheitsrechtlichen Entwicklung gesprochen werden kann (Fiedler 1989: 200). Wenn das UNESCO-Übereinkommen von 1970 die Entscheidung über Legalität und Illegalität des Exports und Imports von Kulturgut den Staaten überlässt, dann ist dies in einer von den Staaten geprägten Völkerrechtsgemeinschaft durchaus konsequent und systemgerecht (Rudolf 1989: 862). Insofern liegt dem Übereinkommen von 1970 anders als der Haager Konvention von 1954 und der Welterbekonvention von 1972, die vom Gedanken des „kulturellen Internationalismus“ geprägt sind, ein „kultureller Nationalismus“ zugrunde (Rudolf 1989: 861). Schließlich geht es hier um die territoriale Bindung von Kulturgütern im Rahmen des Völkerrechts (Engstler 1964).

Die UNESCO-Konvention von 1970, die am 24. April 1972 in Kraft trat, ist nicht direkt anwendbar, sondern bedarf der Umsetzung. Sie sieht auch keine Instrumente für die Wiedererlangung gestohlener oder rechtswidrig ausgeführter Kulturgüter unter Berücksichtigung der Rechte eines gutgläubigen Erwerbers vor. Deshalb beauftragte die UNESCO im Jahre 1984 das Internationale Institut zur Vereinheitlichung des Privatrechts (Unidroit) mit Sitz in Rom mit der Ausarbeitung einer Konvention, welche diese Gebiete regelt. Nach zehnjährigen Vorarbeiten wurde die Unidroit-Konvention über gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter (Unidroit-Konvention) am 24. Juni 1995 verabschiedet (Prott 1996: 188 mit deutscher Übersetzung der Konvention S. 214). Im Gegensatz zur UNESCO-Konvention von 1970 sind die Bestimmungen der Unidroit-Konvention grundsätzlich direkt anwendbar (self-executing) und müssen nicht in nationales Recht umgesetzt werden. Deutschland hat wohl nicht zuletzt deshalb diese Konvention noch nicht ratifiziert und darauf hingewiesen, dass das Übereinkommen aus deutscher Sicht rechtlich problematisch ist (Naumann 2000: 167).

Auch wenn beide Konventionen verschiedene Prinzipien verfolgen (Roellecke 1998: 44), sind beide internationales Recht.

Die Europäische Union (EU/EG) hat zum Schutz beweglicher Kulturgüter ebenfalls zwei Instrumente zur Regelung des Kulturgütertransfers verabschiedet:

Die Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern enthält Vorschriften über den Warenverkehr mit Drittstaaten. Sie macht die Ausfuhr von Kulturgütern aus dem Gebiet der Europäischen Union von einer Ausfuhrgenehmigung des Herkunftsstaates abhängig. Die dazugehörige Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 752/93 regelt die verschiedenen Genehmigungstypen und die Einzelheiten des Genehmigungsverfahrens.

Die Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (EG-Richtlinie 93/7), die von allen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt worden ist. Sie „europäisiert“ gewissermaßen die nationalen Schutzvorschriften, indem sie die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Ausfuhrverbote anderer Mitgliedstaaten im Inland durchzusetzen.

Das Sondergebiet des Schutzes von national wertvollem Kulturgut gegen Abwanderung ins Ausland (4.7.2) war in Deutschland wegen der Zuweisung dieser Gesetzgebungszuständigkeit an den Bund nach Art. 74 Nr. 5 GG a. F. vom Bund zu regeln, wovon der Bund mit dem

Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung vom 6. August 1955 (BGBl. I S. 501) Gebrauch gemacht hatte (Hönes 1989a).

Wegen der teilweise sehr weitgehenden Forderungen wurde, wie bereits erwähnt, das Übereinkommen von 1970 von Deutschland noch nicht ratifiziert. Dagegen hat die Schweiz nach langen Diskussionen das Übereinkommen ratifiziert (BBL 2002, 635). Zuvor hatte die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft beschlossen, dass der Bundesrat (der Schweiz) ermächtigt wird, die UNESCO-Konvention 1970 zu ratifizieren. Somit gibt es in der Schweiz eine aus dem französischen Originaltext vorgenommene Übersetzung in deutscher Sprache. Eine amtliche deutsche Übersetzung als Grundlage einer möglichen deutschen Ratifizierung befindet sich derzeit in Vorbereitung.

Auch wenn das UNESCO-Übereinkommen von 1970 und das dieser Konvention nachfolgenden Unidroit-Konvention von 1995 oder gar die EU/EWG-Regelungen (Diehr 1996: 170) weniger auf den Welterbegegedanken hinweisen, machen sie gleichwohl deutlich, dass sich im Zuge der Vertragserfüllungen eine gewisse Rechtsangleichung beim Kulturgüterschutz notwendig ist, da all diese Konventionen verpflichtenden Charakter haben.

Da der Schutz maritimer Kulturgüter im Seerecht *de lege lata* als unzureichend angesehen wird, stellt sich die Frage, ob die Welterbekonvention von 1972 auch unter Wasser und damit auf Gegenstände auf oder in dem Meeresboden anwendbar ist. Jedenfalls werden in der Welterbekonvention diese Gegenstände nicht ausgeschlossen. Art. 1 Abs. 3 der revidierten Europäischen Konvention zum Schutz des archäologischen Erbes (Malta 1992) stellt sogar ausdrücklich klar, dass sie für archäologische und historische Gegenstände gilt, einerlei, „ob sie sich an Land oder unter Wasser befinden“. Daher spricht der Telos der Gewährleistung eines möglichst umfassenden Schutzes für die Anwendung auch auf das Erbe unter Wasser (Graf Vitzthum/Talmon 1998: 57), jedoch müssen diese Kultur- und Naturgüter in die Welterbeliste eingetragen sein. Da die Welterbekonvention außerdem nicht speziell auf das Unterwasserkulturgut zugeschnitten ist, gibt es nun ein UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kulturerbes unter Wasser (UNESCO Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage) (Rau 2001: 833 f.), das die 31. Generalkonferenz der UNESCO am 2. November 2001 mit Mehrheit bei Enthaltung Deutschlands angenommen hat. Da dieses Übereinkommen bisher nur zwei Staaten – Bulgarien und Panama – seit seiner Annahme 2001 ratifiziert haben, obwohl nach Art. 27 der Übereinkommens dafür mindestens 20 Staaten erforderlich sind, braucht der Kulturgüterschutz unter Wasser hier nicht weiter verfolgt werden.

Das Übereinkommen wäre grundsätzlich ein geeignetes Instrument zum Schutz des submarinen Kulturguts, jedoch bestehen bei vielen Staaten noch seerechtliche Bedenken. Problematisch erscheint insbesondere die Vereinbarkeit des Übereinkommens mit dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 (SRÜ), vor allem hinsichtlich der nicht ausreichenden Regelung der Immunität von Staatsschiffen und hinsichtlich der unbestimmten oder doppeldeutigen Regelung der Rechte von Flaggen- und Küstenstaaten in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ). Die Bundesrepublik hat deshalb dem Abkommen nicht zugestimmt.

Der Vorgang zeigt, dass die UNESCO in den Einzelstaaten bei zu weitgehenden Forderungen nur mit geringer Akzeptanz rechnen kann, so dass die Bedeutung dieser Übereinkommen zunächst zumindest gering bleibt. Daher hat es sich als klug erwiesen, beim Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt keine Sanktionen gegen die Einzelstaaten zur Durchsetzung zu formulieren und mehr Mitwirkungsrechte des Welterbekomitees festzuschreiben (Caspary 1992: 2), wenn man einmal von der Möglichkeit der Streichung eines Welterbes aus der Liste absieht.

Somit gelangte der Sprachgebrauch „Erbe der Menschheit“ zunächst in andere völkerrechtliche Gebiete wie das internationale See- und Weltraumrecht (Bueckling 1981), jedoch mit dem Unterschied, dass diese zum Erbe der Menschheit gehörenden Güter wie der Tiefseeboden (Dahm/Delbrück/Wolfrum 2002: 412) oder der Mond und andere Himmelskörper mit ihren Ressourcen ausschließlich dem Völkerrecht unterliegen (Kewenig 1981), während für die hier interessierenden Kulturgüter gerade das Gegenteil gilt. Völkerrechtlich wird das „Kulturerbe der Menschheit“ als „Prinzip“ in ganz anderer Weise zugeordnet als die anderen Gegenstände des gemeinsamen Erbes der Menschheit (engl. Common Heritage of Mankind) wie der Mond im Mondvertrag vom 18. Dezember 1979 (vgl. Ossenbühl 1994), da der Kulturgüterschutz primär durch innerstaatliche Anwendung der Vertragsstaaten umgesetzt werden soll. Somit führt dies bei Staaten mit föderaler Struktur wie Deutschland oder die Schweiz wieder zu der Frage der Kompetenz zur Umsetzung einschließlich der Frage der Finanzierung.

Das Welterbekomitee (vgl. nachstehend 2.4.5) hat in seinen Richtlinien (WHC.02/2, Juli 2002, H § 139) die Bezüge zu anderen Übereinkünften und Empfehlungen ausdrücklich angesprochen. Das Welterbekomitee hat erkannt, dass das gemeinsame Interesse durch engere Abstimmung seiner Arbeit mit anderen internationalen Schutzübereinkünften gefördert würde. Dazu gehören das Genfer Abkommen von 1949, die Haager Konvention von 1954, das Übereinkommen der UNESCO von 1970, das Übereinkommen von Ramsar, CITES sowie gegebenenfalls andere regionale Übereinkünfte und zukünftige Übereinkünfte, die Schutzziele verfolgen. Das Komitee wird Vertreter der zwischenstaatlichen Gremien im Rahmen verwandter Übereinkünfte einladen, als Beobachter an seinen Sitzungen teilzunehmen. In ähnlicher Weise wird das Sekretariat einen Vertreter benennen, der nach Erhalt einer Einladung die Sitzungen der anderen zwischenstaatlichen Gremien beobachtet. Das Sekretariat wird durch das Zentrum für das Erbe der Welt eine angemessene Abstimmung und einen angemessenen Informationsaustausch zwischen dem Komitee und den anderen Übereinkünften, Programmen und internationalen Organisationen sicherstellen, die mit der Erhaltung des Kultur- und Naturerbes in Zusammenhang stehen.

2.4 Das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972

2.4.1 Zur Geschichte des Übereinkommens

Da sowohl das Kulturerbe als auch das Naturerbe in wachsendem Maße von Zerstörung, Verfall oder Untergang bedroht sind, gab es auf der Basis der UNESCO-Satzung von 1945 auch wegen neuerer Probleme wie Bevölkerungswachstum und Umweltverschmutzung bereits in den 1960er Jahren Überlegungen, ein System internationalen Schutzes für Stätten von weltweiter Bedeutung zu schaffen (Fitschen 1991: 186). Somit wollte bereits damals die UNESCO gemäß ihrem Grundprogramm die Mitgliedstaaten in ihrem Bemühen unterstützen, durch technische, gesetzgeberische oder andere geeignete Maßnahmen allen, die zur Erhaltung und Bereicherung des Kulturerbes der Menschheit beitragen, die notwendige Voraussetzung für ihre schöpferische Arbeit zu sichern (Kipp 1957: 154).

Bei der Suche nach möglichen völkerrechtlichen Instrumenten wurden bei der UNESCO neben den traditionellen Schutzgegenständen (engl. Monuments, Groups of Buildings and Sites of Universal Value) auch die Naturgebiete und Naturdenkmäler angesprochen. Den Anstoß zur Erarbeitung einer Welterbekonvention (World Heritage Convention) durch die UNESCO gab die 14. Generalkonferenz von 1966 (Fitschen 1991: 186). Ein erstes Expertentreffen fand unter Beteiligung verschiedener internationaler Organisationen vom 26. Februar bis 2. März 1968 in Paris statt. Im Abschlussbericht (UNESCO Doc. SHC/CS/27/8) wurde die UNESCO aufgefordert, ihre Bemühungen in zwei Richtungen fortzusetzen: Arbeiten zur Schaffung brauchbarer Systeme zum Schutz von Denkmälern auf nationaler

Ebene sollten deutlich von denen zur Errichtung eines internationalen Systems zur Erhaltung von Stätten weltweiter Bedeutung abgesetzt werden (Fitschen 1991: 187). Hierbei muss man bedenken, dass in Folge von Bürgerprotesten gegen die Vernichtung von Kulturgut im Vorfeld des Europäischen Denkmalschutzjahres 1975 die Politik für dieses Thema zumindest in Europa besonders sensibilisiert war. Nach vielen Stationen und Beratungen hatte die 16. Generalkonferenz (Paris 1970) entsprechend einem Vorschlag der Experten den Generaldirektor der UNESCO beauftragt, für die 17. Generalkonferenz einen Konventionsentwurf zu erarbeiten, wobei es entsprechend bisheriger Tradition um Kulturgüter ging.

Parallel zum internationalen Kulturgüterschutz hatte sich nach und nach der internationale Naturschutz entwickelt wie seinerzeit den nationale Naturschutz (Krüger 1961), der in Deutschland vor rund 100 Jahren mit dem Naturdenkmalschutz begonnen hatte (Hönes 2004 b). Auf der Stockholmer Konferenz der Vereinten Nationen vom 5. bis 15. Juni 1972 über die Umwelt des Menschen, der ersten UN-Konferenz dieser Art, gab es neben Debatten über die Auswirkungen von Massenvernichtungswaffen wie Kernwaffen und anderen brisanten Themen einschließlich Bevölkerungszuwachs (Überbevölkerung) auch eine Empfehlung für drei Bereiche, wovon neben der Ausbildung und dem internationalen Umwelttag auch der dritte Punkt der Schutz der Naturreichtümer und Kulturgüter war (Skupnik 1972).

Zur Vermeidung von Überschneidungen bei verschiedenartigen Konventionen zum Schutz der Kultur- und Naturerbes einigte man sich in Paris im April 1972 bei einem Expertentreffen erstmals auf einen einheitlichen Entwurf (Fitschen 1991: 188). Dies erinnert an die Entstehungsgeschichte des Naturschutzes vor rund 100 Jahren in Deutschland, als die Naturdenkmalpflege als jüngstes Kind der Denkmalpflege in die ersten Landesdenkmalschutzgesetze wie das hessische Gesetz, den Denkmalschutz betreffend, vom 16. Juli 1902, einbezogen wurde (Hönes 2002c: 263).

Am 16. November 1972 wurde das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (sowie die Empfehlungen vom gleichen Tag) verabschiedet. Die Konvention ist drei Monate nach Hinterlegung der 20. Beitrittsurkunde am 17. Dezember 1975 in Kraft getreten. Für die Bundesrepublik Deutschland ist das Übereinkommen am 23. November 1976 in Kraft getreten (BGBl. II 1977, 213). Die ehemalige DDR hat die Annahmearkunde erst am 12. Dezember 1988 beim Generaldirektor der UNESCO hinterlegt, so dass die Konvention in der DDR nach Art. 33 am 12. März 1989 unter der Überschrift „Konvention über den Schutz des kulturellen und natürlichen Erbes der Welt“ in Kraft getreten ist (GesBl. DDR II 1989, S. 113). Zu dieser Zeit waren von der Bundesrepublik bereits von 1978 bis 1988 8 Welterbestätten eingetragen. Hierzu hatte die Kultusministerkonferenz mit Beschluss vom 5. Oktober 1984 eine Vorschlagsliste mit 52 Nummern vorgelegt (GMBl. 1985, S. 75), die mit Blick auf die Wiedervereinigung 1990 und auf der 261. Sitzung der KMK am 3./4. Dezember 1992 als vorläufige Liste modifiziert wurde. Diese Liste enthielt 10 Denkmäler, davon 8 aus den neuen Bundesländern. Auf der 283. Plenarsitzung der KMK am 22./23. Oktober 1998 in Brandenburg wurde eine fortgeschriebene „Vorläufige Liste der Kultur- und Naturgüter, die in den Jahren 2000 – 2010 von der Bundesrepublik Deutschland zur Aufnahme in die UNESCO-Liste des Kultur- und Naturerbes der Welt angemeldet werden sollen“, vorgelegt, darunter unter Nr. 9 auch das Wattenmeer von Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Mit der Verabschiedung dieser „Vorläufigen Liste“ wurden die bisherigen Listen wie der KMK-Beschluss vom 5. 19. 1984 in der Fassung vom 27. 5. 1988 sowie die „Vorschlagsliste der DDR für die Welterbeliste“ vom September 1990 für erledigt erklärt.

Inzwischen haben 178 Staaten das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt unterzeichnet. Es ist damit bisher das international bedeutendste Instrument, das jemals von der UNESCO zum Schutz des Kultur- und Naturerbes beschlossen wurde. Somit gehört die Welterbekonvention zu den „Zugpferden“ der UNESCO (Mayerhofer 1996: 39).

788 Kultur- und Naturerbestätten aus 134 Staaten aller Kontinente haben die Voraussetzungen für die Aufnahme in die UNESCO-Welterbeliste bislang erfüllt. Gegenüber 611 Kulturdenkmälern ist das Naturerbe mit 154 Eintragungen unterrepräsentiert. 23 Denkmäler gehören sowohl dem Kultur- als auch dem Naturerbe an. Von den nun 30 Welterbestätten in Deutschland wird lediglich die 1995 eingetragene Fossilagerstätte Grube Messel als Naturgut geführt.

Da seitens der UNESCO ein Ungleichgewicht zwischen Natur- und Kulturerbe bedauert wird, ist zur Auswahl der Gegenstände durch die Länder zur Vorlage an die UNESCO zunächst anzumerken, dass die UNESCO erst nach und nach Kriterien entwickelt und dabei zugleich immer höhere Anforderungen an die formale und inhaltliche Ausgestaltung der Anträge gestellt hat. So wurde im April 1972 in Paris nach der Darstellung des damaligen deutschen Experten der Bundesrepublik in einem Bericht an das zuständige Gremium der Kultusministerkonferenz zu Art. 11 des Konventionsentwurfs betreffend die Welterbeliste ausdrücklich das Rheintal genannt (Hönes 1999: 24). Entsprechende Kulturlandschaften wurden aber erst seit der Änderung der Richtlinie seit dem 16. Treffen des Welterbekomitees 1992 formuliert (Rössler 2003: 222), so dass vorher keine Welterbestätten als Kulturlandschaften eingetragen wurden. Zudem gibt es z.B. – soweit feststellbar – keine verbindlichen Vorgaben für die Ausweisung von Pufferzonen oder den wirksamen Umgebungsschutz überhaupt oder für das Aufstellen der Managementpläne.

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die Moderne bei 30 Nennungen in Deutschland bisher nur mit einer Nennung (Bauhaus) dokumentiert wird. Ein Grund hierfür ist, dass die Bauhausstätten von Weimar und Dessau, die Wiege der Moderne, erst nach der Wiedervereinigung angemeldet wurden. Außerdem wurde noch 1975 auf dem 5. Göttinger Kunstkongress von Georg Mörsch kritisiert, dass der Appell, z. B. die Bauten der Bauhauszeit und die der gleichzeitigen stilistischen Antithesen zu erhalten, fast ohne Echo geblieben ist (Mörsch 1975: 291). Daher ist es gut, dass dieser internationale Stil z.B. auch von Tschechischen Republik mit der Villa Tugendhat in Brno (Brünn) eingebracht wurde (5.2). Mit einer rein nationalen Betrachtungsweise wird man dem Anspruch der Welterbeliste nicht gerecht. Andere Beispiele vom Krematorium des Stockholmer Südfriedhofs Skogsgkyrkogården (K/1994) in Schweden bis zur Eintragung von Brasilia (K/1987), der Hauptstadt Brasiliens, zeigen, dass das 20. Jahrhundert durchaus schon Anerkennung gefunden hat (Kuipers 1997).

Auch wenn hier kein Welterbeschutz nach Kassenlage vertreten wird, dürfte auch die finanzielle Seite für manche Vertragsstaaten ein Grund zur Zurückhaltung bei der Antragstellung auf Eintragung in die Welterbeliste sein, besonders wenn man zum 20. Jahrhundert auch noch ein Teil der Industriedenkmäler hinzuzählt. Außerdem sind die denkmalwerten Zeugnisse des 20. Jahrhunderts ohne Eintragung nach nationalem Recht nicht schutzlos, sondern unterliegen meist denselben rechtlichen Rahmenbedingungen wie das Welterbe.

Das Welterbe-Übereinkommen ist in arabischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Sprache abgefasst, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist (Art. 30). Zur Erstellung des Gutachtens wurde neben dem im Bundesgesetzblatt 1977 abgedruckten Text die dort ebenfalls abgedruckte englische und französische Fassung herangezogen, zumal in der Regel nur diese beiden Weltsprachen bei den hierzu erlassenen Richtlinien (Operational Guidelines) in Paris amtlich sind. Auch die vom Auswärtigen Amt herausgegebene Sammlung der Verträge der Bundesrepublik Deutschland bringt in Übernahme der Fassung des Bundesgesetzblatts II das Übereinkommen neben der deutschen Übersetzung in Englisch und Französisch (Auswärtiges Amt 1977: 470). Außerdem ist die Verfassung der UNESCO

von 1945 nach Art. XIV nur in englischer und französischer Fassung in gleicher Weise maßgebend.

Damit können im Einzelfall im Umgang mit der deutschen Verwaltung Verständigungsprobleme entstehen, da deren Amtssprache nach § 23 Abs. 1 VwVfG deutsch ist. Deshalb ist in amtlichen Mitteilungen, Entscheidungen, Bescheiden und sonstigen Äußerungen die deutsche Sprache zu verwenden. Ebenso darf der Gesetzgeber und jeder andere Normsetzer der Bundesrepublik Normen grundsätzlich nur in deutscher Sprache erlassen und verkünden, wobei bei der Verkündung fremdsprachiger Verträge die deutschsprachige Übersetzung beigelegt wird (Kirchhof 2004: 250).

2.4.2 Zur Präambel

Der feierliche Vorspruch zur Welterbekonvention dient dazu, die historisch-politische Bedeutung und Zielsetzung sowie die Motive für die getroffene Regelung darzulegen, zu bekräftigen und zu erläutern. Formal sind solche Präambeln bei internationalen Verträgen üblich. Zugleich können Sie zur Auslegung des jeweiligen Übereinkommens herangezogen werden.

Zur Verdeutlichung der Zielsetzung weist die Präambel zunächst darauf hin, dass das Kultur- und Naturerbe zunehmend von Zerstörung bedroht sind, nicht nur durch herkömmliche Verfallsursachen, sondern auch durch den Wandel der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse, der durch noch verhängnisvollere Formen der Beschädigung oder Zerstörung die Lage verschlimmert. Welche Ursachen dies konkret sind, wird nicht genannt. Insbesondere werden anders als in der Präambel der Haager Konvention von 1954 die bewaffneten Konflikte nicht genannt.

Gleichwohl wird die Welterbekonvention nach ihrem dritten Absatz in der Erwägung geschlossen, „dass der Verfall oder der Untergang jedes einzelnen Bestandteils des Kultur- und Naturerbes eine beklagenswerte Schmälerung des Erbes aller Völker der Welt darstellt“. Dies entspricht weitgehend dem zweiten Abschnitt der Präambel der Haager Konvention, die in der Überzeugung geschlossen wurde, „dass jede Schädigung von Kulturgut, gleichgültig welchem Volke es gehört, eine Schädigung des kulturellen Erbes der ganzen Menschheit bedeutet, weil jedes Volk seinen Beitrag zur Kultur der Welt leistet.“

Als rechtliche Grundlage wird in Absatz 5 der Präambel auf die Satzung der Organisation Bezug genommen. Gemeint ist damit der unter 2.3 bereits zitierte Art. 1 Nr. 2 Buchst. c der Satzung der UNESCO von 1945, wonach unter anderem die Gewährleistung der Erhaltung und des Schutzes des „Erbes an Büchern, Kunstwerken und Denkmälern der Geschichte und Wissenschaft“ aufgeführt wird.

Im Absatz 6 der Präambel wird darauf verwiesen, dass die bestehenden internationalen Übereinkünfte, Empfehlungen und Entschlüsse über Kultur- und Naturgut zeigen, „welche Bedeutung der Sicherung dieses einzigartigen und unersetzlichen Gutes, gleich welchem Volke es gehört, für alle Völker der Welt zukommt“. Damit ist der Welterbegeanke für die Kultur- und Naturgüter noch mal formuliert. Folglich soll das Übereinkommen nach Absatz 9 zur Schaffung eines wirksamen Systems des gemeinschaftlichen Schutzes des Kultur- und Naturerbes beitragen und damit auch dazu verhelfen, die Verantwortung für dieses gemeinsame Erbe auch gemeinsam zu tragen (Absatz 8). Folglich wird eine gemeinschaftliche Unterstützung gewährt, welche die Maßnahmen des betreffenden Staates zwar nicht ersetzt, jedoch wirksam ergänzt. Dies weist auf das in Art. 7 der Übereinkommens formulierte Ziel des Systems internationaler Zusammenarbeit und Hilfe hin (nachstehend 2.4.4.4) und erinnert zugleich daran, dass diese Maßnahmen subsidiär sind, so dass z. B. für Deutschland die Förderung und Finanzierung der UNESCO-Welterbestätten in Deutschland eine Sache Deutschlands als Vertragsstaat ist.

2.4.3 Zum I. Abschnitt „Begriffsbestimmung des Kultur- und Naturerbes“

In Bezug zur Förderung und Finanzierung des Kultur- und Naturerbes in Deutschland muss die Welterbekonvention darauf hin geprüft werden, wer gegenüber den dort aufgestellten Forderungen in Deutschland Verantwortung trägt. Das Völkerrecht kann und darf zur innerstaatlichen Kompetenzverteilung keine Aussage machen. Gleichwohl ist die Auslegung der Begriffe der Konvention im Einzelfall von Bedeutung, auch und gerade wenn sich die internationalen und nationalstaatlichen Vorstellungen nicht immer decken. So ist z.B. nach hessischem Denkmalschutzrecht die Fossilagerstätte Grube Messel (N/1995) als Bodendenkmal im Sinne des hessischen Denkmalschutzgesetzes geschützt, wobei Bodendenkmäler in Hessen immer zugleich Kulturdenkmäler sind (Dörffeldt/Viebrock 1991: 178), während international „Messel“ jedoch als Naturdenkmal (Naturerbe) geführt wird. Außerdem hat das zwischenstaatliche Komitee für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt seit 1977 mehr oder weniger ausführliche Richtlinien zur Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kulturerbes der Welt (engl.: Operational Guidelines) erlassen, die bisher immer wieder geändert wurden und vom Juni 1977 von 28 bis Februar 1995 auf 140 Abschnitte angewachsen waren und derzeit mit 139 Paragraphen in mehreren Abschnitten in Englisch und Französisch vorliegen (WHC.02/2 Juli 2002), nicht aber in deutscher Übersetzung. Dies überrascht. Ist doch nach Art. I Abs. 2 der Verfassung der UNESCO gegenseitige Kenntnis und gegenseitiges Verständnis unter den Nationen durch Förderung aller Mittel zur Unterrichtung der Massen zu fördern.

Die Richtlinien sind z. B. für erfolgreiches Antragsverfahren zur Eintragung in die Welterbeliste von hoher verwaltungspraktischer Bedeutung. So traf das Welterbe-Komitee im Dezember 1992 auf seiner sechzehnten Sitzung die Entscheidung, in Zukunft nicht nur Kulturmonumente oder Naturparke für die Liste des Welterbes zu nominieren, sondern auch Kulturlandschaften von außergewöhnlicher Bedeutung mit Hilfe der Welterbekonvention zu schützen (Rössler 2004: 69).

Völkerrechtlich verbindlich ist für die Vertragsparteien jedoch nur die von ihnen unterzeichnete Welterbekonvention. Dies setzt zunächst einmal eine kurze Analyse der im I. Abschnitt in Art. 1 und 2 der Konvention aufgeführten Schutzgüter und deren Bestimmung (Art. 3) voraus.

2.4.3.1 „Kulturerbe“

Kulturerbe im Sinne des Art. 1 dieses Übereinkommens sind Denkmäler, Ensembles und Stätten. Damit deckt sich der Schutzgegenstand nicht völlig mit der Begriffsbestimmung des Kulturguts nach Art. 1 der Haager Konvention (HK). Er ist enger und weiter zugleich. Zunächst bezieht sich der Begriff des Kulturerbes anders als die HK nicht ausdrücklich auf bewegliches Kulturgut, ist somit enger und bezieht keine Archivalien ein. Gleichzeitig berücksichtigt er ausdrücklich Stätten und geht somit über die „Denkmalorte“ insoweit hinaus, da diese auch gemeinsame Werke von Natur und Mensch und damit Kulturlandschaften sein können. Da von der Begriffstrias Denkmäler, Ensembles und Stätten des Art. 1 der Welterbekonvention die Begriffe „Denkmäler“ (engl. und franz.: „monuments“) und „Ensembles“ (engl.: „groups of buildings“; franz.: „ensembles“) unstrittig denkmalrechtlichen Ursprungs sind, soll es zur Abgrenzung hier nur um Aspekte des Begriffs „Stätten“ (engl. und franz.: „sites“) gehen.

Die Kultusministerkonferenz hatte dieser Begriffsvielfalt schon bei der Aufstellung ihrer Vorschlagslisten 1985 (GMBI. S. 75) insoweit Rechnung getragen, als sie unter III „Kulturlandschaften“ als Verbindung von Kultur- und Naturdenkmal unter Nr. 47 das Rheintal zwischen Bingen und Koblenz, unter Nr. 48 das Maintal bei Banz und

Vierzehnheiligen, unter Nr. 49 das Donautal bei Weltenburg, unter Nr. 50 das Donautal bei Regensburg mit der „Walhalla“ und Donaustauf, unter Nr. 51 Berlin, Pfaueninsel (zugleich Naturschutzgebiet), Schloss und Park Klein-Glienicke und Nikolskoe usw. aufgelistet hatte. So waren Kulturlandschaften bereits benannt, doch suchte man bei der UNESCO noch nach Kriterien. In Bezug auf Stätten hat das zwischenstaatliche Komitee bei seinem 16. Treffen 1992 in seinen revidierten Richtlinien für die daraus abgeleiteten Kulturlandschaften endlich drei kulturlandschaftliche Kategorien in dem damaligen § 39 der Richtlinien (Rössler 2003: 222) aufgestellt:

I. Das am leichtesten Identifizierbare ist die klar definierte Landschaft, von Menschen absichtlich entworfen und geschaffen. Dies umfasst Garten- und Parklandschaften, die aus ästhetischen Gründen hergestellt wurden und oft (jedoch nicht immer) mit religiösen oder anderen monumentalen Bauwerken und Ensembles assoziiert werden.

II. Die zweite Kategorie ist die organisch gewachsene Landschaft. Diese entsteht anfangs durch eine gesellschaftliche, ökonomische, administrative und/oder religiöse Forderung und hat ihre gegenwärtige Form durch eine Verknüpfung mit und eine Reaktion auf ihre natürliche Umgebung entwickelt. Solche Landschaften widerspiegeln den Verlauf der Evolution in ihrer Form und ihren einzelnen Merkmalen. Sie lassen sich in zwei Subkategorien aufteilen:

- Eine Relikt- (oder Fossil-)landschaft ist eine Landschaft, in der ein evolutionärer Prozess zu irgendeinem Zeitpunkt in der Vergangenheit abgeschlossen wurde, entweder auf abrupte Weise oder über einen gegebenen Zeitraum. Ihre besonders charakteristischen Merkmale sind jedoch immer noch in materieller Form sichtbar.
- Eine fortführende Landschaft ist eine Landschaft, die eine gesellschaftlich aktive Rolle innerhalb der zeitgenössischen Gesellschaft spielt, eng mit dem traditionellen Lebenswandel verknüpft wird und in welcher der evolutionäre Prozess immer noch stattfindet. Gleichzeitig enthält die Landschaft wichtige materielle Anzeichen ihrer bisherigen Evolution.

III. Die letzte Kategorie ist die assoziative Kulturlandschaft. Die Aufnahme solcher Landschaften in die Liste des Welterbes ist eher aufgrund der stark religiösen, künstlerischen oder kulturellen Assoziationen des natürlichen Elements gerechtfertigt als aufgrund materieller kultureller Anzeichen, die unbedeutend oder gar abwesend sein mögen.

Das Welterbekomitee hat damit die aus der Wechselwirkung von Mensch und Natur entstandenen Kulturlandschaften in drei Arten aufgegliedert: durch Menschen bewusst konzipierte und geschaffene Landschaften wie die Gärten von Versailles, Landschaften, in denen Menschen aufgrund ihrer Arbeit Charakteristisches geleistet haben wie die Reisterassen Asiens und Landschaften, die sich durch religiöse, spirituelle oder geschichtliche Werte auszeichnen wie das Bergland von Tongariro, Neuseeland, mit seiner religiösen und kulturellen Bedeutung für die Maori.

Auch die als „sites“ in Deutschland in die Welterbeliste eingetragenen Kulturlandschaften zeigen die verschiedenartigen Vorstellungen und ergeben somit ein buntes Bild. Erwähnt werden sollen die Schlösser und Parks von Potsdam und Berlin (1990/92/99), das Dessau-Wörlitzer Gartenreich (2000), die Klosterinsel Reichenau (2000), das Mittelrheintal von Bingen bis Koblenz (2002) oder das Elbtal in Dresden (2004). Bei ausgedehnten Kulturlandschaften wie dem rund 65 km langen Mittelrheintal wird deutlich, dass der notwendige tatsächliche und rechtliche Schutz nicht allein durch die Denkmalschutzgesetze der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz zu gewährleisten ist, sondern durch ein Bündel

bundes- und landesrechtlicher Vorschriften versucht werden muss (Hönes 1999). Entsprechendes muss für die Förderung dieser Welterbestätte gelten. Die unbestimmten Rechtsbegriffe „Kulturerbe“ als auch „Naturerbe“ im Sinne dieses Übereinkommens beschränken sich naturgemäß nicht auf das nach Art. 11 Abs. 2 der Übereinkommens in die „Liste des Erbes der Welt“ eingetragene Kultur- und Naturerbe. Schließlich gibt es immer noch Kultur- und Naturerbe der Welt, das noch nicht eingetragen ist und das, aus welchen Gründen auch immer, von einem Vertragsstaat erst gar nicht zur Eintragung vorgeschlagen wird. Außerdem stellt Art. 12 des Übereinkommens ausdrücklich fest, dass ein zum Kultur- und Naturerbe gehörendes Gut, das in keine der in Art. 22 Absätze 2 und 4 bezeichneten Listen aufgenommen worden ist, nicht bedeutet, dass dieses Gut nicht für andere als die sich aus der Aufnahme in diese Listen ergebenden Zwecke von außergewöhnlichem universellem Wert ist.

2.4.3.2 „Naturerbe“

Nach Art. 2 des Übereinkommens ist das „Naturerbe“ ebenfalls in drei Kategorien aufgeteilt: Naturgebilde, die aus physikalischen und biologischen Erscheinungsformen oder –gruppen bestehen, welche aus ästhetischen oder wissenschaftlichen Gründen von außergewöhnlichem universellem Wert sind;

Geologische und physiographische Erscheinungsformen und genau abgegrenzte Gebiete, die den Lebensraum für bedrohte Pflanzen- und Tierarten bilden, welche aus wissenschaftlichen Gründen oder ihrer Erhaltung wegen von außergewöhnlichem universellem Wert sind; Naturstätten oder genau abgegrenzte Naturgebiete, die aus wissenschaftlichen Gründen oder ihrer Erhaltung oder Schönheit wegen von außergewöhnlichem universellem Wert sind.

Ein wie in Art. 2 der Welterbekonvention definiertes Naturgut ist von außergewöhnlichem universellen Wert, wenn das Komitee feststellt, dass es einem oder mehreren der in den Richtlinien (Operational Guidelines) aufgestellten Maßstäbe entspricht und die nachfolgend aufgestellten Bedingungen der Unversehrtheit erfüllt sind (Übersetzung nach Göbel 1997).

Das Objekt...

I. stellt ein außergewöhnliches Beispiel bedeutender Abschnitte der Erdgeschichte dar, eingeschlossen biologische Evolutionen, bedeutsame in Gang befindliche geologische Prozesse in der Entwicklung von Landschaftsformen oder bedeutende geomorphologische oder physiogeographische Formen,

II. liefert ein außergewöhnliches Beispiel von im Gang befindlichen ökologischen und biologischen Prozessen in der Evolution und Entwicklung von terrestrischen, Frischwasser-, Küsten- und marinen Ökosystemen sowie Pflanzen- und Tiergemeinschaften,

III. stellt eine überragende Naturerscheinung oder ein Gebiet von außergewöhnlicher natürlicher Schönheit und ästhetischer Bedeutung dar,

IV. enthält die bedeutendsten und typischsten natürlichen Lebensräume für Schutz von biologischer Diversität in situ, einschließlich solcher bedrohter Arten, die aus wissenschaftlichen Gründen von außergewöhnlichem, universellem Wert sind.

Aus diesen Anforderungen wird bereits deutlich, dass Naturgüter in Deutschland diese Anforderungen vielfach nicht erfüllen können, zumal diese Objekte auch noch Bedingungen der Unversehrtheit erfüllen müssen.

Im Vordergrund steht die Einmaligkeit und Integrität (Plachter 1995: 349). Hierbei darf man nicht vergessen, dass dieser Mangel für den Naturschutz in Deutschland durch viele von der UNESCO anerkannte Biosphärenreservate ausgeglichen wird und bereits bald nach der Wiedervereinigung entsprechend dem UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre“ (MAB) von Teilen des Wattenmeeres bis zum Biosphärenreservat Mittlere Elbe mit dem Dessau-Wörlitzer Gartenreich diesen Gebieten eine Schlüsselfunktion zukam (Ständige Arbeitsgruppe der Biosphärenreservate in Deutschland 1995), die, wie noch bei der Überprüfung des Naturschutzrechts zu zeigen sein wird, nun auch in § 25 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) Anerkennung gefunden hat. Mittlerweile gehören 14 Biosphärenreservate in Deutschland zu einem Weltnetz von 440 Gebieten des UNESCO-Programms „Der Mensch und die Biosphäre“ (MAB).

Die Idee der Welterbekonvention ist es im Gegensatz zu vielen naturschutzrechtlichen Regelungen, herausragende Schöpfungen von Mensch und Natur unter einer einzigen Konvention für alle Mitgliedstaaten zu dokumentieren und zu schützen, so dass man sich innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft gemeinsam für ihren Erhalt verantwortlich fühlt. Somit sollen wir uns auch für herausragende Schöpfungen der Natur verantwortlich fühlen, so dass es der Ausgewogenheit der deutschen Welterbeliste letztlich nicht schadet, dass wir einen Mangel an herausragendem Naturerbe haben. Schließlich wollen wir Natur und Kultur nicht trennen. Die Welterbekonvention der UNESCO steht damit auch für die Einheit von Mensch und Natur (Plachter 1995: 384).

2.4.3.3 Bestimmung des Gutes nach Art. 3

Nach Art. 3 ist es Sache jedes Vertragsstaates, die in seinem Hoheitsgebiet befindlichen, in Art. 1 und 2 bezeichneten verschiedenen Güter zu erfassen und zu bestimmen. Somit ist die Einstufung der Güter zunächst Angelegenheit der Staaten, in deren Hoheitsgebiet sich der als Welterbe einzustufende Gegenstand befindet. Dies entspricht dem Grundverständnis der Konvention, den internationalen Schutz nur mit Zustimmung des jeweiligen Staates wirksam werden zu lassen. Dem Komitee steht es somit nicht zu, auf eigene Initiative Güter zu „inventarisieren“ (Genius-Devime 1996: 300). Da Art. 3 auf Art. 1 und 2 zurückverweist, sind die Staaten in der Benennung der Güter nicht frei, sondern an die zu Beginn der Konvention formulierten Definitionen gebunden. Die Vertragsstaaten entscheiden jedoch nur über die Anmeldung zur Liste, nicht über die Eintragung. Nimmt das Komitee das von einem Staat benannte Kultur- oder Naturgut nicht in die Welterbeliste auf, so bedeutet dies nach Art. 12 nicht, „dass dieses Gut nicht für andere als die sich aus der Aufnahme in diese Liste ergebenden Zwecke von außergewöhnlichem universellem Wert ist.“

Letztlich knüpft die Welterbekonvention trotzdem an das traditionelle Classement-System des Denkmalrechts an, wie wir es in Frankreich insbesondere seit dem französischen Gesetz vom 30. März 1887 im Denkmalrecht kennen (Loersch 1897), wobei Frankreich in seiner Denkmalschutzgesetzgebung damals vorbildlich war. In Deutschland wurde es erstmals mit dem Gesetz, den Denkmalschutz betreffend, vom 16. Juli 1902 (für Hessen-Darmstadt) übernommen, jedoch als konstitutives Eintragungsprinzip für alle Baudenkmäler, bewegliche Denkmäler und Naturdenkmäler. Somit gehört es zum Grundverständnis der Konvention, dass nur das eingetragene Erbe ein Welterbe ist und dass dies nur mit Zustimmung des Staates erfolgt, auf dessen Territorium sich das Gut befindet. Diese Einschränkungen dürften ein Grund dafür sein, dass gerade diese Konvention so breite Akzeptanz gefunden hat. Einige

beklagen deshalb, dass die Universalität (2004: 178 Teilnehmerstaaten) durch eine geringe Dichte der Verpflichtungen erkaufte wird (Streinz 1998: 78).

Nach den bisherigen Vorschlagslisten überwiegen zahlenmäßig ganz eindeutig die Kulturdenkmäler mit 611 Eintragungen gegenüber 154 Naturdenkmälern. Daneben gibt es noch 23 Denkmäler, die sowohl dem Kultur- als auch dem Naturerbe angehören. Obwohl dieses Missverhältnis von der UNESCO kritisiert wird, wurden vom Welterbekomitee auf seiner 28. Sitzung vom 25. Juni bis 7. Juli 2004 im chinesischen Suzhou von den weiteren 34 neu aufgenommenen Stätten nur 5 neue Naturerbestätten in die Welterbeliste eingetragen. Bei der Debatte um die Vorschlagspraxis der Vertragsstaaten ebenso wie die Debatte um die Eintragungspraxis des Welterbekomitees wird das weltweit festzustellende Ungleichgewicht zwischen Natur- und Kulturerbe beklagt. Dabei geben die Anmelde Listen doch in hohem Maß darüber Auskunft, was der einzelne Vertragsstaat glaubt, als sein Beitrag zum Erbe der Welt anmelden zu sollen. Von den von Deutschland benannten Stätten wurden bisher 30 von der UNESCO aufgenommen. Dies sind geordnet in zeitlicher Reihenfolge folgende Stätten:

1. Aachener Dom (1978)
2. Speyerer Dom (1981)
3. Würzburger Residenz (1981)
4. Wallfahrtskirche „Die Wies“ (1983)
5. Schlösser Augustusburg und Falkenlust in Brühl (1984)
6. Dom und Michaelskirche von Hildesheim (1985)
7. Römische Baudenkmäler, Dom und Liebfrauenkirche in Trier (1986)
8. Hansestadt Lübeck (1987)
9. Schlösser und Parks von Potsdam-Sanssouci und Berlin (Glienicke und Pfaueninsel) (1990); 1999 um 14 Denkmalbereiche erweitert (u. a. Schloss und Park Lindstedt, Russische Kolonie Alexandrowska, Pfingstberg und Belvedere)
10. ehem. Benediktiner-Abtei Lorsch mit ehem. Kloster Altenmünster (1991)
11. Bergwerk Rammelsberg und Altstadt von Goslar (1992)
12. Altstadt von Bamberg (1993)
13. Kloster Maulbronn (1993)
14. Stiftskirche, Schloss und Altstadt von Quedlinburg (1994)
15. Völklinger Hütte (1994)
16. Fossilagerstätte Grube Messel (1995)
17. Das Bauhaus und seine Stätten in Weimar und Dessau (1998)
18. Kölner Dom (1996), seit 2004 nach Art. 11 auf der „Liste des Welterbes in Gefahr“
19. Luthergedenkstätten in Eisleben und Wittenberg (1996)
20. Klassisches Weimar (1998)
21. Wartburg (1999)
22. Berliner Museumsinsel (1999)
23. Gartenreich Dessau-Wörlitz (2000)
24. Klosterinsel Reichenau im Bodensee (2000)
25. Industriekomplex Zeche Zollverein in Essen (2001)
26. Altstädte von Stralsund und Wismar (2002)
27. Kulturlandschaft Oberes Mittelrheintal (2002)
28. Elbtal in Dresden (2004)
29. Rathaus und Rolandstatue in Bremen (2004)
30. Muskauer Park, grenzüberschreitend zusammen mit Polen (2004)

Auf der 27. Sitzung des Unterausschusses Denkmalpflege der Kultusministerkonferenz wurden am 23./24. 9. 2004 zur vorläufigen Liste der Kultur- und Naturgüter 2000 – 2010

folgende Kulturgüter zur künftigen Anmeldung unter Zugrundelegung der vorläufigen deutschen Anmaldungsliste für die Jahre 2000 - 2010 genannt:

Regensburg (Nr. 5 der Liste): derzeit Vorprüfung, förmliche Antragstellung 1. 2. 2006
 Limes (Nr. 8 der Liste): förmliche Antragstellung zum 1. 2. 2006
 Heidelberg, Schloss und Altstadt (Nr. 11 der Liste): förmliche Antragstellung zum 1. 2. 2006
 Berlin, Siedlungen der Weimarer Republik (Nr. 12 der Liste): Einreichung bis September 2005 zur Vorprüfung; förmliche Antragstellung zum 1. 2. 2006
 Schwetzingen, Schloss und Schlossgarten (Nr. 13 der Liste: förmliche Antragstellung voraussichtlich in 2 Jahren
 Alsfeld, Faguswerke (Nr. 16 der Liste): Antragstellung ist sofort möglich.

Zum weiteren Vorgehen kam der Unterausschuss Denkmalpflege überein, über die Anträge zu den beiden letztgenannten Objekten auf der 28. Sitzung am 21./22. 4. 2005 zu entscheiden. Bei den Vorschlägen der Länder fällt auf, dass sie trotz geänderter Schwerpunkte bei den bisherigen Formulierungen geblieben sind und nicht etwa „Heidelberg, Schloss und Altstadt“ z. B. zur Kulturlandschaft „Neckartal Heidelberg mit Schloss“ umgewandelt haben. Es fällt weiter auf, dass zur angestrebten Anmeldung des Wattenmeeres und der damit verbundenen zehnten trilateralen Regierungskonferenz im November 2005 wohl nichts gesagt wurde.

Bezüglich der Kritik an der bisherigen Auswahl (z. B. 10 kirchliche Objekte usw.) sollte es bei der Denkmalschutztradition der zivilisierten Staaten nicht verwundern, dass durch die Folgen der französischen Revolution in Deutschland nicht zuletzt wegen der darauf aufbauenden „Deutschen Revolution“, dem Reichsdeputationshauptschluss von 1803 (Elicker, 2003), zunächst die Sorge den kirchlichen Denkmälern galt mit der Folge, dass sie in den Inventaren oft an erster Stelle geführt wurden. Wenn nun von den 30 deutschen Nennungen mit rund 10 die christlichen Denkmäler und Ensembles vertreten sind, dann ist dies aus deutscher Sicht auch ein Beitrag unseres einzigartigen und unersetzlichen Gutes für alle Völker der Welt entsprechend der feierlichen Präambel des Übereinkommens. Wir können doch nicht zu Gunsten eines fachlich nicht begründbaren Proporz unsere Geschichte umschreiben und nun zugleich 10 unberührte Naturerbe von außergewöhnlichem universellem Wert präsentieren.

Nach der Besichtigung vieler Welterbestätten muss man sich fragen: Was ist denn falsch daran, wenn z. B. die Tschechische Republik aus ihrem Verständnis heraus die Dreifaltigkeitssäule in Olomuc (Olmütz) auswählt und Indonesien die ausgedehnten Tropischen Regenwälder von Sumatra. Beides sind Beiträge für das Erbe der Welt. Vergleichen und damit zugleich nach Proporz zuteilen kann man so verschiedenartige Welterbestätten nicht. Somit wird die Welterbeliste auch widerspiegeln, was wir noch haben und weitergeben wollen und nicht die Weltwunder vergangener Zeit, die heute überwiegend leider nicht mehr existieren.

Die Liste ist aber auch ein Ausdruck von Toleranz. Sie verbindet das Erbe der verschiedenen Kulturen dieser Erde. Kulturelle Gegensätze zu überbrücken, heißt Frieden schaffen (von Droste1997: 30).

2.4.4 Zum II. Abschnitt „Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler und internationaler Ebene“

Im II. Abschnitt der Welterbekonvention wird der Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler und internationaler Ebene behandelt. Damit wird deutlich gemacht, dass nationaler und internationaler Schutz in einem Zusammenhang stehen. Diese Kernvorschriften der

Konvention beginnen in Art. 4 mit der Hauptverantwortung der Vertragsstaaten für eigenes Kultur- und Naturerbes. Diese Verpflichtung der Vertragsparteien war bei der Erarbeitung der Konvention noch umstritten. Einige wollten stattdessen ausschließlich eine Verankerung der das innerstaatliche Recht betreffenden Bestimmungen in einer Empfehlung (von Schorlemer 1992: 130).

2.4.4.1 Zu Art. 4

Beim Schutz des Kultur- und Naturerbes wird die nationale Verantwortlichkeit eines jeden Vertragsstaates für sein Erbe vorangestellt und ist damit prioritär. Somit erkennt nach Art. 4 S. 1 jeder Vertragsstaat an, dass es in erster Linie seine eigene Aufgabe ist, Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen in den Artikeln 1 und 2 bezeichneten Kultur- und Naturerbes sowie seine Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen. Diese „Aufgabe“ ist nach dem verbindlichen englischen und französischen Text „Verpflichtung“ (engl. „duty“; franz. „obligation“), so dass die nationale Verantwortlichkeit damit ein stärkeres Gewicht hat. Die Aufgaben „Erfassung, Schutz und Erhaltung“ richten sich nach der Tradition des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege in Deutschland an unterschiedliche Behörden und Personen. Während die Erfassung (engl. und franz. „identification“) als Fachaufgabe primär eine Sache der Denkmalfachbehörden (Landesdenkmalämter) ist, richtete sich die Aufgabe des wirksamen Schutzes (engl. und franz. „protection“) an die hoheitlich handelnden Denkmalschutzbehörden (insbesondere Städte und Landkreise), aber auch an alle anderen Stellen öffentlicher Verwaltung, die die Belange des Denkmalschutzes und des Naturschutzes zu berücksichtigen haben. Somit ist in Tradition des Art. 150 der Weimarer Reichsverfassung der „Staat“ in der Verantwortung, ohne dass hier schon entschieden werden braucht, welche Verantwortung der Bund, das jeweilige Land oder die Gemeinde trägt.

Bei den bisher zitierten Aufgaben (Pflichten) „Erfassung, Schutz und Erhaltung“ des Art. 4 ist die „Erhaltung in Bestand und Wertigkeit“ die Aufgabe, die als Erhaltungspflicht zunächst dem jeweiligen Eigentümer des Gutes obliegt. Die Erfüllung dieser Pflicht wird, wenn man einmal von dem Kultur- und Naturgut im Eigentum der öffentlichen Hand (Bund, Länder und Gemeinden) absieht, schon mit Blick auf den im Grundgesetz verbürgten Schutz von Eigentum und Erbrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) fast nie ohne staatliche Förderung durchgesetzt werden können. Ausgehend von dieser Sorge der betroffenen Eigentümer wurde am Mittelrhein zur Zeit des Aufnahmeverfahrens in die Welterbeliste argumentiert: Die Welt will erben und wir sollen enterbt werden.

Zwar kann hier für die Auslegung der Eigentümergepflichtung aus Art. 4 der Konvention nicht das Spannungsverhältnis zwischen Naturschutz und Denkmalschutz einerseits und Eigentum andererseits dargestellt werden, doch soll für die Frage der Finanzierung und Förderung des Welterbes in Deutschland schon jetzt die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1999 (BVerfGE 100, 226) zitiert werden, wonach das Wohl der Allgemeinheit nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegende Belastung ist. Zwar ist die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums Sache des Gesetzgebers, doch „wenn selbst ein dem Denkmalschutz aufgeschlossener Eigentümer von einem Baudenkmal keinen vernünftigen Gebrauch machen und es praktisch auch nicht veräußern kann, wird dessen Privatnützigkeit nahezu vollständig beseitigt. Nimmt man die gesetzliche Erhaltungspflicht hinzu, so wird aus dem Recht eine Last, die der Eigentümer allein im öffentlichen Interesse zu tragen hat, ohne dafür die Vorteile einer privaten Nutzung genießen zu können. Die Rechtsposition des Betroffenen nähert sich damit einer Lage, in der sie den Namen <Eigentum> nicht mehr verdient“ (BVerfGE 100, 226/243).

Somit ist die öffentliche Hand zur Erfüllung der Konvention in der Pflicht, sei es durch Schaffung und Beibehaltung von Steuererleichterungen, sei es durch Beihilfen zur Anhebung der Zumutbarkeitsgrenze oder durch Übernahme des Eigentums gegen Entschädigung bzw. durch Ankauf. Das Ausmaß staatlicher Bemühungen wird durch Art. 4 weit gezogen. Der Vertragsstaat wird nach Art. 4 S. 2 der Konvention hierfür alles in seinen Kräften stehende tun, unter vollem Einsatz seiner eigenen Hilfsmittel und gegebenenfalls unter Nutzung jeder ihm erreichbaren internationalen Unterstützung und Zusammenarbeit, insbesondere auf finanziellem, künstlerischem, wissenschaftlichem und technischem Gebiet. Während der letzte Teil dieses Satzes mit Rücksicht auf die finanziellen und technischen Gegebenheiten der Entwicklungsländer formuliert wurde, da Deutschland, abgesehen von hoffentlich nicht eintretenden Katastrophen, dieser subsidiären internationalen Unterstützung in aller Regel nicht bedarf, ist die erste Forderung zum vollem Einsatz eigener Hilfsmittel (engl. „It will do all it can to this end, to the utmost of its own resources ...“) eine zentrale völkerrechtliche Verpflichtung, deren Umsetzung im Bundesstaat nachstehend unter Einbeziehung der Bundesstaatsklausel des Art. 34 der Konvention (2.4.10) diskutiert werden soll. Außerdem gehen diesen strengen völkerrechtlichen Forderungen zum Einsatz des Staates („alles in seinen Kräften stehende“) die Selbstbeschränkungen auf wenige ausgewählte Gegenstände voraus.

Über die noch zu erörternden rechtlichen Möglichkeiten hinaus hat allein schon das Ausbleiben eines ausreichenden tatsächlichen und rechtlichen Schutzes und/oder ausreichender Finanzmittel, verbunden mit der Aufnahme des Gegenstandes in die Liste des gefährdeten Erbes (World Heritage List in Danger), zumindest für die zivilisierten Staaten eine gewisse „Stigmatisierung“, so dass sich zumindest in diesen Fällen die nationalen Anstrengungen zur Abwendung weiterer Konsequenzen erhöhen werden. Trotz des Welterbestatus spricht die Konvention in Art. 4 zunächst nur den Einzelstaat an. Die Staatengemeinschaft, die erst auf Ersuchen tätig wird, respektiert dabei die Souveränität des betroffenen Staates in vollem Umfang (Müller, M. 1996: 269).

Da der Staat zunächst die eigenen Mittel ausschöpfen soll und die internationale Hilfe subsidiär ist, liegt es nahe bei der Verantwortung des Landes, in dem das Welterbe gelegen ist, ungeachtet der „Kulturhoheit“ des Landes bei Ausbleiben ausreichender Hilfe nach der Verantwortung des Bundes zu fragen, wie dies z.B. auch im Einigungsvertrag in Art. 34 und 35 EV seinen Niederschlag gefunden hat.

Ohne den Erörterungen zum Fonds für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt nach dem IV. Abschnitt des Übereinkommens (2.4.6) vorgreifen zu wollen, sei daran erinnert, dass die Generalkonferenz der UNESCO auf ihrer 17. Tagung in Paris am 16. November zur Frage der finanziellen Maßnahmen unter Nr. 49 bis 59 in 11 Punkten ausdrücklich gefordert hat:

- Die zentralen und Kommunalbehörden sollen nach Möglichkeit in ihrem Haushalt einen bestimmten Prozentsatz ihrer Mittel, welcher der Bedeutung des zu ihrem Kultur- und Naturerbe gehörenden geschützten Gutes entspricht, für die Unterhaltung und die Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des in ihrem Eigentum stehenden geschützten Gutes sowie für eine finanzielle Unterstützung derartiger Arbeiten an anderem geschütztem Gut bereitstellen, die von dessen Eigentümer, sei es eine öffentliche Stelle oder eine Privatperson, ausgeführt werden.
- Die Ausgaben für den Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit von Gegenständen des Kultur- und Naturerbes in Privateigentum sollen nach Möglichkeit von dem jeweiligen Eigentümer oder Benutzer getragen werden.
- Den Privateigentümern geschützten Gutes könnten Steuervergünstigungen für derartige Ausgaben oder Zuschüsse oder Darlehen zu günstigen Bedingungen gewährt werden, sofern sie die Arbeiten zu Schutz, Erhaltung in Bestand und Wertigkeit und Revitalisierung ihres Eigentums nach anerkannten Normen ausführen.

- Es soll erwogen werden, die Eigentümer von geschützten Kultur- und Naturgebieten für Verluste, die sie infolge von Schutzprogrammen erleiden, erforderlichenfalls zu entschädigen.
- Die den Privateigentümern gewährten finanziellen Vergünstigungen sollen gegebenenfalls davon abhängig gemacht werden, dass die Privateigentümer bestimmte zugunsten der Allgemeinheit festgesetzte Bedingungen erfüllen, z. B. Öffnung von Parks, Gärten und Stätten, Genehmigung von Besichtigungen der gesamten oder eines Teils der Naturstätten, Denkmäler oder Ensembles, Fotografierlaubnis usw.
- In den Haushalten von Behörden sollen Sondermittel für den Schutz des durch umfangreiche öffentliche oder private Arbeiten gefährdeten Kultur- und Naturerbes vorgesehen werden.
- Zur Erhöhung der ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel können die Mitgliedstaaten einen oder mehrere „Fonds für das Kultur- und Naturerbe“ als gesetzlich errichtete Anstalten gründen, die berechtigt sind, private Schenkungen, Spenden und Vermächtnisse, insbesondere von Industrie- und Handelsunternehmen, entgegenzunehmen.
- Den Gebern von Schenkungen, Spenden oder Vermächtnissen zum Erwerb, zur Restaurierung oder zur Unterhaltung bestimmter Bestandteile des Kultur- und Naturerbes könnten ebenfalls Steuervergünstigungen gewährt werden.
- um die Revitalisierung des Natur- und Kulturerbes zu erleichtern, könnten die Mitgliedstaaten besondere Vorkehrungen treffen, insbesondere durch Darlehen für Renovierungs- und Restaurierungsarbeiten; sie können auch die erforderlichen Vorschriften erlassen, um Preissteigerungen aufgrund von Bodenspekulationen in den betreffenden Gebieten zu verhüten.
- Um Härten für ärmere Einwohner zu vermeiden, die sich daraus ergeben, dass sie aus revitalisierten Gebäuden oder Ensembles ausziehen müssten, können Ausgleichszahlungen für Mieterhöhung erwogen werden, um es ihnen zu ermöglichen, ihre Wohnung zu behalten. Diese Zahlungen sollten eine vorübergehende Maßnahme darstellen und nach dem Einkommen der Betroffenen so bemessen werden, dass sie die durch die Arbeiten bedingten erhöhten Kosten zahlen können.
- Die Mitgliedstaaten könnten die Finanzierung von Arbeiten jeder Art zugunsten des Kultur- und Naturerbes erleichtern, indem sie von öffentlichen Einrichtungen und privaten Kreditanstalten getragene „Darlehnskassen“ einrichten, die Eigentümer Darlehen mit niedrigem Zinssatz und mit langer Tilgungsfrist gewähren.

2.4.4.2 Zu Art. 5

Die in Art. 4 festgelegten Pflichten des Vertragsstaates werden in Art. 5 an 5 Beispielen näher beschrieben, jedoch wird diese eingegangene Verpflichtung mit Rücksicht auf die Entwicklungsländer auf die Gegebenheiten des jeweiligen Landes eingeschränkt. Um zu gewährleisten, dass wirksame und tatkräftige Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Kultur- und Naturerbes getroffen werden, wird sich jeder Vertragsstaat bemühen, nach Möglichkeit und im Rahmen der Gegebenheiten seines Landes folgende Forderungen zu erfüllen:

- a) dem Kultur- und Naturerbe eine Funktion im öffentlichen Leben zu geben und den Schutz dieses Erbes in erschöpfende Planungen einzubeziehen;
- b) Dienststellen für die Erhaltung des Kultur- und Naturerbes in Bestand und Wertigkeit einzurichten, die über geeignetes Personal und die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel verfügen;
- c) Arbeitsmethoden zu entwickeln, die es ihm ermöglichen, die seinem Kultur- und Naturerbe drohenden Gefahren zu bekämpfen;

- d) Geeignete rechtliche, wissenschaftliche, technische, Verwaltungs- und Finanzmaßnahmen zu treffen, die für Erfassung, Schutz, Erhaltung in Bestand und Wertigkeit erforderlich sind;
- e) sowie die wissenschaftliche Forschung in diesem Bereich zu unterstützen.

Art. 4 und 5 legen somit die internationalen Forderungen auf nationaler Ebene fest, so dass dort, wo diese auf Bundes- oder Landesebene noch nicht erfüllt ist, noch Handlungsbedarf besteht.

Auch wenn man neuerdings in Deutschland nicht zuletzt seit der Einführung des Art. 20a GG sogar von einer Ökologisierung des Rechts spricht, wird noch zu prüfen sein, wie weit bei den derzeit 30 Welterbestätten in Deutschland diese Vorgaben in kultureller Hinsicht erfüllt sind. Als Stichwort zu a) soll hier schon das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) genannt werden, bei dem die seit 1965 gängige Trias der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse in § 1 ROG bei den Aufgaben und Leitvorstellungen der Raumordnung auf die „sozialen und wirtschaftlichen Erfordernisse an den Raum“ reduziert wurde, so dass seit 1997 (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998) die kulturellen Erfordernisse weggefallen sind, es sei denn, dass man das Erbe der Welt nun unter die sozialen oder wirtschaftlichen Erfordernisse subsumieren will.

Zu b) fallen zumindest den Denkmalpflegern Überschriften aus der Kunstchronik ein: Landesdenkmalamt Baden-Württemberg. Nur noch ein Nachruf? (Gebebler 2004) oder „Nicht nur in Baden-Württemberg: bayerische Denkmalpflege in Not (Greipel 2004).

Zu c) wird es zu den rechtlichen, Verwaltungs- und Finanzmaßnahmen bei den noch zu erörternden Instrumentarien von Bund- und Ländern noch Aussagen geben. Da wir bei a) und b) bereits Katastrophen angesprochen haben, sei nur erwähnt, dass es beim Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes 2004 bisher leider nicht möglich war, in den Grundsätzen des Hochwasserschutzes bei den geeigneten Vorsorgemaßnahmen (§ 31a Abs. 2 WHG) neben den möglichen Gefährdungen von Mensch, Umwelt oder Sachwerten durch Hochwasser auch die Kulturgüter zu berücksichtigen, obwohl es im europäischen Sprachgebrauch z.B. bei der Umweltverträglichkeitsprüfung üblich ist, Kultur- und Sachwerte zu berücksichtigen. Verbittert stellen die Denkmaleigentümer fest: Hochwasserschutz eignet sich für Wahlkämpfe, nicht aber für Kulturgüterschutz. Schließlich dürften viele der im Dessau-Wörlitzer Gartenreich als Welterbe eingestuftes Kulturlandschaften nicht das Erfordernis der „Sachwerte“ erfüllen. Die Flut des Sommers 2002 hat aber auch vor den Kulturwerten nicht halt gemacht (Trauzettel 2004: 205).

Zu den geeigneten Maßnahmen nach Art. 6 der Konvention gehört auch die Kennzeichnung, auch wenn sie nicht so ausführlich geregelt ist wie die Kennzeichnung nach der Haager Konvention. Gemeint ist hierbei nicht die ebenfalls mögliche Aufstellung von Tafeln zum Gedenken an die Aufnahme von Gütern in die Welterbeliste, sondern an die Verwendung eines von dem Komitee in Auftrag gegebenen Emblems. Der Gebrauch des von dem Belgier Michel Olyff gestaltete Welterbe-Emblem (World Heritage Emblem/l’emblème du patrimoine mondial) ist in Annex 3 der Richtlinien ausführlich geregelt. Es wurde auf der zweiten Sitzung des Komitees im September 1978 in Washington angenommen. Es symbolisiert die enge Verbindung von Kultur- und Naturerbe. Ein auf der Spitze stehendes Quadrat steht für das vom Menschen geschaffene Erbe, der Kreis repräsentiert die Natur, beide gehen ineinander über, was die Wechselbeziehungen Kultur/Natur verdeutlicht. Ohne Schriftzug wurde das Symbol wohl nicht immer verstanden, so dass es nun mit integriertem Schriftzug (PARTIMONIO MUNDIAL/PARIMOINE MONDIAL/WORLD HERITAGE) präsentiert wird. Statt des Textes „Patrimonio Mundial“ kann eine Übersetzung in der jeweiligen Landessprache gewählt werden (§ 127 WHC-OG).

Über die Kombination Kultur/Natur hinaus entsteht bei dem auf der Spitze stehenden nach unten hin offenen Quadrat für den Betrachter auch noch der Eindruck der schützenden Hände

(Hönes 1995: 379). Der Kreis darum, der die Natur symbolisiert, könnte auch als der meist notwendige Umgebungsschutz gedeutet werden.

2.4.4.3 Zu Art. 6

Auch wenn hier immer vom Erbe der Welt gesprochen wird, bleibt in der Konvention unklar, welche Rechte die Staatengemeinschaft und damit die Welt an „ihrem“ Erbe hat. Daher sind die Verbindungslinien zu dem Welterbegegenden z. B. bei nicht-terrestrischen Gegenständen relativ schwach (Kewenig 1981: 400). Die Gegenstände des Welterbes sind somit auch keine „res extra commercium“ (Mußnug 1992: 141), sondern ein Gegenstand des normalen nationalen Rechtsverkehrs. Art. 6 Abs. 1 stellt jedenfalls unmissverständlich klar, dass die Vertragsparteien „unter voller Achtung der Souveränität des Staates“, in deren Hoheitsgebiet sich das Erbe befindet, und „unbeschadet der durch das innerstaatliche Recht gewährten Eigentumsrechte“ anerkennen, dass dies ein Erbe der Welt darstellt, zu dessen Schutz die internationale Staatengemeinschaft als Gesamtheit zusammenarbeiten muss. Hier wurde nicht irgendeine Form von „exterritorialem“ Status des Welterbes vereinbart, sondern eine rechtsverbindliche Absicherung der bisherigen Souveränität. Insofern ist Art. 6 eine Kernvorschrift des Übereinkommens.

Gleichwohl läuft dieser Artikel nicht leer, denn in Übereinstimmung mit dem Absatz 7 der Präambel, wonach Teile des Kultur- und Naturerbes „als Bestandteil des Welterbes der ganzen Menschen erhalten werden müssen“, erhebt Art. 6 Abs. 1 den Anspruch, „dass dieses Erbe ein Welterbe darstellt, zu dessen Schutz die internationale Staatengemeinschaft zusammenarbeiten muss“. Somit wird das berechtigte Interesse der internationalen Staatengemeinschaft an diesem Welterbe erstmals festgeschrieben.

Die nachfolgenden Absätze 2 und 3 betreffen die Pflichten der Staatengemeinschaft und einzelner Staaten gegenüber dem Kultur- und Naturerbe in anderen Staaten und brauchen deshalb hier nicht vertieft erörtert zu werden.

Zu Art. 6 Abs. 2 ist anzumerken, dass sich die Vertragsstaaten nur verpflichten, im Einklang mit diesem Übereinkommen bei der Erfassung, Schutz und Erhaltung des in Art. 11 Absätze 2 und 4 bezeichneten Kultur- und Naturerbes in Bestand und Wertigkeit Hilfe zu leisten, wenn die Staaten, in deren Hoheitsgebiet sich dieses Erbe befindet, darum ersuchen. Die Hilfeleistungspflicht beschränkt sich somit auf das „aufgelistete“ Kultur- und Naturerbe der Welt.

Dagegen ist nach Art. 6 Abs. 3 des Übereinkommens jeder Vertragsstaat verpflichtet, alle vorsätzlichen Maßnahmen zu unterlassen, die das in Art. 1 und 2 bezeichnete, im Hoheitsgebiet anderer Vertragsstaaten befindliche Kultur- und Naturerbe mittelbar oder unmittelbar schädigen können. Somit könnte mangels Einschränkung auf das „aufgelistete“ Erbe diese Schutzvorschrift weiter sein und das in Art. 1 und 2 definierte und nicht nur das aufgelistete Gut meinen. Auch wenn daran keine Pflicht geknüpft ist, bei vorsätzlicher Schädigung dieses Erbes eines anderen Staates für die Kosten der Wiederherstellung aufkommen zu müssen, hat Österreich ausdrücklich erklärt, dass es im Einklang mit der ständigen und übereinstimmenden Anwendungspraxis des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt der Auffassung ist, dass die Verpflichtung gemäß Artikel 6 Absatz 3 des Übereinkommens, alle vorsätzlichen Maßnahmen zu unterlassen, die das im Hoheitsgebiet anderer Vertragsstaaten befindliche Kultur- und Naturerbe mittelbar oder unmittelbar schädigen können, sich nur auf solche Güter des Kultur- und Naturerbes bezieht, die gemäß Artikel 11 Absatz 2 des Übereinkommens in die „Liste des Erbes der Welt“ aufgenommen wurden (ÖBGBl. 109: 1065/1086).

2.4.4.4 Zu Art. 7

Würde die Konvention, wie dargestellt, nicht so zentrale Bestimmungen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt auf nationaler Ebene enthalten, hätte man den in Art. 7 zum Ausdruck kommenden Hauptzweck der Übereinkommens über die Bedeutung des internationalen Schutzes wohl an den Anfang gestellt. Schließlich ist die Konvention ein völkerrechtliches Kooperationsabkommen zur Ergänzung staatlicher Maßnahmen. Internationaler Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt bedeutet die Errichtung eines Systems internationaler Zusammenarbeit und Hilfe, das die Vertragsstaaten in ihren Bemühungen um die Erhaltung und Erfassung dieses Erbes unterstützen soll. Dass diese internationale Kooperation zumindest auch Sache des Bundes ist, wird in Deutschland schon dadurch deutlich, dass dieses Übereinkommen von der Bundesrepublik und nicht von einzelnen Bundesländern ratifiziert wurde.

Wenn die Vertragsstaaten nach Art. 7 des Übereinkommens internationalen Schutz durch Errichtung eines Systems internationaler Zusammenarbeit und Hilfe erreichen sollen, so hat dies auch eine ethische Dimension. Neben der technischen und finanziellen Hilfe ist es die moralische Autorität der UNESCO, die den unwiederbringlichen Verlust des Weltkultur- und Naturerbes zu verhindern mag, was durch viele Beispiele verdeutlicht werden kann:

- Nach Intervention von Seiten der UNESCO wurden die Pläne, bei Schloss und Park in Berlin-Potsdam ein Einkaufszentrum und einen Intercity-Bahnhof zu errichten, überarbeitet;
- Die Absicht, in der Nähe der Welterbestätte „Konzentrationslager Auschwitz“ in Polen eine Tabakfabrik zu errichten, verursachte weltweiten Protest;
- das Vorhaben, dicht an den Pyramiden von Gizeh vorbei eine Autobahn zu führen, konnte von der UNESCO gestoppt werden; und
- der Bau eines Aluminiumwerkes in der Nähe der archäologischen Stätte in Delphi in Griechenland wurde verhindert (von Droste 1997: 29).

In den Empfehlungen der Generalkonferenz der UNESCO betreffend den Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene vom 16. November 1972 wird im Abschnitt VII. wird gefordert, dass die Mitgliedstaaten hinsichtlich des Schutzes und der Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des Kultur- und Naturerbes zusammenarbeiten und, wenn dies wünschenswert erscheint, sich um die Mithilfe internationaler zwischenstaatlicher und nichtstaatlicher Organisationen bemühen sollen. Eine derartige mehrseitige oder zweiseitige Zusammenarbeit soll sorgfältig koordiniert werden und etwa die Form folgender Maßnahmen annehmen:

- a) Austausch von Informationen sowie wissenschaftlicher und technischer Veröffentlichungen;
- b) Veranstaltung von Seminaren und Arbeitsgruppen für bestimmte Themen;
- c) Bereitstellen von Studien- und Reisestipendien sowie von wissenschaftlichem, technischem und Verwaltungspersonal und von Ausrüstungsgegenständen;
- d) Bereitstellung von Einrichtungen für wissenschaftliche und technische Ausbildung im Ausland durch Zulassung junger Forscher und Techniker zur Beteiligung an architektonischen Vorhaben, archäologischen Ausgrabungen und der Erhaltung von Naturstätten;
- e) Koordinierung umfangreicher Erhaltungs-, Ausgrabungs-, Registrierungs- und Revitalisierungsvorhaben innerhalb einer Gruppe von Mitgliedstaaten mit dem Ziel, die dabei gewonnenen Erfahrungen allgemein zugänglich zu machen.

Wenn diese Übereinkommen den Schutz des Welterbes innerhalb eines feststehenden, organisatorisch verfestigten Rahmens will, dann stellt sich die Frage der Anwendung im Fall des bereits dargestellten Kulturgüterschutzes bei bewaffneten Konflikten. Formal ist jedenfalls festzustellen dass das Übereinkommen von 1972 die Haager Konvention nicht wörtlich zitiert, obwohl sie in einigen Aspekten auf ihr aufbaut und in Absatz 6 der Präambel den Hinweis gibt, „dass die bestehenden internationalen Übereinkünfte, Empfehlungen und

Entschließungen über Kultur- und Naturgut zeigen, welche Bedeutung die Sicherung dieses einzigartigen und unersetzlichen Gutes, gleich welchem Volk es gehört, für alle Völker der Welt zukommt. Lediglich bei der „Liste des gefährdeten Erbes der Welt“ wird in Art. 11 Abs. 4 der „Ausbruch oder die Gefahr eines bewaffneten Konflikts“ als einer der Eintragungsgründe genannt.

Da eine ausdrückliche Beschränkung auf Friedenszeiten nicht formuliert ist, wird von einigen eine teilweise Anwendbarkeit im Konfliktfall bejaht, zumal es Staaten gibt, die die Haager Konvention nicht ratifiziert haben und die Welterbekonvention die spätere Konvention ist (lex posterior). Außerdem sind in der Haager Konvention von 1954 die Naturgüter nicht berücksichtigt. Zwar verpflichtet sich nach dem vorhin bei Art. 6 nicht erörterten Art. 6 Abs. 3 jeder Vertragsstaat, „alle vorsätzlichen Maßnahmen zu unterlassen, die das in Artikel 1 und 2 bezeichnete, im Hoheitsgebiet anderer Vertragsstaaten befindlich Kultur- und Naturerbe mittelbar oder unmittelbar schädigen könnten“. Die damit befassten Juristinnen und Juristen haben dabei primär an „vorsätzliche“ Handlungen wie bestimmte Unterlassungen im Umweltrecht gedacht (von Schorlemer 1992:148). Es geht also primär um andere völkerrechtliche Verhinderungspflichten. Eine explizite Erstreckung der Konvention auf den Schutz des Welterbes in bewaffneten Konflikten ist dies jedenfalls noch nicht, sonst hätte man dies bei dieser sonst so ausführlichen Konvention von 1972 klarer formulieren müssen. Gleichwohl hat sie dort eine Auffangfunktion, wo die Haager Konvention nicht greift, d. h. bei Auseinandersetzungen, die nicht oder noch nicht unter den Begriff des bewaffneten Konflikts fallen wie interne Unruhen, Aufstände, Terror, Attentate gegen Welterbestätten usw.

Der Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten nicht internationalen Charakters ist nun in Kapitel 5 des II. Zusatzprotokoll vom 26. März 1999 zur Haager Konvention von 1954 geregelt, doch findet dieses Protokoll nach Art. 22 Abs. 2 „nicht auf Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und andere ähnliche Handlungen Anwendung“. Somit kommt der Welterbekonvention als Teil des Friedensvölkerrechts hier eine Auffangfunktion zu, jedoch beschränkt auf die wenigen in die Welterbeliste eingetragenen Schutzgegenstände.

Wenn Verletzungen der Welterbekonvention bei bewaffneten Konflikten in den Medien beklagt werden, so beruht dies oftmals auf einer Verwechslung der Rechtsgrundlage und/oder auch einer Verwechslung des Kulturgutschutzzeichens, wobei der moralische Anspruch in jedem Fall gerechtfertigt ist. In der Sache ist jedoch in Anwendung auf Deutschland, das beide Konventionen ratifiziert hat, auch wegen der bereits angesprochenen Frage der Kompetenzen (z.B. Art. 73 Abs. 1 GG) festzuhalten:

Die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten von 1954 ist, wie der Name schon sagt, die Sonderregelung (lex specialis) des Völkerrechts für diese hoffentlich nicht eintretenden Fälle. Als die spezielle Norm geht sie gegebenenfalls der allgemeinen Norm vor (Ipsen 1999: § 3 Rn. 78). Dies ist auch für die Akzeptanz des Völkerrechts wichtig. Schließlich war es den vielen Vätern und wenigen Müttern der Konvention von Anfang an klar, dass den Akteuren bewaffneter Konflikte zumindest die Möglichkeit eingeräumt werden muss, ihre Hauptaufgabe – nämlich der militärischen Erfolg – bei zwingender militärischer Notwendigkeit (Art. 4 Abs. 2 HK) notfalls die Priorität vor dem Kulturgut zu geben. Im Gegenzug verpflichten sich die Vertragsparteien nach Art. 4 Abs. 1 HK, das auf ihrem eigenen Gebiet befindliche Kulturgut zu respektieren, in dem sie es unterlassen, dieses Gut und seine unmittelbare Umgebung für kriegerische Zwecke zu benutzen.

Die Welterbekonvention und die Naturschutzgesetze schweigen zu diesem Thema. Da der Naturschutz bei uns das Ziel hat nach § 1 BNatSchG den „besiedelten und unbesiedelten“ Bereich möglichst umfassend, also zu 100 % zu schützen, erklärt dies auch, warum die Naturgüter in der Haager Konvention nicht berücksichtigt wurden. Folglich hat man sich bei

den Beratungen zum 2. Zusatzprotokoll von 1999 zur Haager Konvention von 1954 in Kenntnis der Welterbekonvention von 1972 dazu durchgerungen, die Ausnahmeregelung der zwingenden militärischen Notwendigkeit nicht gänzlich zu streichen, sondern im Zusatzprotokoll dafür einen differenzierteren Nachweis zu verlangen (Steinmetzer 2000: 163).

Für die Welterbestätten wäre eigentlich neben dem Schutz durch die Welterbekonvention einen Sonderschutz im Sinne des Art. 9 HK zur Unverletzlichkeit des Kulturguts angebracht, der durch das dreifache Kennzeichen nach außen sichtbar würde. Die Vertragsparteien müssten hierbei jedoch jede Benutzung dieses Gutes oder seiner unmittelbaren Umgebung zu militärischen Zwecken unterlassen. Dies führte zumindest zu Zeiten des Ost-West-Konflikts zu Problemen. Sicher würde sich der Eigentümer des Kölner Domes zur Unterlassung einer militärischen Nutzung des Gotteshauses bereit erklären, zumal auch die höchsten Türme anders als 1870/71 oder 1914/18 als Aussichtsturm zur Feinaufklärung an Bedeutung verloren haben. Eines der Probleme war aber die mögliche Nutzung des unmittelbar angrenzenden Bahnhofs für militärische Zwecke. Dies hat der Eigentümer des Welterbes nicht zu entscheiden, so wie er sich auch nicht gegen Hochbauten in der Umgebung wehren kann. Daher sollten, wie dieses Beispiel zeigt, Bundes- und Landesgesetze mehr als bisher auf den Schutz des Welterbes oder der Denkmäler allgemein Rücksicht nehmen.

Wegen der schweren Durchführbarkeit des Sonderschutzes nach Art. 8 HK wurde im bereits erwähnten Zweiten Protokoll zur Haager Konvention vom 26. März 1999 ein verstärkter und zugleich praktikabler Schutz in Art. 10 des Protokolls geregelt (Hönes 2002a: 34), von dessen Möglichkeiten, soweit feststellbar, bisher bei uns kaum Kenntnis genommen wird, da es noch nicht ratifiziert ist:

- a) Es handelt sich um ein Kulturgut von höchster Bedeutung für die Menschheit,
- b) es wird durch angemessene innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsmaßnahmen geschützt, mit denen sein außergewöhnlicher kultureller und historischer Wert anerkannt und das höchste Maß an Schutz gewährleistet wird;
- c) es wird weder für militärische Zwecke verwendet noch dafür, militärische Anlagen zu schützen, und die Vertragspartei hat in einer Erklärung bestätigt, dass es nicht dafür verwendet wird.

Der Fortschritt gegenüber der Welterbekonvention, die gegenüber der abzulehnenden Verwendung des Gutes für militärische Zwecke blind ist, ist unverkennbar. Außerdem handelt es sich hierbei, wenn wir schon über die Förderung und Finanzierung des Welterbes in Deutschland nachdenken, unstreitig um eine Aufgabe des Bundes (Art. 73 Abs. 1 GG).

2.4.5 Zum III. Abschnitt „Zwischenstaatliches Komitee für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“

Der III. Abschnitt (Art. 8 – 14) behandelt das Welterbe-Komitee. Es ist nach der Generalversammlung das ranghöchste mit der Umsetzung der Konvention betraute Gremium. Es ist einheitlich für den Schutz des Kulturerbes und des Naturerbes zuständig. Der organisatorische Rahmen ist in Art. 8 bis 10 festgelegt. Seine 21 Mitglieder repräsentieren 21 Staaten aus möglichst allen Kontinenten und Kulturkreisen. Sie werden von den Mitgliedsstaaten der Konvention auf der Generalversammlung gewählt. Die Amtszeit beträgt sechs Jahre wobei alle 2 Jahre ein Drittel der Mitglieder des Welterbe-Komitees neu gewählt wird. Somit werden alle zwei Jahre sieben Ländervertreter ausgetauscht. Nach Auffassung des Schweizer Wyss ist wohl der größte Fortschritt, der mit der Welterbekonvention gemacht

worden ist, dass mit dem WHC erstmals ein internationales Gremium geschaffen wurde (Wyss 1992: 129).

Nach der Wahl des ersten Welterbekomitees im November 1976 fand das erste Treffen 1977 in Paris statt. Hierbei ging es insbesondere um die Ausarbeitung der schon erwähnten Richtlinien (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) sowie die Ausführungsbestimmungen (Rules of Procedure/Règlement intérieur), die seit 1977 mehrfach geändert wurden, zuletzt 2003 auf der Sitzung in Paris.

Hauptaufgaben des Komitees sind die Auswahl der Stätten für die Welterbeliste und die Liste des Welterbes in Gefahr, die Verwaltung des Welterbe-Fonds und die Bewilligung „Internationaler Unterstützung“.

Deutschland war 1978 – 1980, 1980 – 1987 und 1991 – 1997 Mitglied des Komitees und hatte 1995 – 1996 für ein Jahr den Vorsitz des Gremiums inne. Derzeit nimmt Deutschland als Beobachter an den Sitzungen teil (AA und KMK-Beauftragte).

Das Welterbe-Büro bereitet die Entscheidungen des Komitees vor. Es besteht aus sieben jährlich gewählten Vertretern des Komitees (Vorsitzender, 5 Vize-Vorsitzende, Berichterstatter). Das Welterbe-Büro tritt in der Regel einmal im Jahr in Paris für etwa eine Woche zusammen und traf sich auch noch zusätzlich vor den jeweiligen Komitee-Sitzungen. Nun trifft es sich nicht mehr halbjährig zur Vorbereitung der Sitzung mit der Folge, dass nun statt 7 jetzt 21 Mitglieder den Konsens finden müssen. Dies dürfte das Verfahren nicht unbedingt erleichtern

1992 wurde das Welterbezentrum (UNESCO-Zentrum für die Erhaltung des Erbes der Menschheit) gegründet und organisatorisch in den Bereich Kultur des UNESCO-Sekretariats in Paris integriert. Nach Art. 11 hat es sich eine Geschäftsordnung gegeben.

Von zentraler Bedeutung ist Art. 11 der Konvention zusammen mit den Ausführungsbestimmungen der Richtlinien für die Aufnahme eines Gutes in die Welterbeliste. Schließlich ist dies der erste Schritt zur Umsetzung der Konvention.

Ist ein zum Kultur- oder Naturerbe gehörendes Gut in keine der in Artikel 11 Absätze 2 und 4 bezeichneten Listen aufgenommen worden, so bedeutet das nach Art. 12 des Übereinkommens nicht, dass dieses Gut nicht für andere als die sich aus der Aufnahme in diese Liste ergebenden Zwecke von außergewöhnlichem universellem Wert ist. Damit weist Art. 12 des Übereinkommens deutlich darauf hin, dass nicht allein die in die vorgenannten Listen eingetragenen Kultur- und Naturgüter von außergewöhnlichem Wert sein können (Schmidt-Herwig 1997: 75).

2.4.6 Zum IV. Abschnitt „Fonds für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“

Als Treuhandvermögen wurde im IV. Abschnitt (Art. 15 f.) ein Fonds für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt errichtet. Er wird als „Fonds für das Erbe der Welt“ bezeichnet. Die Mittel des Fonds bestehen insbesondere aus Pflichtbeiträgen, freiwilligen Beiträgen, Spenden oder Vermächnissen. Bezüglich der Beitragspflicht wurde nach langen Diskussionen (Fitschen 1991: 203) den Staaten eine Wahlmöglichkeit eingeräumt, die entweder Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge ermöglicht. Als Druckmittel erlischt bei Zahlungsrückstand die Wählbarkeit des Staates für das WHC (Art. 16 Abs. 5).

Die Pflichtbeteiligung der Vertragsstaaten darf nach Art. 16 Abs. 1 der Konvention 1 v. H. des Beitrags zum ordentlichen Haushalt der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur nicht überschreiten. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde ohnehin nach Art. 16 Abs. 2

erklärt, dass die Bundesrepublik Deutschland nicht an Art. 16 Abs. 1 gebunden ist. Um dem Komitee die wirksame Planung seiner Tätigkeit zu ermöglichen, sind nach Art. 16 Abs. 4 die Beiträge von Vertragsstaaten, welche die in Absatz 2 genannte Erklärung abgegeben haben, regelmäßig, mindestens jedoch alle zwei Jahre zu entrichten; sie sollen nicht niedriger sein als die Beiträge, die sie zu bezahlen hätten, wenn Absatz 1 für sie gelten würde. Die Kompromissformel aus zwingenden und freiwilligen Beiträgen mit Wahlmöglichkeit sollte lediglich die Verzögerung der Ratifizierung der Konvention durch die nationalen Parlamente verhindern, was schließlich auch gelungen ist.

Zum Teil wird aus diesen Mitteln die Arbeit des Welterbezentrums und der Partnerorganisationen finanziell unterstützt. Auch wenn die Mittel in Anbetracht der ständig zunehmenden Gefährdung des Kultur- und Naturerbes der Welt nur ein Tropfen auf den heißen Stein (Mayerhofer 1995: 70) sind, ist der Welterbefond sicher ein Anreiz für die ärmeren Staaten zur Ratifizierung des Übereinkommens.

Somit bleibt es für Deutschland zunächst einmal bei der in Art. 4 festgelegten Regelung, wonach jeder Vertragsstaat anerkennt, dass es in erster Linie seine eigene Aufgabe ist, Erfassung, Schutz und Erhaltung seines Erbes in Bestand und Wertigkeit sowie seine Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen. Auf die hierzu aus der Sicht der UNESCO notwendigen „finanziellen Maßnahmen“ (2.4.4.1 zu Art. 4) wird Bezug genommen.

Wohl mehr für „besser verdienende“ Staaten ist die Aufforderung in Art. 17 gedacht. Danach erwägen oder fördern die Vertragsstaaten die Einrichtung nationaler Stiftungen oder Vereinigungen des öffentlichen und privaten Rechts, die den Zweck haben, Spenden für den Schutz des Kultur- und Naturerbes im Sinne der Artikel 1 und 2 anzuregen.

Auf dem Gebiet der Stiftungen wurden in Deutschland nicht zuletzt durch die Modernisierung des Stiftungsrechts (BGBI. I 2002, S. 2634) Fortschritte erreicht. Weitere Verbesserungen sind denkbar.

Von den mit der Förderung des Denkmalschutzes befassten Stiftungen in Deutschland sind rund 20 unter 3.1.9 erwähnt und kurz dargestellt.

Die dort aufgeführte Deutsche Stiftung Welterbe entstand aus einer Initiative der Hansestädte Stralsund und Wismar will vor allem finanzschwachen Staaten die Chance geben, ihr kulturelles und natürliches Erbe zu schützen und zu erhalten. Sie erfüllt in besonderem Maße den Auftrag aus Art. 17 der Konvention, da die Aufforderung zur Errichtung nationaler Stiftungen oder Vereinigungen bei einer internationalen Konvention wie der UNESCO-Welterbekonvention keineswegs nur darauf gerichtet sein kann, nur im eigenen Land zu helfen. Schließlich soll die Konvention dazu verhelfen, die Verantwortung für dieses gemeinsame Erbe auch gemeinsam zu tragen. Außerdem ist nach Art. 6 Abs. 2 jeder Vertragsstaat verpflichtet, Hilfe zu leisten, wenn die Staaten, in deren Hoheitsgebiet sich dieses Erbe befindet, darum ersuchen.

Auf nationaler Ebene hat sich das zum Europäischen Denkmalschutzjahr 1975 im Jahr 1973 gegründete Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz um Förderung und rechtliche Berücksichtigung des Denkmalschutzes in Bund und Ländern bemüht und steht auch noch nach 30 Jahren zur Beratung des Bundes und der Länder zur Verfügung.

In der Schlussresolution von Zürich zum Europäischen Denkmalschutzjahr 1975 wurden die Regierungen aufgefordert, anlässlich des „Europäischen Jahres“ einen nationalen Fonds einzurichten, der durch Aufrufe im ganzen Land und durch öffentliche Stiftungen gespeist werden soll (DNK 1996, Bd. 52: 92). Nicht zuletzt unter dem Eindruck ausländischer Erfahrungen konnte endlich 1985 die Deutsche Stiftung Denkmalschutz (DSD) als private Stiftung gegründet werden. Ihre Stiftungsmittel fließen vor allem in die Co-Finanzierung von wichtigen Konservierungs- und Restaurierungsmaßnahmen, auch in Veranstaltungen wie der „Europäische Tag des Denkmals“ und Veröffentlichungen wie die Zeitschrift „Monumente“.

Außerdem kümmert sie sich besonders um des Aus- und Weiterbildungsgedanken, die Einrichtung von Jugendbauhütten usw. Dank ihrer breiten Öffentlichkeitsarbeit hat sie auch beim Einwerben von Spenden beachtliche Erfolge. So wie die Welterbestiftung für das Ausland wäre die Deutsche Stiftung Denkmalschutz für das Inland ein geeigneter Partner zur Aufgabenerfüllung im Sinne des Art. 17 der Konvention. Die durch sie erfolgte Förderung von Welterbestätten ist unter 3.1.9 erwähnt.

Für das Naturerbe sei stellvertretend die leistungsfähige Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU) genannt, die ebenfalls unter 3.1.9 erwähnt ist.

Ohne hier schon die Frage der Kompetenzen entscheiden zu wollen, ist unbestritten, dass der Bund Maßnahmen im Ausland und Maßnahmen, die damit in Zusammenhang stehen, ohnehin fördern darf. Bei Maßnahmen zu Gunsten der Umwelt ist dies auch im Inland unbestritten, so dass sich mit Blick auf die „Bundesstaatsklausel“ des Art. 34 nur die Frage nach der Berechtigung zur Förderung des Kulturerbes stellt, soweit es nicht ohnehin auch eine Aufgabe des Bundes nach der Haager Konvention von 1954 ist.

2.4.7 Zum V. Abschnitt „Voraussetzungen und Maßnahmen der internationalen Unterstützung“

Die Art. 19 bis 26 des V. Abschnitts der Konvention regeln die Voraussetzungen und Maßnahmen der internationalen Unterstützung. So kann nach Art. 19 jeder Vertragsstaat internationale Unterstützung für in seinem Hoheitsgebiet befindliches und zum Kultur- oder Naturerbe von außergewöhnlichem universellem Wert gehörendes Gut beantragen. Mit seinem Antrag hat er alle in Art. 21 genannten Informationen und Unterlagen vorzulegen, über die er verfügt und die das Komitee benötigt, um einen Beschluss zu fassen.

Für die Vergabe von Geldern im Rahmen der internationalen Unterstützung nach Art. 19 f. und den Richtlinien sind grundsätzlich folgende Faktoren bestimmend:

- Dringlichkeit der Arbeiten bzw. Schutzmaßnahmen
- Kooperationsbereitschaft des Empfängerstaates
- Kosten des Vorhabens
- wissenschaftlicher Wert des Vorhabens hinsichtlich der Forschung und Entwicklung kostengünstiger Konservierungsverfahren
- Pädagogischer Wert (Ausbildung einheimischer Sachverständiger, Öffentlichkeit)
- aus dem Vorhaben resultierende kulturelle und ökologische Vorteile
- soziale und wirtschaftliche Folgen.

Obwohl oder gerade weil es hier um das Thema „Förderung und Finanzierung der UNESCO-Welterbestätten in Deutschland“ geht, kann die Frage der internationalen Unterstützung, vorbehaltlich der Situation bei Katastrophen, bezüglich der UNESCO bereits abgeschlossen werden, da es bei der Finanzlage der wirklich armen Länder um unseren Beitrag zur internationalen Hilfe und nicht um deren finanzieller Beitrag für das Welterbe in Deutschland gehen kann. Ausnahmen werden auch hier die Regel bestätigen.

2.4.8 Zum VI. Abschnitt „Erziehungsprogramme“

In diesem Abschnitt über Erziehungsprogramme (Art. 27 und 28) bemühen sich die Vertragsstaaten unter Einsatz aller geeigneten Mittel, insbesondere durch Erziehungs- und Informationsprogramme, die Würdigung und Achtung des Kultur- und Naturerbes durch ihre Völker zu stärken. Dazu gehört auch die Verbreitung des Textes der Welterbekonvention

sowie der Richtlinien. Zwar gibt es dank der Deutschen UNESCO-Kommission e.V. wichtige Informationen, jedoch bisher, wie schon erwähnt, keine aktuelle Übersetzung der Richtlinien.

Zwar ist das Welterbeprogramm heute bereits das bekannteste Programm der UNESCO. Gleichwohl muss man immer wieder feststellen, dass über die „Hitliste“ der Welterbestätten hinaus die mit der Anerkennung einer Welterbestätte verbundenen Verpflichtungen, aber auch das dem weltweiten Programm innewohnende Potential noch nicht allgemein bekannt und akzeptiert sind. Allerdings sind die finanziellen und personellen Mittel der damit befassten Organisationen wie der Deutschen UNESCO-Kommission begrenzt.

Daher ist es erfreulich, dass das deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz hier wertvolle Ergänzungsarbeit leistet und die wichtigsten internationalen Texte einschließlich Haager Konvention von 1954, UNESCO-Übereinkommen von 1970 und Welterbekonvention von 1972 zusammen mit anderen Resolutionen und Programmen wie die Charta von Venedig (ICOMOS 1964) oder die Charta von Florenz, d.h. die Charta der historischen Gärten (ICOMOS/IFLA 1981) in den Texten zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege verbreitet (DNK Bd. 52, 1996).

Ohne neue Organisationen aufbauen zu müssen, sollte man die Deutsche UNESCO-Kommission und das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz besser als bisher in die Lage versetzen, dieser Aufgabe nachzukommen. Schließlich haben sich nach Art. 27 Abs. 2 die Vertragsstaaten verpflichtet, die Öffentlichkeit über die diesem Erbe drohenden Gefahren und die Maßnahmen auf Grund dieses Übereinkommens umfassend zu unterrichten. Die hierzu auf dem freien Markt bisher erschienen schönen Bildbände (z.B. Göbel 1997; Vesper 2002; Hoffmann/Keller/Thomas 2001; Sielemann 2003) sollen und können dies nicht leisten.

Die Generalkonferenz der UNESCO hat auf ihrer 17. Tagung in Paris am 16. November 1972 hierzu in einem VI. Abschnitt „Maßnahmen auf dem Gebiet der Erziehung und der Kultur“ unter Nr. 60 bis 65 sechs Punkte beschlossen:

- Hochschulen, Bildungsanstalten auf allen Ebenen und Weiterbildungseinrichtungen sollen regelmäßige Kurse, Vorträge, Seminare usw. über Kunstgeschichte, Architektur, Umwelt und Stadtplanung veranstalten.
- Die Mitgliedstaaten sollen Aufklärungskampagnen durchführen, um in weiten Kreisen der Öffentlichkeit Interesse und Achtung für das Kultur- und Naturerbe zu wecken. Es sollen ständig Bemühungen unternommen werden, die Allgemeinheit über die laufenden und möglichen Maßnahmen zum Schutz des Kultur- oder Naturerbes zu unterrichten und die Würdigung und Achtung der darin verkörperten Werte zu wecken. Dazu sollen nach Bedarf alle Informationsmedien eingesetzt werden.
- Ohne den großen wirtschaftlichen und sozialen Wert des Kultur- und Naturerbes außer Acht zu lassen, sollen Maßnahmen getroffen werden, um den hervorragenden kulturellen und erzieherischen Wert dieses Erbes, der das Grundmotiv für seinen Schutz und seine Erhaltung in Bestand und Wertigkeit bildet, zu fördern und zu stärken.
- Alle Bemühungen zugunsten der Bestandteile des Kultur- und Naturerbes sollen den kulturellen und erzieherischen Wert berücksichtigen, der ihnen als typischem Ausdruck einer dem Menschen gemäßen und angemessenen Umwelt, Architektur oder Stadtplanung innewohnt.
- Es sollen freiwillige Organisationen gegründet werden, die staatliche und kommunale Behörden zu voller Ausübung ihrer Schutzbefugnisse anregen, sie unterstützen und ihnen erforderlichenfalls Mittel beschaffen; diese Organisationen sollen Beziehungen zu örtlichen historischen Gesellschaften, Verschönerungsvereinen, örtlichen Entwicklungsausschüssen und Fremdenverkehrsvereinen usw. unterhalten und

könnten auch für ihre Mitglieder Besuche und geführte Besichtigungen von verschiedenen Gegenständen des Kultur- und Naturerbes veranstalten.

- Es könnten Informationszentren, Museen oder Ausstellungen zur Erläuterung der Arbeiten an Bestandteilen des Kultur- und Naturerbes eingerichtet werden, dessen Revitalisierung geplant ist.

2.4.9 Zum VII Abschnitt „Berichte“

Da es bereits nach Art. 4 der Konvention in erster Linie Aufgabe jedes Vertragsstaates ist, Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Welterbes sowie seine Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen, gehört es natürlich auch zu den Aufgaben der Vertragsstaaten, über ihre Bemühungen zu berichten. Aber auch des Welterbekomitee ist nach § 3 seiner Richtlinien gehalten zusammen mit den Staaten den Stand der Erhaltung der in die Welterbeliste aufgenommen Güter zu überwachen (§ 3 II) und zu entscheiden, welche in der Welterbeliste geführten Güter in die „Liste des gefährdeten Erbes der Welt“ aufzunehmen sind. Die heutigen Aktivitäten gehen somit teilweise über die mehr formale Berichtspflicht der Vertragsstaaten nach dem VII. Abschnitt (Art. 29) hinaus. Danach machen die Vertragsparteien in den Berichten, die sie der Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur zu den von diesen festgesetzten Terminen in der von ihr bestimmten Weise vorlegen, Angaben über die von ihnen erlassenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und über sonstige Maßnahmen, die sie zur Anwendung dieses Übereinkommens getroffen haben, sowie über Einzelheiten der auf diesem Gebiet gesammelten Erfahrungen. Die Berichte sind dem Komitee für das Erbe der Welt zur Kenntnis zu bringen.

Auf der 17. Sitzung des Welterbekomitees 1993 ist auf Vorschlag der deutschen Delegation beschlossen worden, dass alle Länder, die Mittel aus dem Fonds in Anspruch nehmen, bildete Berichte über die Ergebnisse der Maßnahmen abliefern müssen. So bekommt das Welterbezentrum Nachweise und zugleich Dokumentationsmaterial. Brigitte Mayerhofer weist mit Recht darauf hin, dass die Idee, nach Inanspruchnahme internationaler Unterstützung ein Ergebnisbericht abzuliefern, sicher richtig und bei uns auf nationaler Ebene selbstverständlich ist. Es darf aber nicht vergessen werden, dass finanzielle Hilfe in der Regel an Entwicklungsländer geht und häufig in Krisengebieten erfolgt. Da nicht oder nicht „ordnungsgemäß“ durchgeführte Projekte mit Geldern aus dem Welterbefonds leider keine Einzelfälle sein sollen, besteht der Bedarf, Kontrolle auszuüben. Finanzielle Unterstützung wird deshalb oft in Raten geleistet; kommt keinerlei Rückmeldung, wird die letzte Rate gestrichen (Mayerhofer 1995: 117). Damit wird das Berichtswesen im Einzelfall zum notwendigen „Verwendungsnachweis“. In der Breite, wie es jetzt für alle Welterbestätten angestrebt wird, kann es aber auch zu einer kostspieligen Bürokratie beitragen, auch wenn die Notwendigkeit eine planmäßigen Überwachung und Berichterstattung nicht bestritten wird. Somit wird es notwendig sein, die ärmeren Länder und Krisenregionen bei der Erstellung der notwendigen Berichte aus Solidarität über Einrichtungen wie die Deutsche Stiftung Welterbe zu unterstützen.

Die auf Art. 29 bezogene periodische Berichtspflicht (Periodic Reporting) wurde 1995 konkretisiert eingeführt. Sie ist mittlerweile in den Richtlinien (§ 69 f.) so konkretisiert, dass auch formal ein einheitliches Erscheinungsbild gewährleistet ist. Die Berichtsstruktur sieht 2 Sektionen vor:

Sektion I: Anwendung der Konvention in den Vertragsstaaten.

Sektion II: Zustand der eingeschriebenen Welterbestätten.

Diese Berichte nennen eingangs das Land, das Jahr zum Beitritt zum Übereinkommen, das Datum des Berichts und Name und Titel der Berichterstellerin oder des Berichterstatters. Es

folgt ein Bericht über die Erfassung (Auflistung) des Kulturerbes und Naturerbes im Land, über die Verantwortlichen wie die KMK und die Länder sowie eine Auflistung der eingetragenen und zu nominierenden Güter. Mit solchen Fleißarbeiten können sich die Vertragsstaaten gut darstellen. Zugleich wird man aber auch ein wenig an die von Paul Clemen (1866 – 1947) an der damaligen Erstellung der Denkmalschutzlisten geübte Kritik erinnert: „Denkmalschutzlisten seien da, um den Beamten das Denken zu ersparen!!“ (Bornheim gen. Schilling 1981: 73).

Wer selbst immer wieder Berichte schreiben muss, wird zugeben: Berichte sind nie ganz falsch. Andererseits sind sie z.B. wenn die Frage nach dem tatsächlichen und rechtlichen Schutz gestellt wird, oft wenig aussagekräftig, insbesondere wenn nur die einschlägigen Bundes- und Landesgesetze aufgezählt werden. Sicher kann man stolz darauf verweisen, dass ein Gegenstand nach dem Landesdenkmalschutzgesetz geschützt ist, dass es ein fortschrittliches Bau- und Planungsrecht oder Naturschutzrecht gibt usw. All dies hat man wohl auch bei der Nennung des Kölner Doms getan und trotzdem kam er nun auf die Liste der bedrohten Welterbestätten.

Folglich wird der Erhaltungszustand der Welterbestätten durch ein „Monitoring“ überprüft. Eigentlich wäre dies nach Art. 4 wohl schon eine Aufgabe des Vertragsstaates, doch ist es nach der grundlegenden Aussage in § 3 II der Richtlinien auch eine Verantwortung des Komitees „monitor the state of conservation of properties inscribed on the World Heritage List, in liaison with the States Parties“. Daher ist es eine Aufgabe des nachträglich eingeführten Monitorings, festzustellen, ob die Werte, auf Grund derer der Gegenstand zum Welterbe erklärt wurde, noch bestehen und ob der Gegenstand in Bestand und Wertigkeit bedroht ist. Die Frage hierbei ist, inwieweit die Staaten bereit sind, Monitoring selbst durchzuführen oder Hilfe von NGO's oder anderen Organisationen zuzulassen. Hierbei unterscheidet das Welterbekomitee drei Hauptformen (Mayerhofer 1995: 121):

- Das systematische Monitoring als ein kontinuierlicher Prozess der Zustandsbeobachtung der Welterbestätten mit periodischen Berichten an das Welterbezentrum.
- Das administrative Monitoring, das „follow-up actions“ durch das Welterbezentrum darstellt, um die Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen von Büro und Komitee zur Zeit der Einschreibung oder später soweit wie möglich sicherzustellen.
- Das ad hoc Monitoring bei aktuellen Berichten des Zentrums, der Partnerorganisationen oder andere UNESCO-Abteilungen vor dem Büro oder Komitee über den Zustand einer bedrohten Stätte. Ad hoc Monitoring ist nötig, wenn außergewöhnliche Umstände (Katastrophen) eintreten oder Arbeiten geplant sind, die den Zustand der Stätte verschlechtern könnten.

Neben dem eigentlichen Finanzbedarf zur Erhaltung und Pflege der Welterbestätten entstehen somit noch Verwaltungskosten einschließlich Reise- und Gutachterkosten.

Im Auftrag des Welterbezentrums und der UNESCO ist ICOMOS Deutschland für Evaluierung und nichtstaatliches Monitoring des Weltkulturerbes in Deutschland zuständig. Seine Projekte und seine Geschäftsstelle in München werden von der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) finanziert. Die Mitglieder der Monitoring-Gruppe setzen sich zusammen aus Mitgliedern des Deutschen Nationalkomitees von ICOMOS. Sie werden auf 3 Jahre gewählt, doch wurde ihre Amtszeit bisher meist verlängert. Die Monitoringgruppe für das Welterbe in Deutschland hat am 31. Mai 2003 in München eine Geschäftsordnung gegeben. Danach verfassen die Mitglieder jährlich einen Bericht über den Zustand der von ihnen betreuten Welterbestätten und gehen Hinweisen auf nicht denkmalgerechte Maßnahmen nach. In Problemfällen schaltet sich die Monitoring-Gruppe ein, veranlasst eine Informationsveranstaltung am betreffenden Ort und erstellt einen Bericht.

Sämtliche Berichte der Monitoring-Gruppe gehen an das Deutsche Nationalkomitee von ICOMOS, das sie an die Deutsche UNESCO-Kommission und/oder das Welterbezentrum in Paris weiterleitet.

Somit sind diese ICOMOS-Berichte nicht mit den „amtlichen“ Berichten über die KMK und das AA („Periodic Reporting“) an das Welterbezentrum zu verwechseln.

Auch können auswärtige Fachleute von der UNESCO zu einem Bericht über die Situation vor Ort aufgefordert werden. Dies hat in der Vergangenheit auch schon zu Verunsicherungen vor Ort geführt, ist wohl aber aus gegebenem Anlass im Einzelfall notwendig gewesen.

Damit stellt sich natürlich die Frage nach einem Monitoring überhaupt. Schließlich geht es in Staaten wie Deutschland in den Monitoring- Fällen weniger darum, nach Paris zu melden, dass man in Deutschland kein Geld hat, sondern vielmehr um die Frage der Beachtung der Welterbekonvention und der vielen anderen Bundes- und Landesgesetze, die zum Schutz des Welterbes beitragen sollen. Daher kommt der frühere Hamburger Landeskonservator Manfred F. Fischer zu der Feststellung, dass das ganze System des „Monitoring“ überflüssig wäre, wenn die Liste des Welterbes eine auch in der Realität des Tages respektierte Verpflichtung wäre (Fischer 1998: 31).

Hinzuzufügen ist, dass bei den Umfragen zur Förderung und Finanzierung der Welterbestätten oftmals auf den in Vorbereitung befindlichen Bericht für die UNESCO (Periodic Reporting II) verwiesen wurde mit der Folge, dass derzeit aktuelle Zahlen schwer zu erhalten waren (vgl. 7.1).

2.4.10 Zum VIII. Abschnitt „Schlussbestimmungen“

Die in §§ 30 bis 38 formulierten Schlussbestimmungen bedürfen bis auf die das bundesstaatliche System betreffende Regelung (Art 34) hier keiner Kommentierung. Die Vertragssprachen (Art. 30) wurden bereits erwähnt. Die Ratifikation (Art. 31 f.) ist für Deutschland erfolgt. Der Beitritt zum Übereinkommen ist nach Art. 32 auch Nichtmitgliedern der UNESCO nach Art. 32 möglich.

Nach Art. 35 kann jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommen kündigen. Davon kann in Deutschland nach so erfolgreichen Welterbeeinträgen keine Rede sein, auch wenn, wie das Monitoring-Beispiel gezeigt hat, der tatsächliche und rechtliche Schutz noch seine Lücken hat.

Für föderalistische Staaten ist die Bundesstaatsklausel des Art. 34 von besonderer Bedeutung. Danach gelten für Vertragsstaaten, die ein bundesstaatliches oder nicht einheitsstaatliches Verfassungssystem haben, folgende Bestimmungen:

- a) Hinsichtlich derjenigen Bestimmungen dieses Übereinkommens, deren Durchführung in die Zuständigkeit des Bundes- oder Zentral-Gesetzgebungsorgans fällt, sind die Verpflichtungen der Bundes oder Zentralregierung dieselben wie für diejenigen Vertragsstaaten, die nicht Bundesstaaten sind;
- b) hinsichtlich derjenigen Bestimmungen dieses Übereinkommens, deren Durchführung in die Zuständigkeit eines einzelnen Gliedstaates, eines Landes, einer Provinz oder eines Kantons fällt, die nicht durch das Verfassungssystem des Bundes verpflichtet sind, gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen, unterrichtet die Bundesregierung die zuständigen Stellen dieser Staaten, Länder, Provinzen oder Kantone von den genannten Bestimmungen und empfiehlt ihnen ihre Annahme.

Mit der „Bundesstaatsklausel“ oder „föderalen Klausel“ (engl.: federal clause/ franz.: clause fédéral), die erst am Ende der Beratungen zur Welterbekonvention eingefügt wurde (Fitschen 1991: 204), hat die UNESCO nicht nur auf bestehende Bundesstaaten Rücksicht genommen, sondern auch darauf reagiert, dass sich viele Staaten in einem Föderalisierungs- oder

Regionalisierungsprozess befinden. Diese Klausel soll bei multilateralen Verträgen Schwierigkeiten zwischen der Zentralgewalt und den Gliedstaaten (Ländern) überwinden helfen und eine möglichst große Zahl von Partnern sichern (Bernhardt 1960). Allen diesen Bundesstaatsklauseln ist gemeinsam, dass die von den zusammengesetzten Staaten übernommenen Verpflichtungen in der Weise abgeschwächt sind, dass sie nur in ihren inneren Kompetenzbereich fallende Normen zu erlassen und die Durchführung der sonstigen Maßnahmen den Gliedstaaten nahe zulegen haben (Bernhardt 1957: 18). Zu kritisieren ist an dieser Form der Auslegung der föderalen Klausel für Deutschland, dass der Bund in weiten Bereichen der Kultur wie dem Denkmalschutz nur sog. „hinkende Verträge“ (von Stralenheim 1955: 7) abschließen könnte. Das Recht des Bundes zum Vertragsschluss könnte sich dann als nudum ius darstellen (Rudolf 1976: 64).

Die angestellten Vergleiche mit benachbarten Bundesstaaten wie Österreich oder der Schweiz haben jedoch hinsichtlich der Frage der Kompetenz zur Förderung und Finanzierung von Welterbestätten nicht viel ergeben.

Dies liegt im Fall Österreichs daran, dass Denkmalrecht eine gesamtstaatliche Sache des Bundes nach Art. 10 Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 ist (Bundesdenkmalamt 1989: 147). Dagegen sind Planung- oder Naturschutzrecht weitgehend Sache der Länder (Kraft 2002: 21). Folglich gibt es auch dort Überschneidungen bei den Zuständigkeiten von Bund und Ländern (Wieshaider 2002: 146), jedoch sind sie anderer Art als in Deutschland. So hat man in Österreich nach dem bisherigen Denkmalschutzgesetz ebenso wie nach dem neuen Denkmalschutzgesetz vom 19. August 1999 (BGBl. I S. 1335) einige Maßnahmen nach der Haager Konvention von 1954 teilweise direkt im Denkmalschutzgesetz (§ 12 DMSG) regeln können, da beides Bundesrecht ist. Dagegen waren in Österreich wegen einer wenig glücklichen Rechtsprechung ab 1964 historische Gärten als Zeugnisse der Gartenkunst mit ihrem pflanzlichen Anteil dem Landesnaturschutz zugeordnet mit der Folge, dass es bei der Erhaltung und Pflege auch bei Welterbestätten wie Schloss Schönbrunn mit Park Probleme gab. Nicht zuletzt aus Verantwortung für diese Welterbestätten hat man mit verfassungsändernder Wirkung nach § 1 Abs. 12 DMSG Park- und Gartenanlagen, die in einem Anhang 2 aufgezählt werden, zu Angelegenheiten des Denkmalschutzes im Sinne des Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG gemacht. Somit ist die Förderung und Finanzierung bzw. Mitfinanzierung der Welterbestätten in Österreich durch den Bund kein umstrittenes Rechtsproblem (5.3).

Im Vergleich zu den 30 Welterbestätten in Deutschland gibt es in Österreich derzeit 8 Welterbestätten. Diese sind die Altstadt von Salzburg (K/1996), Schloss und Park Schönbrunn (K/1996), Kulturlandschaft Hallstatt-Dachstein/Salzkammergut (K/1997), Semmeringbahn mit umgebender Landschaft (K/1997), Altstadt von Graz (K/1999), Kulturlandschaft Wachau (K/2000), Historisches Zentrum von Wien (K/2001) und zusammen mit Ungarn die Kulturlandschaft Neusiedler See (K/GÜ/2001).

In der Schweiz war Natur- und Heimatschutz nach Art. 24sexies Abs. 1 BV Sache der Kantone. Diese verfassungsrechtliche Aufgabenteilung täuschte allerdings, da der Bund in zentralen Bereichen des Artenschutzes sowie des Landschafts- und Biotopschutzes über umfassende Gesetzgebungskompetenzen verfügte, die er auch weitgehend wahrgenommen hat. Hinzu kommt die Verpflichtung des Bundes, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone, bei der Erfüllung von Bundesaufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und – wo das allgemeine Interesse überwiegt – ungeschmälert zu erhalten. Nach Art. 24 sexies Abs. 3 BV konnte der Bund Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes mit Beiträgen unterstützen (Jaag 1997: 138).

Nach der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 sind zwar nach wie vor nach Art. 78 Abs. 1 BV für den Natur- und Heimatschutz die Kantone

zuständig, doch gibt es in den nachfolgenden Absätzen vergleichbar der bisherigen Regelung wichtige Kompetenzen des Bundes (5.4). So nimmt er nach Art. 78 Abs. 2 BV bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont die Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Nach Art. 78 Abs. 3 kann er Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern.

Zur Beurteilung der Schutzwürdigkeit von Landschaften, Ortsbildern und Kulturdenkmälern erstellt der Bundesrat Inventare der Objekte von nationaler Bedeutung auf, welchen erhöhte Schutzwürdigkeit zuerkannt wird (Art. 5 – 7 NHG). Der Bundesrat wählt die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) und die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD), die als beratende Organe wirken und bei der Erfüllung von Bundesaufgaben begutachtend tätig werden (Art. 7, 8, 25 NHG). Somit ist die Frage der Förderung und Finanzierung bzw. Mitfinanzierung der Welterbestätten durch den Bund in der Schweiz im Vergleich zu Deutschland kein umstrittenes Rechtsproblem.

Das Verhältnis des Natur- und Kulturerbes ist in der Schweiz dank der majestätischen Berge auch anders. Neben dem Benediktinerkloster St. Gallen (K/1983), dem Benediktinerkloster St. Johann in Müstair (K/1983), der Altstadt von Bern (K/1983) und den drei Burgen von Bellinzona (K/2000) sind die Alpenregion Jungfrau mit Eiger und Mönch, Aletschgletscher und Bietschhorn (N/2001) und der Monte San Giorgio (N/2003) eingetragen.

Für Deutschland bestehen bezüglich des ersten Teils der Bundesstaatsklausel (Art. 34 a) keine Besonderheiten, da es um die Zuständigkeiten des Bundes geht. Diese werden nachstehend noch unter 4 erörtert.

Soweit ein Vertragsstaat auch zum Abschluss von Kulturabkommen wie der Welterbekonvention mit fremden Staaten zuständig ist, obwohl ihm „an sich“ die Gesetzgebungszuständigkeit auf diesem Gebiet fehlt, wird der „Umsetzungsbefehl“ des Bundesstaates dadurch umgangen, dass der Vertrag selbst auf die Notwendigkeit des landesrechtlichen Vollzugs in solchen Staaten hinweist (Bundesstaatsklausel) oder in anderer Weise klarstellt, dass die Länderkompetenzen zur innerstaatlichen Rechtsetzung nicht berührt werden (Geiger 2002: 126).

Aus Art. 34 b des Übereinkommens ist für die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern in Deutschland in einem völkerrechtlichen Übereinkommen naturgemäß wenig herauszulesen. Hinsichtlich derjenigen Bestimmungen dieses Übereinkommens, deren Durchführung in die Zuständigkeit eines einzelnen Gliedstaates, eines Landes, einer Provinz oder eines Kantons fällt, die nicht durch das Verfassungssystem des Bundes verpflichtet sind, gesetzliche Maßnahmen zu treffen, unterrichtet die Bundesregierung die zuständigen Stellen dieser Staaten, Länder, Provinzen oder Kantone von der genannten Bestimmung und empfiehlt ihre Annahme.

Da im allgemeinen Völkerrecht der Vertragsstaat auch für das Handeln seiner selbständigen Untergliederungen einstehen muss (Graf Vitzthum 2001: 560) und sich dem nicht etwa durch Verweisung auf innerstaatliches Verfassungsrecht entziehen darf, könnte die Klausel des Art. 34b bedeuten, dass sich seine Verpflichtungen zur Erfüllung jener Vertragsbestimmungen, die nach seiner Verfassung durch Gesetze der Gliedstaaten durchzuführen sind, in der Vorlage dieser Bestimmungen an die zuständigen Länderorgane und der Empfehlung zum Erlass entsprechender Gesetze erschöpfen soll. Dies könnte zu ungleichen pflichten innerhalb des Bündnisses führen. Für Deutschland bedeutet dies nach einer Auffassung: „Soweit der Kultur- bzw. Naturgüterschutz in die Kompetenz der Länder fällt, unterrichtet die Bundesregierung diese über die Bestimmungen der Konvention und empfiehlt ihnen den Erlass entsprechender Vorschriften“ (Streinz 1998: 80). Bei dieser Auffassung wurde jedoch übersehen, dass es in

der Völkerrechtslehre hierbei um ein Vorbehalt des Vertragsstaates geht, der sich durch den Hinweis auf die zuständigen Länderorgane absichert (Verdroß/Sima 1992: § 1275), nicht um eine sog. „Föderativklausel“ (Graf Vitzthum 2001: 560 Fn. 74) oder „Bundesstaatsklausel“ (Ipsen 2004: § 40 Rn. 9) im Völkerrecht. Da die Bundesrepublik diesbezüglich keinen Vorbehalt bei der Ratifizierung erklärt hat, ist diese Variante der sog. „Bundesstaatsklausel“ hier nicht relevant.

Normalerweise ist die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Vertragsstaates (Bundesstaat) für das Völkerrecht irrelevant. Daher hat die Völkerrechtskommission (International Law Commission = ILC) darauf verzichtet, den Bundesstaaten durch eine „Bundesstaatsklausel“ eine Sonderstellung einzuräumen (Ipsen 2004: § 40 Rn. 9). Wenn dies nun die Welterbekonvention von 1972 mit Art. 34 trotzdem in beschränktem Umfang getan hat, ist dies zunächst ein Beleg dafür, dass das Völkerrecht sonst grundsätzlich keine Rücksicht auf das Verhältnis Vertragsstaat als Gesamtstaat und Gliedstaat nimmt. Somit ist Art. 34 als Ausnahmenvorschrift eng auszulegen.

Die Ausnahme des Art. 43 lit. b des Übereinkommens von 1972 nimmt nur Rücksicht auf diejenigen Bestimmungen dieses Übereinkommens, deren Durchführung in die Zuständigkeit eines (Bundes-)Landes fällt, das nicht durch das Verfassungssystem des Bundes verpflichtet ist, gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen. Dies trifft auf weite Bereiche vom Raumordnungsrecht über das Bau- und Planungsrecht bis zum Naturschutzrecht ohnehin nicht zu. Somit kann es nur um Materien im Rahmen der „Kulturhoheit“ der Länder wie das Denkmalrecht gehen. Diese „Bundesstaatsklausel“ ist keine Besonderheit des Welterbeübereinkommens, sondern findet auch bei einigen anderen völkerrechtlichen Übereinkommen wie in Art. 41 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 bereits Verwendung (Bernhardt 1960). Allerdings kann eine solche Bundesstaatsklausel das Problem des innerstaatlichen Vollzugs von Völkerrecht nicht grundsätzlich lösen (Schweitzer 2004: § 4 A VII 1 Rn. 455).

Die Bundesstaatsklausel verweist somit auch auf das von den Ländern erlassene Recht wie das Denkmalrecht. Somit stellt sich die Frage, ob in Deutschland die Länder heute noch die Wahl haben, auf denkmalrechtliche Vorschriften entsprechend der Tradition der letzten rund 100 Jahre zu verzichten. Durch das Verfassungssystem des Bundes werden sie zunächst zu bundesfreundlichem Verhalten verpflichtet (Maunz 1990: § 94 Rn. 20).

Das Bundesverfassungsgericht betonte hierzu schon 1952 (BVerfGE 1, 299), dass aus dem föderalistischen Prinzip die verfassungsrechtliche Pflicht folgt, dass die Glieder des Bundes sowohl einander als auch dem größeren Ganzen und der Bund den Gliedern die Treue halten und sich verständigen („Rechtspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten“). Damit sind alle an dem verfassungsrechtlichen „Bündnis“ gehalten, dem Wesen dieses Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Gliedstaaten beizutragen (BVerfGE 1: 315 unter Bezug auf R. Smend). Damit kann nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch nach seiner Entscheidung von 1976 zur Vergabe von Studienplätzen (BVerfGE 42: 103/117) davon ausgegangen werden, dass innerhalb eines anderweitig begründeten (gesetzlichen oder vertraglichen) Rechtsverhältnisses die Regel vom bundesfreundlichen Verhalten Bedeutung gewinnen kann. Neben dem bündischen Verfassungsrechtssatz der Bundestreue wird auch mit Bezug auf Art. 30 GG darauf hingewiesen, dass die Durchführung völkerrechtlicher Verträge zu den staatlichen Aufgaben zählt und dass die Erfüllung solcher Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz dem Bund die entsprechende Befugnisse vorenthält. Die Länder handeln dann als die verfassungsrechtlich zuständigen Teile des Ganzen (vgl. Klein 1971: 213).

Somit sind die Länder, abgesehen von ihrem landesverfassungsrechtlichen Auftrag zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (z. B. Art. 18 Abs. 2 LV NRW) auch durch die vom Bund (Art. 32 GG) eingegangenen Verpflichtungen nicht frei.

Jedenfalls geht die herrschende Lehre – unabhängig von der Frage, inwieweit durch die Mitwirkung der Parlamente der Länder eine Transformation stattfindet – davon aus, dass die Länder, wenn sie einem Vertragsabschluss durch den Bund in Angelegenheiten der Ländergesetzgebungszuständigkeiten einmal zugestimmt haben, auch die Pflicht zur Erfüllung solcher Verträge haben (Schweitzer 2004: § 4 A VII 1 Rn. 460). Somit ist die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verpflichtet, die im Übereinkommen vorgesehenen gesetzlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Sofern es sich dabei um Maßnahmen handelt, die von den Bundesländern zu ergreifen sind, sind diese dazu verfassungsrechtlich verpflichtet. Das ergibt sich aus dem Grundsatz der Bundestreue. Diese staatsrechtliche Ausprägung des Grundsatzes von Treu und Glauben wird vorliegend tragen, da die Länder zum Abschluss des Übereinkommens zugestimmt haben. Daher waren und bleiben die Landesparlamente verpflichtet, die entsprechenden Gesetze zu erlassen, um die Erfüllung des Übereinkommens durch die Bundesrepublik zu gewährleisten. Soweit in den letzten Jahren insbesondere mit Blick auf die Landesdenkmalschutzgesetze überwiegend kein Handeln notwendig war, ist diese verfassungsrechtliche Bindung der Länder heute insbesondere aus zwei Gründen von Bedeutung, auch wenn man Teile des Welterbeübereinkommens als paralleles deutsches Recht im Sinne eines Parallelabkommens (Rudolf 1967: 215) ansehen mag, da es weitgehend schon mit geltendem deutschen (Landes-)Recht übereinstimmt.

Zunächst darf es nach den eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen zum tatsächlichen und rechtlichen Schutz des Kultur- und Naturerbes in Deutschland im Landesdenkmalrecht (3.1) und im Naturschutzrecht (3.2) keine „Rolle rückwärts“ geben, so dass der Schutzstatus der Welterbestätten nicht verwässert werden darf. Dies gilt, wie das Beispiel des Kölner Doms zeigt, auch für den Umgebungsschutz (3.1.6). Es gilt aber auch für die wirksame Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht. Diese Verpflichtung wird noch durch andere Übereinkommen verstärkt wie den Europäischen Übereinkommen von Granada (1985) und Malta (1992) (Hönes 2004a: 27). Hier haben die Länder, je nach Verfassungslage, auch durch die Landesparlamente Verantwortung durch Zustimmung übernommen. Am Beispiel Rheinland-Pfalz ist dies für das Europäische Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes Europas vom 3. 10 1985 durch die Zustimmung des Landtags von Rheinland-Pfalz zur Einverständniserklärung des Landes Rheinland-Pfalz zu dem Europäischen Übereinkommen zur Erhaltung des architektonischen Erbes vom 25. 9. 1986 (LT-Drs. 10/2685) belegt. Dabei wird ausdrücklich betont, dass das Übereinkommen u. a. in Artikel 3 Nr. 1 und vor allem in Artikel 4 Ne. 2 Verpflichtungen zur Gesetzgebung enthält, die sich an den Landesgesetzgeber richten, „da der Denkmalschutz nach der Gesetzgebungszuständigkeitsverteilung unseres Grundgesetzes hauptsächlich in der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder liegt“ (LT RP-Drs. 10/2685). Bei der Zustimmung des Landtags von Rheinland-Pfalz zu der Einverständniserklärung des Landes Rheinland-Pfalz zum revidierten Europäischen Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. Januar 1992 hatte der damalige Ministerpräsident im Anschreiben an den Landtag ausdrücklich betont: „Die Umsetzung des revidierten Übereinkommens in Landesrecht erfordert legislative Maßnahmen“ (LT-Drs. 12/4287 vom 24. 1. 1994).

Beim „Kulturerbe“ nach Art. 1 des Übereinkommens (2.4.3.1) wurde bereits darauf hingewiesen, dass sich der Schutz nach dem Willen des Übereinkommens über die Einzeldenkmäler und Ensembles hinaus auch auf „Stätten“ erstrecken soll. Somit werden auch ganze Kulturlandschaften erfasst, die nicht in allen Landesdenkmalschutzgesetzen ausreichend berücksichtigt sind. Folglich müssen die Landesdenkmalschutzgesetze, auch in Übereinstimmung mit dem Umsetzungsgebot aus dem Übereinkommen von Granada (1985) auch Stätten wirksam schützen (Hönes 1995: § 5 Rn. 23 f. und S. 385). Sachsen-Anhalt hat dieses Problem gesehen und sein Denkmalschutzgesetz durch Art. 8 des Zweiten Investitionserleichterungsgesetzes vom 16. Juli 2003 (GVBl. LSA S. 158) dahin geändert,

dass bei der Begriffsbestimmung der Kulturdenkmale in § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 DSchG LSA nach den Wörtern „Denkmalbereiche können“ die Wörter „historische Kulturlandschaften, die in der Liste des Erbes der Welt der UNESCO ... aufgeführt sind“, eingefügt wurden (Hönes 2004a: 27/31).

Diese Zugeständnisse des Übereinkommens können bei der Frage nach der Förderung und Finanzierung der Welterbestätten in Deutschland nicht dazu führen, hier Idee und Gestalt des Kulturföderalismus oder die bundesstaatliche Ordnung in Deutschland überhaupt darzustellen, doch wird man wegen der Notwendigkeit des ausreichenden tatsächlichen und rechtlichen Schutzes für alle Welterbestätten in Deutschland nicht umhin können, die wichtigsten Instrumente wie Raumordnung-, Natur- und Denkmalschutzgesetze und die damit verbundene Kompetenz nachstehend zu erörtern, da es ja um Bestimmungen zur Durchführung dieses Übereinkommens geht. Schließlich hat die UNESCO Generalkonferenz am 16. November 1972 in Paris auf ihrer 17. Tagung zum Welterbe-Übereinkommen von 1972 eine Empfehlung betreffend den Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene bezüglich des Aufbaus von Dienststellen im Abschnitt IV unter Nr. 17 folgendes beschlossen:

„Zuständigkeit der Zentral-, Bundes-, Regional- und Kommunalstellen

(17) In Anbetracht der Tatsache, dass die mit dem Schutz und der Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des Kultur- und Naturerbes zusammenhängende Probleme schwer zu lösen sind, besondere Kenntnisse erfordern und manchmal schwierige Entscheidungen mit sich bringen und dass es auf diesem Gebiet nicht genügend Fachpersonal gibt, sollen die Aufgaben in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit Planung und Durchführung von Schutzmaßnahmen im allgemeinen zwischen Zentral- oder Bundes- und Regional- oder Kommunalbehörden in sorgfältig ausgewogener und der Lage in jedem Staat entsprechender Weise aufgeteilt werden.“

Diese „in jedem Staat entsprechender Weise“ aufgeteilte Kompetenz ergibt sich in Deutschland aus dem Grundgesetz mit der Folge, dass die Zuständigkeiten bei der „Förderung und Finanzierung der UNESCO-Welterbestätten in Deutschland“ untersucht und mit den wichtigsten Anforderungen des UNESCO-Übereinkommens verglichen werden müssen.

Da es neben der amtlichen Bekanntmachung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 2. Februar 1977 (BGBl. II S. 213) kein Bundesgesetz zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt im Sinne eines Umsetzungsgesetzes gibt und auch die Länder keine besonderen Landesgesetze zum Schutz des Welterbes in ihrem jeweiligen Bundesland erlassen haben, sind zunächst die für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt wichtigsten Bundes- und Landesgesetze zu überprüfen, da sich in der Regel aus der Gesetzgebungskompetenz die Verwaltungskompetenz und damit auch die Förderkompetenz ergibt. Schließlich geht das Übereinkommen selbst nach der dazu ebenfalls 1972 erlassenen Empfehlung bei den Schutzmaßnahmen davon aus, dass die Mitgliedstaaten nach Möglichkeit alle erforderlichen, wissenschaftlichen, technischen und verwaltungsmäßigen, rechtlichen und finanziellen Maßnahmen treffen, um den Schutz des Kultur- und Naturerbes in ihrem Hoheitsgebiet zu gewährleisten. „Diese Maßnahmen sollen in Einklang mit den Rechtsvorschriften und dem Aufbau des Staates beschlossen werden“ (Abschnitt V § 18 der Empfehlung).

Bei den in den Empfehlungen von 1972 formulierten rechtlichen Maßnahmen (§§ 40 – 48) sollen nach § 40 die Bestandteile des Kultur- und Naturerbes je nach ihrer Bedeutung einzeln oder gemeinsam durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften nach Maßgabe der Zuständigkeit und der rechtlichen Verfahren jedes Landes geschützt werden.

Die Schutzmaßnahmen sollen nach § 41 Satz 1 aber auch, soweit erforderlich, durch neue Vorschriften zur Förderung und Erhaltung des Kultur- und Naturerbes und zur Erleichterung

der Erhaltung seiner Einzelteile in Bestand und Wertigkeit ergänzt werden. Nach einem Rundbrief des Sekretariats der Kultusministerkonferenz vom 2. Juni 1977 (RS Nr. IC-756/77) zu dieser UNESCO-Empfehlung von 1972 ging das Auswärtige Amt in der Sache davon aus, dass mit den in der Bundesrepublik Deutschland bereits getroffenen Regelungen dem Zweck der Empfehlung bereits Genüge getan ist. Ob dies damals für alle Länder im strengen Sinne zutraf, darf bezweifelt werden, wenn man bedenkt, dass z. B. Nordrhein-Westfalen erst 1980 ein Denkmalschutzgesetz bekommen hat.

Es darf auch heute noch bezweifelt werden, wenn man von der Kritik der UNESCO an den Baumaßnahmen in der „Nähe“ des Kölner Domes hört. Auch könnte es bei der Frage des wirksamen Schutzes historischer Kulturlandschaften wie der 65 km lange Mittelrhein Zweifel geben, da wir solche „Kulturlandschaftsschutzgebiete“ im deutschen Recht eigentlich nicht kennen (Hönes 1999: 28). Schließlich sollen nach § 42 der Empfehlung von 1972 auf einem Grundstück, das an oder in der Nähe einer geschützten Stätte liegt, ohne Genehmigung der Fachdienststellen weder Neubauten errichtet werden noch ein Abbruch oder Umbau, eine Veränderung oder Abholzung vorgenommen werden, die das Aussehen der Stätte beeinträchtigen könnten. Somit führen diese Empfehlungen direkt zur Frage der Umsetzung in nationales Recht und hierbei zunächst zur Frage nach einem wirksamen Denkmal- und Naturschutzrecht.

3 Die Berücksichtigung des Kultur- und Naturerbes in der Gesetzeslandschaft

Auch wenn das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt beide Schutzanliegen zusammen behandelt und auch nur eine Liste für Kultur- und Naturgut führt, trennt es nachfolgend bei den Begriffsbestimmungen des Kultur- und Naturerbes in Art. 1 und 2 gleichwohl wegen der Andersartigkeit der Güter wieder beide Begriffe. Kulturlandschaften einschließlich historischen Gärten gehören hierbei als gemeinsame Werke von Mensch und Natur für die UNESCO eindeutig zur Kultur.

Somit steht für Deutschland beim Welterbe die Kultur im Mittelpunkt, da ein Naturerbe nur eingetragen werden kann, wenn es mindestens einem der bereits genannten vier von dem Welterbekomitee aufgestellten Maßstäbe entspricht und die entsprechende Bedingung der Unversehrtheit erfüllt. An der Unversehrtheit dürfte in Deutschland, abgesehen von der in der Erde verborgenen Fossilagerstätte Grube Messel (N/1995), die Eintragung als Naturerbe vielfach scheitern. Dies war schon zu Beginn der Naturdenkmalbewegung um 1900 in Deutschland das Problem als Hugo Conwentz vor 100 Jahren in seiner Denkschrift von 1904 der Auffassung war, dass „eigentlich nur jungfräuliche Gelände, sowie Pflanzen und Tier, die ohne Mitwirkung des Menschen an ihren Standort gelangten, als Naturdenkmäler angesehen werden sollten“ (Conwentz 1904: 6).

Daher soll, ohne dass damit eine Rangfolge beabsichtigt ist, zunächst der denkmalrechtliche Rahmen abgesteckt werden, wobei wegen des Bezugs vieler Kulturgüter zur Natur mit Blick auf die Gartendenkmalpflege und die Kulturlandschaftspflege das Naturschutzrecht anschließen wird. Dies ist vom Sachzusammenhang und auch von der Entstehungsgeschichte des Kultur- und Naturdenkmalschutzrechts seit dem hessischen Gesetz, den Denkmalschutz betreffend, vom 16. Juli 1902 (RegBl. S. 275) oder dem oldenburgischen Denkmalschutzgesetz vom 18. Mai 1911 (GBl. S. 959) gerechtfertigt. Schließlich sind Kultur- und Naturdenkmalpflege seit ihrer Entstehung verschwistert. Symbol ist hierfür die Inschrift auf dem sog. Warnungsalter, der 1800 im Schochschen Garten im Dessau-Wörlitzer Gartenreich aufgestellt wurde. Das umlaufende Schriftband auf dem Altar enthält die Worte: „WANDERER, ACHE NATUR UND KUNST UND SCHONE IHRE WERKE“.

3.1 Denkmalschutzrecht

Beim Denkmalschutzrecht geht es zunächst einmal um die verfassungsrechtliche Verankerung, den daraus legitimierten Denkmalbegriff einschließlich des damit verbundenen denkmalrechtlich relevanten historischen Grüns wie historisch Park- und Gartenanlagen, historische Alleen, historische Friedhöfe und sogar ganze historische Kulturlandschaften oder -landschaftsteile. Schließlich sind diese Zeugnisse unter Verwendung gepflanzter Architektur, wie bereits erwähnt, auch nach Auffassung der UNESCO Kulturerbe. Da künftig nach der Auswahlpolitik der UNESCO diese Zeugnisse wohl eine größere Chance auf Eintragung haben wie herkömmliche Einzeldenkmäler oder auch Stadtdenkmäler, von denen schon viele eingetragen sind, wird dies zur Klarstellung nochmals betont, zumal die Frage nach dem ausreichenden tatsächlichen und rechtlichen Schutz hier entscheidend sein kann.

3.1.1 Verfassungsrecht

Ein wirksamer Denkmalschutz kann sich in Deutschland in Tradition des Art. 150 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) heute auf die Landesverfassungen berufen. Nach dieser für seine Zeit vorbildlichen Vorschrift im Abschnitt „Bildung und Schule“ ist bereits auch der für heute typische Verfassungsauftrag vorgezeichnet. Nach Art. 150 Abs. 1 WRV genießen die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft den Schutz und die Pflege des Staates.

Nach Art. 150 Abs. 2 war es Sache des Reiches, die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes in das Ausland zu verhüten. Diese Besonderheit des Abwanderungsschutzes wurde, wie bereits erwähnt, in das Grundgesetz übernommen und ermächtigt nun den Bund nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 GG unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG Rahenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder über den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland zu erlassen (vgl. 4.7.2). Zu anderen Bereichen des Kulturgüter- und Denkmalschutzes schweigt das Grundgesetz, wenn man einmal auf die für diesen Bereich wichtige Kunstfreiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 3 GG absieht, die jedoch ein Grundrecht und keine Zuständigkeitsnorm ist.

Die Bundesrepublik ist nach der Staatsfundamentalnorm des Art. 20 GG zwar neben der Demokratie ausdrücklich ein Rechts- und Sozialstaat, doch leider nicht ebenso ausdrücklich ein **Kulturstaat**. Deshalb wird man auch in vorzüglichen Werken über den Verfassungsstaat wie dem in Neuauflage erschienenen „Handbuch des Staatsrechts“, Bd. II „Verfassungsstaat“ (2. Aufl. 2004) wenig über den „Kulturstaat“ finden. Dies mag aus der „knappen und rigiden“ (Oppermann 1984: 3) Fassung des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 verständlich sein, nicht aber mehr aus der heutigen Fassung, die den „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere“ ausdrücklich berücksichtigt (Art. 20a GG), nicht aber die Kultur. Aus dieser Not heraus hat man schon versucht, den Kulturauftrag des Verfassungsstaates aus der Menschenwürde zu begründen (Grimm 1984: 66). Schließlich sollte es neben der Demokratie und dem Rechtsstaat gerade auch der Kulturstaat sein, der uns vom Dritten Reich unterscheidet. Festzuhalten bleibt somit aber zunächst, dass eine Aufnahme des Kulturstaatsgedankens trotz beachtlicher Stimmen in der Literatur (Häberle 1991/92) bisher nicht erreicht wurde. Dabei sollte der „Kulturstaat“ als Staatsziel zu den Grundstrukturen unseres Verfassungsstaates gehören.

Der Begriff des Kulturstaates ist aber für die hier zu führende Diskussion über die Förderung und Finanzierung des Welterbes in Deutschland wichtig, doch wird er an keiner Stelle des Grundgesetzes erwähnt und ist insoweit kein Rechtsbegriff, an den sich eine förmliche Kompetenzzuweisung knüpfen würde, auch wenn der Begriff des Kulturstaates anerkannt ist (Maihofer 1994: § 25).

Folglich wird seit der Wiedervereinigung zur Bestätigung des bestehenden Kulturstaatsprinzips gerne an Art. 35 des Einigungsvertrags mit dem Einigungsvertragsgesetz vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885) erinnert, der die kulturelle Dimension der Wiedervereinigung verdeutlichen soll (Schulze-Fielitz 1991), zumal die Regeln des

Einigungsvertrages geltendes Bundesrecht sind (Art. 45 Abs. 2 Einigungsvertrag). Wegen der Bedeutung dieser Aussage zum Kulturstaat im Art. 35 Abs. 1 des Einigungsvertrages wird diese Frage nochmals bei der Kompetenz zur Förderung aufgegriffen werden müssen.

Die Substanzgarantie des Art 35 Abs. 2 GG Einigungsvertrag begründet auf Dauer keine zusätzlichen Zuständigkeiten, sondern wendet sich an Bund, Länder und Kommunen im Rahmen im Rahmen ihrer jeweils vorhandenen Wirkungskreise. Sie ist dabei so formuliert, dass sie genügend politischen Gestaltungsspielraum lässt, der erforderlich ist, weil bis zu seiner abstrakt schwer zu fassenden absoluten Untergrenze Bund, Länder und Kommunen im Rahmen demokratischer Willensbildung unter Berücksichtigung ihrer Ressourcen die Möglichkeit zur Setzung von Prioritäten und zur Bildung von Schwerpunkten haben müssen. Auch insoweit ist wichtig, dass Art. 35 Einigungsvertrag nicht selbst Grundlage für Kompetenzen des Bundes ist, sondern auf ungeschriebene Finanzierungszuständigkeiten des Bundes verweist, die sich ihrerseits auf alle Politikbereiche beziehen und nicht spezifisch auf Kulturpolitik (Heintzen 1997: § 218, Rn. 67). Durch Art. 35 Abs. 2 Einigungsvertrag wird der (weitgehend ungeschriebene) Kulturauftrag des Grundgesetzes bereichsspezifisch verdeutlicht, nicht aber erweitert.

Bayern ist nach seiner Staatsfundamentalnorm des Art. 3 seiner Landesverfassung ein Rechts-, Kultur- und Sozialstaat, der dem Gemeinwohl dient. Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung. Auch hier wird die gemeinsame Klammer von Natur und Kultur wieder deutlich. Auch Sachsen ist nach Art. 1 S. 2 SächsVerf. ein demokratischer, dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Kultur verpflichteter sozialer Rechtsstaat. Die Denkmale und andere Kulturgüter stehen nach Art. 11 Abs. 3 S. 1 SächsVerf. unter dem Schutz und der Pflege des Landes. Entsprechendes gilt nach fast allen Landesverfassungen (Hammer 1999). So haben z.B. in Bayern nach Art. 141 Abs. 2 BayVerf. Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts die Aufgaben, die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft zu schützen und zu pflegen. In Rheinland-Pfalz nimmt der Staat seit der Verfassung vom 18. Mai 1947 in Tradition der Weimarer Reichsverfassung nach Art. 40 Abs. 3 LV die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft in seine Obhut und Pflege. Die Teilnahme an den Kulturgütern des Lebens ist dem ganzen Volke zu ermöglichen. In Thüringen genießen nach Art. 30 Abs. 1 LV Kultur, Kunst, Brauchtum Schutz und Förderung durch das Land und seine Gebietskörperschaften. Nach Art. 30 Abs. 2 LV stehen die Denkmale der Kultur, Kunst, Geschichte und die Naturdenkmale unter dem Schutz des Landes und seiner Gebietskörperschaften. Sie sind der Öffentlichkeit im Rahmen der Gesetze unter Beachtung der Rechte anderer zugänglich zu machen.

Daneben gibt es z. B. in Mecklenburg-Vorpommern, wo die Alleen Markenzeichen für das Land sind, den verfassungsrechtlichen Schutz der Alleen in Art. 12 Abs. 2 S. 2 der Landesverfassung.

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in den Landesverfassungen wird beim Naturschutz unter 3.2.1 mit dem Staatsziel Umweltschutz in Art. 20 a GG angesprochen.

Der Verfassungsrang des Denkmalschutzes in den Landesverfassungen einschließlich der Kunstfreiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 3 S.1 GG garantieren den rechtlichen Schutz der Kunstdenkmäler einschließlich historischer Park- und Gartenanlagen als Zeugnisse der Gartenkunst auch und gerade in der Verantwortung für die künftigen Generationen. Schließlich hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass das Kunstwerk im Zentrum des Schutzes der Kunst in der Verfassung steht und im Kulturstaat zusammen mit dem Denkmalschutzauftrag in den Landesverfassungen der Schutz gegen eine zerstörende oder verfälschende Behandlung der Kunstdenkmäler sowohl durch den Staat als auch die Mächte der Gesellschaft (Heckel 1968: 76) gewährt ist. Die Kunstfreiheit schützt somit vor

Vorurteilen über qualitative Maßstäbe und ethischen Normen einiger Gegner ebenso wie vor fiktiven Durchschnittsurteilen und Verallgemeinerungen.

Die Landesdenkmalschutzgesetze setzen den aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG folgenden Handlungsauftrag des Staates um, so dass sich der „Rechtsicherungsauftrag“ im Kulturstaat auf die Gewichtsvorgabe der Kunstfreiheit auch und gerade gegenüber anderen Interessen wie dem Naturschutz berufen muss. Kann das (noch) vorhandene Kunstwerk auf Grund staatlicher Normen vernichtet werden, so ist Kunst - als Werk - nicht frei (Müller, F. 1969: 107). Auch wenn Art. 5 Abs. 3 GG im Einzelfall nach gründlicher Abwägung nicht im Wege steht, einen kulturhistorischen Bau mit eindeutigem Kunstwert bei entsprechender denkmalrechtlicher Genehmigung einer Altstadtsanierung zu opfern oder Beschränkungen beim Schutz von Kulturgut gegen Abwanderung zu regeln (Geiger 1996: 194), widerspräche es z. B. dieser Garantie, wenn Kunstwerke der Vergangenheit, die nur durch fachlich richtige Pflege erhalten werden können, wegen des neuen Staatsziels Umweltschutz des Art. 20 a GG i.V.m. dem auch die Wildnis anstrebenden Naturschutzrecht „friedlich“ liquidiert würden, damit die Natur zurück gewonnen werde.

Kunst ist erst dann frei, wenn auch die Erhaltung und Pflege des Kunstdenkmals möglich ist. Daher gilt für das Verhältnis von Denkmalpflege zur Ökologie ganz allgemein:

Ein Kunstwerk besteht nicht nur aus einer Idee. Ein Werk der Kunst wird es erst durch die handwerkliche und künstlerische Umsetzung, die z. B. bei der Gartendenkmalpflege notwendigerweise eine Daueraufgabe sein muss. Deshalb entspricht es ganz allgemein dem gesetzlichen Schutzauftrag, durch Pflege und Instandsetzungsarbeiten das Werk so weit wie möglich auch für künftige Generationen zu erhalten. Dies sei zu den nachfolgenden Rechtsgebieten Denkmalschutzrecht und Naturschutzrecht vorausgeschickt.

Art. 5 Abs. 3 GG gewährt schließlich einem Kunstwerk entsprechend dem noch darzustellenden Rechtsgedanken der Landesdenkmalschutzgesetze einen gewissen Umgebungsschutz und damit je nach Sachlage ein Abwehrrecht gegen die Genehmigung von Bauten (Pernice 2004: 702).

Vorausgeschickt werden muss ebenfalls, dass der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrags von Amsterdam nun im Art. 151 im Titel XII „Kultur“ regelt, dass die Gemeinschaft einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes leistet (Art. 151 Abs. 1 EGV). Die Gemeinschaft fördert durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Träger in den Bereichen „Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung (Art. 151 Abs. 2 , Spiegelstrich 2 EGV).

3.1.2 Denkmalschutzgesetze

Entsprechend der seit dem Gesetz, den Denkmalschutz betreffend, vom 16. Juli 1912 (für Hessen-Darmstadt) in Deutschland begründeten Tradition haben nach 1945 unter der Geltung des Grundgesetzes alle Bundesländer im Westen nach ersten Gesetzen wie das Badische Denkmalschutzgesetz vom 12. Juli 1949 (GVBl. S. 303) oder das Schleswig-Holsteinische Denkmalschutzgesetz vom 7. Juli 1958 (GVBl. Schl.-H. S. 217) seit 1971 bis 1980 neue Denkmalschutzgesetze erlassen oder bestehende Gesetze novelliert. In der DDR folgte nach dem Landeskulturgesetz vom 14. Mai 1970 (GBl. S. 67) im Europäischen Denkmalschutzjahr das Denkmalpflegegesetz vom 19. Juni 1975 (GBl. S. 458).

Nach 1990 wurden auch in diesen Ländern zügig neue Denkmalschutzgesetze erlassen. Eine Regelung im Sinne eines Grundsatzes, wonach Bund und Länder die internationalen

Bemühungen und die Verwirklichung der Rechtsakte der Europäischen Rechtsakte auf dem Gebiet des Kulturgüterschutzes oder Denkmalschutzes unterstützen, gibt es bisher leider nicht. Hier wäre eine dem § 2 Abs. 2 S. 1 BNatSchG entsprechende Regelung in allen Landesdenkmalschutzgesetzen zu empfehlen.

Um zu zeigen, wie weit die internationalen Anforderungen durch die Landesdenkmalschutzgesetze abgedeckt sind, bedarf es einer Darstellung der Kernpunkte des Landesdenkmalrechts. Diese beginnt mit der Auflistung der Denkmalschutzgesetze der Länder.

Baden-Württemberg:

Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz - DSchG) vom 25. Mai 1971 (GBl. S. 209) in der Bekanntmachung vom 6. Dezember 1983 (GBl. S. 797) zuletzt geändert durch das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz vom 1. Juli 2004 (GBl. S. 469).

Bayern:

Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Denkmalschutzgesetz - DSchG) vom 25. Juni 1973 (GVBl. S. 328), zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung denkmalrechtlicher Vorschriften vom 24. Juni 2003 (GVBl. S. 475).

Berlin:

Gesetz zum Schutz von Denkmalen in Berlin (Denkmalschutzgesetz Berlin - DSchG Bln) vom 24. April 1995 (GVBl. S. 274), zuletzt geändert durch Art. XLVI des Gesetzes vom 16. Juli 2001 (GVBl. S. 260).

Brandenburg:

Gesetz über den Schutz und die Pflege der Denkmale und Bodendenkmale im Land Brandenburg (Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz - BbgDSchG) vom 24. Mai 2004, neu gefasst durch das Gesetz zur Neuregelung des Denkmalschutzrechts im Land Brandenburg vom 24. Mai 2004 (GVBl. S. 215).

Bremen:

Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz - DSchG) vom 27. Mai 1975 in der novellierten Fassung vom 13. Juni 1989 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen Nr. 30, 1975, S. 265 -268 und Nr. 27, 1989, S. 230, zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Dezember 2001, Brem. GBl. S. 393).

Hamburg:

Denkmalschutzgesetz vom 3. Dezember 1973 (GVBl. S. 466), neu gefasst durch Gesetz vom 25. Juni 1997 (GVBl. S. 267), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2001 (GVBl. S. 251).

Hessen:

Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz) vom 23. September 1974 (GVBl. I S. 451) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. September 1986 (GVBl. I S. 269), geändert durch Gesetz vom 31. Oktober 2001 (GVBl. S. 434).

Mecklenburg-Vorpommern:

Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmale im Lande Mecklenburg-Vorpommern (Denkmalschutzgesetz - DSchG M-V) vom 30. November 1993 (GVBl. S. 975) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Januar 1998 (GVBl. S. 12), zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes vom 22. November 2001 (GVBl. S. 438).

Niedersachsen:

Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz vom 30. Mai 1978 (Nieders. GVBl. S. 517), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. November 2001 (Nieders. GVBl. S. 701).

Nordrhein-Westfalen:

Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen (Denkmalschutzgesetz - DSchG) vom 11. März 1980 (GV. NW S. 226), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. September 2001 (GV. NW. S. 708).

Rheinland-Pfalz:

Landesgesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler (Denkmalschutz- und -pflegegesetz - DSchPflG -) vom 23. März 1978 (GVBl. S. 159) zuletzt geändert durch Art. 54 des Landesgesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen vom 16. Dezember 2002 (GVBl. S. 481). Durch Art. 9 eines Ersten Standortflexibilisierungsgesetzes wird demnächst eine Änderung erfolgen (LT-Drucks. 14/3407 vom 14. 9. 2004).

Saarland:

Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler im Saarland (Saarländisches Denkmalschutzgesetz - SDSchG.) vom 12. Oktober 1977 (Amtsbl. S. 993), zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 33 des Gesetzes vom 18. Februar 2004 (Amtsbl. S. 822) sowie nun mit Geltung ab 1. Januar 2005 das Gesetz Nr. 1554 zur Neuordnung des Saarländischen Denkmalrechts vom 19. Mai 2004 (Amtsbl. S. 1498).

Sachsen:

Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmale im Freistaat Sachsen (Sächsisches Denkmalschutzgesetz - SächsDSchG) vom 3. März 1993 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Art. 11 des Sächsischen Verwaltungsmodernisierungsgesetzes vom 5. Mai 2004 (GVBl. S. 148).

Sachsen-Anhalt:

Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 21. Oktober 1991 (GVBl. LSA S. 368), zuletzt geändert durch Art. 8 des Zweiten Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen im Land Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 2003 (GVBl. LSA S. 158).

Schleswig-Holstein:

Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz) vom 7. Juli 1958 (GVOBl. Schl.-H. S. 217) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 1996 (GVOBl. Schl.-H. S. 676), berichtigt am 3. Juli 1997 (GVBl. Schl.-H. S. 360), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen des Landes Schleswig-Holstein vom 16. 12. 2002 (GVBl. Schl.-H. 2002, S. 264).

Thüringen:

Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmale im Land Thüringen (Thüringer Denkmalschutzgesetz - ThDSchG) vom 7. Januar 1992 (GVBl. S. 17) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 14. April 2004 (GVBl. S. 465).

Bevor auf einzelne Regelungen aller Landesdenkmalschutzgesetze wie „Kulturdenkmalbegriff“, „Unterschutzstellung“, Substanzschutz“, „Umgebungsschutz“, „Organisation“ oder „Zuwendungen“ eingegangen wird, sollen zum besseren Verständnis wenigstens einige grundlegende Gesetzesnovellierungen im Zusammenhang dargestellt werden.

3.1.3 Aktuelle Gesetzesnovellen

Die derzeitigen Denkmalschutzgesetze müssten eigentlich mit Blick auf die europäischen Vorgaben wie die Europaratsübereinkommen von Granada 1985 und Malta 1992 europatauglich gemacht werden. Stattdessen ist vielfach eine Reduzierung der Standards und (unter kommunalpolitischem Druck) eine Einschränkung der fachlichen Einflusses der Landeskonservatoren (Landesdenkmalämter/Landesarchäologen) festzustellen, obwohl z. B. bei Welterbestätten die maßgebliche Verantwortung des Staates für diese Schutzgegenstände aus völkerrechtlicher Verantwortung unverzichtbar erscheint. Mit dem verständlichen Wunsch nach Beschleunigung der denkmalrechtlichen Verfahren kam es vielfach zu einer so drastischen Verkürzung der Fristen, dass diese zeitlichen Vorgaben für eine seriöse Bearbeitung von oftmals mit dem Welterbe verbundenen komplizierten Sachverhalten wenig realistisch erscheinen. Stellvertretend für die aktuelle Rechtsentwicklung sollen einige Novellierungen kurz dargestellt werden:

3.1.3.1 Brandenburg

Das Gesetz zur Neuregelung des Denkmalschutzes im Land Brandenburg vom 24. Mai 2004 (GVBl. I S. 215) ist zum 1. August 2004 in Kraft getreten. Der Gesetzestext ist abrufbar unter www.brandenburg.de/media/1492/denkmalschutz.pdf.

Wesentliche Änderung ist die Umstellung des konstitutiven Unterschutzstellungsverfahrens durch untergesetzlichen Akt auf das nachrichtliche Eintragungsverfahren (Schutz kraft Gesetzes). Das Land Brandenburg folgt damit dem Trend in anderen Bundesländern, in denen das nachrichtliche Verfahren bereits von Anfang an bestand (z. B. Bayern 1973) oder später eingeführt wurde (Berlin 1995). Auch wenn beide Schutzverfahren Vor- und Nachteile haben, ist insoweit wieder eine Angleichung an den nun seit 1995 in Berlin geltenden nachrichtlichen Schutz angestrebt worden. Somit ist künftig die Denkmalfachbehörde, das Brandenburgische Landesamt für Denkmalpflege und Archäologische Landesmuseum, allein für die Führung der (nachrichtlichen) Denkmalliste und damit für die Eintragung und Löschung der Denkmale in Brandenburg zuständig. Der Gesetzgeber beabsichtigte durch diese Regelung eine Verfahrensvereinfachung und eine schnellere Erfassung des Denkmalbestandes.

Das bislang geltende Einvernehmen zwischen Unteren Denkmalschutzbehörden und Denkmalfachbehörde wurde durch das Benehmen ersetzt und damit abgeschwächt, wobei bei unterschiedlichen Auffassungen weiterhin die Möglichkeit besteht, das Verfahren an die oberste Denkmalschutzbehörde zu geben. Somit kann auch bei Welterbestätten die Letztverantwortung des Staates gesichert bleiben.

Die bislang geltende Fristenregelung zur Beteiligung der Denkmalfachbehörde wurde von drei Monaten auf einen Monat reduziert. Damit folgt das Denkmalschutzgesetz der Brandenburgischen Bauordnung, die bereits mit Gesetzesänderung vom 16. Juli 2003 (GVBl. I S. 210) die Beteiligungsfristen in bauordnungsrechtlichen Verfahren auf einen Monat reduziert hat. – Neu eingeführt wurde auch die Möglichkeit, in denkmalrechtlichen Erlaubnisverfahren im Rahmen von Sammelgutachten zu entscheiden. Liegen für bestimmte

erlaubnispflichtige Maßnahmen Sammelgutachten der Denkmalfachbehörde vor, entfällt die Beteiligung der Denkmalfachbehörde.

Im Zuge der Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit 1999 zu Denkmalschutz und Eigentum (BVerfGE 100: 224) wurden die Interessen der Verfügungsberechtigten stärker berücksichtigt. Die Regelungen zur Zumutbarkeit bei denkmalschutzrechtlichen Maßnahmen wurden präzisiert und den Verfügungsberechtigten ein Anspruch auf Beratung durch die Denkmalbehörden gesetzlich eingeräumt. Ein ursprünglich geplanter Denkmalfonds, der zum Ausgleich unzumutbarer Aufwendungen geschaffen werden sollte, blieb dagegen unberücksichtigt (Sautter DSI 3/2004: 62).

Für das Welterbe ist weiterhin von Interesse, dass eine Verordnungsermächtigung neu eingeführt wurde, wonach die Stiftung Preußischer Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg die zur Abwehr von Gefahren für die in ihrem Vermögen befindlichen baulichen und gärtnerischen Anlagen eine ordnungsbehördliche Verordnung erlassen kann.

3.1.3.2 Saarland

Durch Gesetz Nr. 1554b zur Neuordnung des saarländischen Denkmalrechts vom 19. Mai 2004 (Amtsbl. S. 1498) wurde das saarländische Denkmalschutzgesetz von 1977 einer grundlegenden Revision unterzogen. Nach Art. 4 Abs. 1 des Neuordnungsgesetzes von 2004 treten die Änderungen am 1. Januar 2005 in Kraft.

Zunächst ist von Bedeutung, dass nach Diskussionen über die verschiedenartigen Möglichkeiten des Schutzverfahrens formal an dem sog. deklaratorischen oder ipso-iure-System festgehalten wurde. Die Eintragung in die Denkmalliste stellt hierbei lediglich die amtliche Dokumentation und Verlautbarung des bereits kraft Gesetzes begründeten Denkmalschutzes dar. Um die Interessen der Denkmaleigentümerinnen und Denkmaleigentümer stärker Rechnung zu tragen, sollen sie vor der Eintragung in die Denkmalliste angehört und von der Eintragung informiert werden (§ 6 Abs. 2 SDschG). Die Eintragung von Baudenkmalern und unbeweglichen Bodendenkmälern und deren Löschung erfolgt außerdem nach Anhörung des Landesdenkmalrats und der belegenen Gemeinde. Die Denkmalliste und ihre Fortschreibung sind hinsichtlich der Baudenkmäler, Denkmalsbereiche und Grabungsschutzgebiete im Amtsblatt des Saarlandes nach § 6 Abs. 3 S. 1 SDschG bekannt zu machen. Somit werden die unmittelbar durch das Gesetz geschützten Baudenkmäler und unbeweglichen Bodendenkmäler (§ 2 Abs. 7 Satz 1 SDschG) ebenso wie die durch Rechtsverordnung geschützten Denkmalsbereiche (§ 18 Abs. 1 SDschG) im Amtsblatt des Saarlands bekannt gemacht. Die Summe der Beteiligungen bei der Auflistung und Veröffentlichung bereits kraft Gesetzes geschützter Baudenkmäler nähert sich inhaltlich somit stark an ein förmliches Schutzverfahren durch untergesetzlichen Akt an, so dass man, da man den Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG vermeiden wollte, fast schon von einem Staatsakt eigener Art sprechen könnte, zumal hier das Ministerium für Umwelt als zuständige Landesdenkmalbehörde handelt.

Bewegliche Kulturdenkmäler sind nach § 2 Abs. 5 SDschG alle nicht ortsfesten Kulturdenkmäler, soweit sie nicht unter das Saarländische Archivgesetz fallen. Der Schutz von beweglichen Denkmälern, die nicht Bodendenkmäler sind, wird auf Denkmäler von besonderer Bedeutung beschränkt und von der Eintragung in die Denkmalliste abhängig gemacht. Daher werden bewegliche Kulturdenkmäler durch Verwaltungsakt nach § 2 Abs. 7 S. 2 SDschG unter Schutz gestellt, wenn sie

1. zum Kulturbereich des Landes besondere Beziehungen aufweisen,
2. national wertvolles Kulturgut darstellen,
3. national wertvolle oder landes- oder ortsgeschichtlich bedeutsame Archive darstellen oder wesentliche Teile derselben sind oder

4. auf Grund internationaler Empfehlungen zu schützen sind und nicht im Eigentum eines Museums in öffentlicher Trägerschaft stehen.

Hierbei fällt auf, dass in Nr. 2 praktisch auf den Begriff des „national wertvollen Kulturgutes“ des (Bundes-)Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung vom 8. Juli 1999 (4.7.2) Bezug nimmt (§ 1 KultgSchG). Entsprechendes gilt in Nr. 3 für national wertvolle Archive (§ 10 KultgSchG). Somit wird der Abwanderungsschutz ins Ausland nach Bundesrecht durch die territoriale Bindung dieser Kultur- und Archivgüter an das Saarland konkretisiert (vgl. Hönes 1989a: 38). Damit könnte aus verwaltungspraktischer Sicht die bundesrechtliche Regelung weitgehend überflüssig werden, zumal der Bund ohnehin nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 GG nur noch die Rahmenkompetenz hat. Somit kann es vorkommen, dass bei der Genehmigung zur Verbringung ins Ausland das Saarländische Umweltministerium nach Denkmalrecht und die Beauftragte für Kultur und Medien (§ 5 Abs. 1 KultGSchG) entscheiden muss. Hier wird man abwarten müssen, wer dann bei der Versagung der Ausfuhr gegebenenfalls bereit ist, im Einzelfall einen finanziellen Ausgleich (§ 8 KultgSchG) zu zahlen. In Rheinland-Pfalz fehlte es z. B. in einem solchen Fall bei der Eintragung einer Fossiliensammlung an der Zusage entsprechender Bundesmittel, so dass sich z. B. um 1987 sogleich der wirksamere Schutz nach Landesdenkmalrecht anbot (OVG Koblenz AS Bd. 22: 26). Der Begriff des beweglichen Denkmals sollte jedoch aus kulturstaatlicher Verantwortung auch im Denkmalrecht so weit sein, dass z. B. auch eine bedeutsame Käfersammlung national wertvolles Kulturgut sein kann (BVerwG NJW 1992: 2584).

Neu ist in einem wenn auch kleinen Flächenstaat der Ersatz von unteren Schutzbehörden und der Denkmalfachbehörde (Staatliches Konservatoramt) durch Übernahme fast aller Aufgaben nach dem Gesetz durch das (Umwelt-)Ministerium als zentraler Denkmalbehörde. Zur Ergänzung wird der anderswo schon seit 100 Jahren bestehende ehrenamtliche Denkmalschutz (Hönes 1995: 331) auf eine gesetzliche Grundlage gestellt (§§ 4, 5 SDschG).

3.1.3.3 Thüringen

Das Thüringer Denkmalschutzgesetz vom 7. Januar 1992 wurde nach einem mehrere Jahre andauernden Novellierungsprozess durch das Änderungsgesetz vom 10. Februar 2004 (GVBl. S. 102) neu gefasst und am 14. April 2004 (GVBl. S. 456) neu bekannt gemacht. Die Änderungen des Gesetzes beschränken sich im Wesentlichen auf redaktionelle Überarbeitungen und Neuerungen, insbesondere im verfahrensrechtlichen Teil (Herzog DSI 3/2004: 63).

Auch hier hat man bei dem sonst bewährten Schutz der Kulturdenkmale kraft Gesetzes bei der Eintragung des Kulturdenkmals in das Denkmalsbuch durch die Denkmalfachbehörde die Anhörung des Eigentümers vor der Eintragung beibehalten (§ 5 Abs. 1 ThürDSchG).

Bei der Erhaltungspflicht (§ 7 ThürDSchG) wird die Unzumutbarkeit neu definiert. Unzumutbar ist eine Belastung insbesondere, soweit die Kosten der Erhaltung und Bewirtschaftung nicht durch Erträge oder den Gebrauchswert des Kulturdenkmals aufgewogen werden können. Der Verpflichtete kann sich aber nicht auf die Belastung durch erhöhte Erhaltungskosten berufen, die dadurch verursacht wurden, dass Erhaltungsmaßnahmen entgegen den Bestimmungen dieses Gesetzes oder sonstiger öffentlich-rechtlicher Vorschriften unterblieben sind. Die Kriterien sind nicht abschließend, wodurch z. B. auch die Möglichkeiten steuerlicher Abschreibungen von Herstellungs- und Erhaltungsmaßnahmen zu den entlastenden Faktoren zählen.

Mit Blick auf die Verpflichtung des Freistaates Thüringen gegenüber seinem Welterbe hat das denkmalrechtliche Erlaubnisverfahren eine wenig glückliche Veränderung bezüglich der

Letztverantwortung des Staates (Art. 30 Abs. 2 ThürLV) erfahren. Die bisherige Einvernehmensregelung zwischen unterer Denkmalschutzbehörde und Denkmalfachbehörde wurde zugunsten einer Anhörungsregelung abgeschafft (§ 14 Abs. 3 ThürDSchG). Diese „Anhörung“ beinhaltet wohl grundsätzlich keine verbindlichen Entscheidungsvorgaben, sondern dient in erster Linie der Ermittlung aller entscheidungserheblicher Fakten, die es in jedem Einzelfall zu würdigen und gegeneinander abzuwägen gilt. Allerdings wurde eine Regelung aufgenommen, die eine ausdrückliche Bindung der unteren Denkmalschutzbehörde an die Stellungnahme der Fachbehörde in denkmalrechtlicher Hinsicht ausspricht. Dies bedeutet, dass die Denkmalschutzbehörde hinsichtlich der Beurteilung der Denkmaleigenschaft an die Feststellungen der Denkmalfachbehörde gebunden ist und diese Feststellung unverändert in den Prozess der Entscheidungsfindung einbeziehen muss. Will sie von der fachlichen Stellungnahme der Denkmalfachbehörde abweichen, entscheidet bei einem bleibenden Dissens über diese Frage die obere Denkmalschutzbehörde nach Anhörung der Denkmalfachbehörde.

Die Stiftung Thüringer Schlösser und Gärten übt nach § 14 Abs. 5 ThürDSchG die Rechte und Pflichten der unteren Denkmalschutzbehörde für die von ihr betreuten oder verwalteten Kulturdenkmale aus. Verbunden ist hiermit die Hoffnung, dass die dort betreuten Welterbeobjekte damit auch einen ausreichenden tatsächlichen und rechtlichen Schutz im Sinne der Anforderungen der UNESCO genießen. Was das für den unbedingt notwendigen Umgebungsschutz bedeuten kann, wird sich zeigen. Schließlich bedarf nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 ThürDSchG der Erlaubnis, wer in der Umgebung eines unbeweglichen Kulturdenkmals Anlagen errichten, verändern oder beseitigen will, wenn sich dies auf den Bestand oder das Erscheinungsbild des Kulturdenkmals auswirken kann. Soll nun die Stiftung die Erlaubnis versagen, wenn jemand in größerer Entfernung eine Maßnahme plant, die z. B. auf das Erscheinungsbild des Welterbes negative Auswirkungen hat? Es muss ja nicht wie beim Kölner Dom ein Bürogebäude sein, es kann sich z.B. auch um Windkraftanlagen in einer Sichtachse in mehr als 500 m Entfernung handeln.

3.1.4 Der Kulturdenkmalbegriff

Kulturdenkmäler sind Sachen oder Gegenstände, an deren Erhaltung z.B. aus geschichtlichen, wissenschaftlichen, künstlerischen oder heimatgeschichtlichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht (Hönes 1987: 71). Diese seit rund 100 Jahren entwickelte Begriffsbestimmung ist flexibel genug um auch neuere Strömungen in der Denkmalpflege einzubinden. Daher sind historische Park- und Gartenanlagen, historische Kulturlandschaften oder historische Friedhöfe, soweit sie den Oberbegriff der Kulturdenkmaldefinition oder Baudenkmaldefinition (kraft Fiktion) erfüllen, Kulturdenkmäler im Sinne des jeweiligen Landesdenkmalschutzgesetzes. Um aufzuzeigen, wie weit diese Denkmaldefinitionen den Begriff des Kulturerbes nach der Welterbekonvention abdecken, sollen die wichtigsten Begriffe nachstehend nach Ländern aufgeführt werden:

Nach § 2 Abs. 1 des Denkmalschutzgesetzes von **Baden-Württemberg** von 1971 sind Kulturdenkmale im Sinne des Gesetzes Sachen, Sachgesamtheiten und Teile von Sachen, an deren Erhaltung aus wissenschaftlichen, künstlerischen oder heimatgeschichtlichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht. Hierbei werden Gärten oder Kulturlandschaften ebenso wie Alleen oder Friedhöfe nicht ausdrücklich erwähnt, doch sind sie dank der Weite des Kulturdenkmalbegriffs (§ 2 BW DSchG) unstreitig einbezogen. Daneben gibt es noch Kulturdenkmale von besonderer Bedeutung nach § 12 DSchG BW, die durch Eintragung in das Denkmalbuch zusätzlichen Schutz genießen. Ergänzt werden diese Regelungen durch die Möglichkeit des Schutzes von Gesamtanlagen nach § 19 DSchG BW.

Der Verwaltungsgerichtshof Mannheim hat den Schutz historischer Gärten am Beispiel des Landschaftsgarten Schloss Monrepos durch Normenkontrollurteil vom 15. 11. 1991 (NuR 1992: 191) bestätigt. Ohne schon hier auf das denkmalrechtliche Schutzverfahren eingehen zu wollen, sei angemerkt, dass die in die Welterbeliste eingetragene Klosterinsel Reichenau (K/2000) bisher nicht als eine Sachgesamtheit von besonderer Bedeutung nach § 12 BWDSchG oder eine Gesamtanlage nach § 19 BWDSchG umfassend geschützt, sondern durch eine Vielzahl von Einzelbenennungen, obwohl Baden-Württemberg darauf verweisen kann, dass seit 50 Jahren die in der Nähe befindliche Altstadt von Meersburg nach dem damaligen badischen Denkmalschutzgesetz vom 12. Juli 1949 bereits rechtswirksam geschützt ist und dieser Schutz nun in vorbildlicher Weise von der Stadt Meersburg mit erweitertem Geltungsbereich mit Reb- und Grünflächen im Sinne einer Kulturlandschaft durch Gemeinderatsbeschluss erweitert wurde. Über diesen Schutz hat also nicht die UNESCO, der Bund oder das Land, sondern die Stadt durch Satzung nach § 19 BWDSchG entschieden, natürlich mit fachlicher Unterstützung des Landesamtes für Denkmalpflege. Dies ist ein löblicher Fall, der zugleich erklärt, warum anderswo noch nicht so umfassend geschützt wird. Schließlich wollen sich nicht alle Gemeinden mit bedeutenden Denkmälern durch eine kommunale Satzung rechtlich binden. Bei den Bemühungen um die Eintragung der Stadt Heidelberg mit Schloss in einzigartiger landschaftlicher Lage könne eine solch umfassende Satzung zum wirksamen Schutz der Kulturlandschaft einschließlich des Neckarufers universelle Bedeutung bekommen.

Das Beispiel der Klosterinsel Reichenau hat auch gezeigt, dass es neben der Inschutznahme auch eines Managementplans bedarf, wie er von der UNESCO gefordert wird (Planck 2004: 23), auch wenn das Denkmalschutzgesetz für Baden-Württemberg einen solchen Plan nicht ausdrücklich regelt.

Anders als Baden-Württemberg geht **Bayern** noch von einem überkommenen Baudenkmalbegriff aus. Nach Art. 1 Abs. 2 S. 2 des bayerischen Denkmalschutzgesetzes gelten Gartenanlagen, die die Voraussetzungen des Denkmalbegriffs erfüllen, als Baudenkmäler. Zu den Baudenkmalern kann nach Art. 1 Abs. 3 eine Mehrheit baulicher Anlagen (Ensemble) gehören, und zwar auch dann, wenn nicht jede einzelne dazugehörige bauliche Anlage die Voraussetzung des Denkmalbegriffs erfüllt, das Orts-, Platz- oder Straßenbild aber insgesamt erhaltenswürdig ist.

Berlin schützt nach § 2 DschG Bln Baudenkmale, Denkmalbereiche, Gartendenkmale sowie Bodendenkmale, wobei nach § 2 Abs. 4 S. 1 DschG Bln ein Gartendenkmal eine Grünanlage, eine Garten- oder Parkanlage, ein Friedhof, eine Allee oder ein sonstiges Zeugnis der Garten- und Landschaftsgestaltung ist. Hierbei ist beim wirksamen Schutz für die Schlösser und Parks von Potsdam und Berlin als Kulturwelterbe eine Abstimmung über die Landesgrenze hinaus notwendig. – Der Schutz beweglicher Denkmäler ist im Unterschied zu allen anderen deutschen Denkmalschutzgesetzen im Denkmalschutzgesetz Berlins nicht vorgesehen.

Brandenburg kennt nach § 2 Abs. 2 BbgDSchG Baudenkmale, technische Denkmale, Gartendenkmale und Denkmalbereiche. Gärtnerische Anlagen (Gartendenkmale) können Einzeldenkmale sowie als Denkmalbereiche (Abs. 3) sein. Zu den gärtnerischen Anlagen gehören auch andere von Menschen gestaltete landschaftliche Teile mit ihren Pflanzen, Frei- und Wasserflächen. Nach § 2 Abs. 3 S. 2 BraDSchG können insbesondere gärtnerische Gesamtanlagen sowie Landschaftsteile Mehrheiten von Anlagen und damit Denkmalbereiche sein. Die beim Schutz der Potsdamer Kulturlandschaft diskutierten Probleme (Deutscher Rat für Landespflege 1995) bezüglich des Berlin und Brandenburg betreffenden Welterbes konnten wohl weitgehend mit der UNESCO geklärt werden.

Bremen schützt unter dem Oberbegriff Kulturdenkmäler unbewegliche Denkmäler und Ensembles (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BremDSchG) und damit auch historische Gärten. Für

einen wirksamen Schutz der Bremer Rathauses (K/2004) ist das gesetzliche Instrumentarium völlig ausreichend. Der Antrag der Freien Hansestadt Bremen zur Aufnahme des Rathauses und des Rolands in die Welterbeliste ist vorzüglich in einem Bildband dokumentiert (Elmshäuser/Hoffmann/Manske 2003).

In **Hamburg** werden Denkmäler nach § 2 HambDSchG umfassend definiert. So sind dem Beispiel Berlins folgend seit dem Gesetz zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes vom 25. Juni 1997 (GVBl. S. 267) nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 bei den Ensembles nun auch ausdrücklich Garten- und Parkanlagen aufgeführt. Sollte das Welterbekomitee das 1922 -24 erbaute Chile-Haus in Hamburg als Kulturerbe eintragen, bietet das hamburgische Denkmalschutzgesetz eine wichtige Handhabe zum rechtlichen Schutz.

Hessen definiert die schutzwürdigen Kulturdenkmäler in § 2 HessDSchG. Zu den schutzwürdigen Kulturdenkmälern gehören nach § 2 Abs. 1 HessDSchG die Gesamtanlagen und nach Abs. 2 die Bodendenkmäler. Dies sind nach § 19 S. 1 HessDSchG bewegliche oder unbewegliche Sachen, bei denen es sich um Zeugnisse, Überreste oder Spuren menschlichen, tierischen oder pflanzlichen Lebens handelt, die aus Epochen oder Kulturen stammen, für die Ausgrabungen und Funde eine der Hauptquellen wissenschaftlicher Erkenntnisse sind. Der Schwerpunkt liegt hier bei Archäologie und Paläontologie. Dass ein Bodendenkmal der Paläontologie große flächenmäßige Ausdehnung besitzen kann, hat der Verwaltungsgerichtshof Kassel für die Grube Messel mit Urteil vom 23. 9. 1988 bestätigt (Dörffeldt/Viebrock 1991: 178). Weiterhin können Parkanlagen Kulturdenkmäler nach § 2 Abs. 1 HessDSchG oder Teil eines Kulturdenkmals im Sinne einer Gesamtanlage nach § 2 Abs. 2 HessDSchG Schutzgegenstand sein. Durch einen Erlass über Denkmalschutz von Grünflächen von 1988 werden die Voraussetzungen und fachlichen Grundlagen näher konkretisiert. Dies könnte für noch angestrebte Eintragungen in die Welterbeliste wie der Bergpark Wilhelmshöhe als Meisterleistung der Gartenarchitektur vom Ende des 18. Jahrhunderts von Bedeutung sein.

In **Mecklenburg-Vorpommern** sind nach § 2 Abs. 1 Denkmale im Sinne dieses Gesetzes Sachen, Mehrheiten von Sachen und Teile von Sachen, an deren Erhaltung und Nutzung ein öffentliches Interesse besteht, wenn die Sachen bedeutend für die Geschichte des Menschen, für Städte und Siedlungen oder für die Entwicklung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen sind und für die Erhaltung und Nutzung künstlerische, wissenschaftliche, geschichtliche, volkkundliche oder städtebauliche Gründe vorliegen. Nach § 2 Abs. 2 S. 2 MVDSchG Garten-, Friedhofs- und Parkanlagen sowie andere von Menschen gestaltete Landschaftsteile, wenn sie die Voraussetzungen des Denkmalsbegriffs erfüllen, als Baudenkmale zu behandeln.

Gleiches gilt für **Nordrhein-Westfalen** nach § 2 Abs. 2 S. 2 NWDSchG (Hönes 2003b: 375), das für Mecklenburg-Vorpommern wohl Pate gestanden hat. Dort ist der Begriff der von Menschen gestalteten Landschaftsteile der Oberbegriff.

Niedersachsen schützt nach § 3 Abs. 2 NdsDSchG Baudenkmale ebenso wie Grünanlagen, und zwar auch dann, wenn diese nicht unter den Begriff der baulichen Anlagen fallen.

Rheinland-Pfalz verfügt seit 1978 mit § 3 RPDSchPflG über eine umfassende Kulturdenkmaldefinition, wobei mit § 5 Abs. 5 RhPfDSchPflG erstmals im Denkmalschutzrecht historische Park- und Gartenanlagen nicht nur geschützt, sondern den Schutzgegenstand auch definiert: „Historische Park- und Gartenanlagen sind Werke der Gartenbaukunst, deren Lage sowie architektonisch und pflanzliche Gestaltung von der Funktion der Anlage als Lebensraum und Selbstdarstellung früherer Gesellschaften und der von ihnen getragenen Kultur Zeugnis geben“ (Hönes 1995: 139).

Das **Saarland** folgte dem rheinland-pfälzischen Beispiel. Nach § 3 Abs. 1 SaarIDSchG von 1977 können historische Parkanlagen, Gartenanlagen und Gräberfelder sowie historische Wirtschaftsflächen und -anlagen durch Rechtsverordnung zu Denkmalschutzgebieten erklärt

werden. Das neue Saarländische Denkmalschutzgesetz vom 19. Mai 2004 (Amtsbl. S. 1518) fasst die Begriffsbestimmungen der Kulturdenkmäler in § 2 SDSchG neu und untergliedert in Baudenkmäler, Bodendenkmäler, bewegliche Kulturdenkmäler und Denkmalbereiche. Die Garten-, Park- und Friedhofsanlagen, die die Kulturdenkmaldefinition erfüllen, werden nach § 2 Abs. 2 SDSchG zu Baudenkmälern erklärt. Denkmalbereiche, die durch Rechtsverordnung nach § 18 Abs. SDSchG unter Schutz gestellt werden, sind nach § 2 Abs. 6 SDSchG „bestimmte zurückliegende und abgeschlossene Epochen, Entwicklungen, Bauweisen oder Zweckbestimmungen beispielhaft kennzeichnende 1. Ortskerne, Quartiere und Siedlungen, 2. Straßen-, Platz- und Ortsbilder sowie Ortsgrundrisse, 3. Grün-, Frei- und Wasserflächen, Wirtschaftsflächen und Anlagen“. Somit können auch historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile Denkmalbereiche sein.

Sachsen orientierte sich an dem baden-württembergischen Denkmalschutzgesetz und geht folglich nach § 2 SächsDSchG auch von einem umfassenden Kulturdenkmalbegriff aus. In Sachsen können nach § 2 Abs. 5 Buchst.c DSchG Werke der Garten- und Landschaftspflege Kulturdenkmale im Sinne des Denkmalschutzgesetzes sein.

Sachsen-Anhalt orientierte sich insbesondere an Nordrhein-Westfalen. In Sachsen-Anhalt gehören nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 2 DSchG LSA zu den Baudenkmalen auch Garten-, Park- und Friedhofsanlagen. Große Anlagen wie das Dessau-Wörlitzer Gartenreich, das in die UNESCO Welterbeliste eingetragen ist, sollten als Denkmalbereiche nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG LSA geschützt werden, doch bedurfte es hierzu wegen der wenig glücklichen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Dessau einer Nachbesserung im Gesetz (Hönes 2002: 438). Mit Art. 8 des Zweiten Investitionserleichterungsgesetzes vom 16. Juli 2003 (GVBl.LSA. S. 158) wurde die Möglichkeit genutzt und bei den Denkmalbereichen in § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG LSA die Wörter „historische Kulturlandschaften, die in die 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“, eingefügt. Damit hat erstmals ein Denkmalschutzgesetz ausdrücklich auf das Welterbeübereinkommen Bezug genommen.

Thüringen hat in § 2 Abs. 6 S. 1 ThürDSchG die rheinland-pfälzische Regelung des § 5 Abs. 5 RhPfdSchPflG übernommen, ergänzt die Vorschrift durch § 2 Abs. 6 S. 2 ThürDSchG um Tier- und botanische Gärten, soweit sie eine eigene historische und architektonische Gesamtgestaltung besitzen. Durch einen gemeinsamen Erlass des Thüringen Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt und des Thüringen Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur vom 28. 11. 1997 (ThürStAnz. 1998, S. 253) wurde die Zusammenarbeit von Gartendenkmalpflege und Naturschutz geregelt. Zugleich wurde der seit dem Denkmalpflegegesetz der DDR vom 19. Juni 1975 bestehende Schutz der Denkmale der Landschafts- und Gartengestaltung fortgeführt.

Dass historische Park- und Gartenanlagen und andere von Menschen gestaltete Landschaftsteile als Schutzgegenstände dem Denkmalschutzrecht als Teil des Kulturverwaltungsrechts und nicht dem Naturschutzrecht als Teil des Umweltrechts zugeordnet werden, zeigt die Rechtsentwicklung in **Schleswig-Holstein**. Dort wurde das Denkmalschutzgesetz von 1958 in der Fassung von 1972 durch das Gesetz zur Neufassung des Landschaftspflegegesetzes vom 16. Juni 1993 (Schl.-H.GVBl. S. 254) ergänzt. Nach § 5 Abs. 3 SchlHDSchG sind nun historische Garten- und Parkanlagen geschützt. „Ihre Beseitigung und Veränderung ist mit Ausnahme von Pflegemaßnahmen unzulässig“ (§ 5 Abs. 3 S. 2 SchlHDSchG). Diese Zuordnung historischer Garten- und Parkanlagen zum Denkmalschutzrecht als Teil des Kulturverwaltungsrechts wurde durch die Novelle des Denkmalschutzrechts vom 31. März 1996 (Schl.H.GVBl. S. 409) bestätigt. Bemerkenswert ist, dass bei der Kulturdenkmaldefinition des „1 Abs. 2 Schl.-H. DschG das Merkmal „die Kulturlandschaft prägender Wert“ ausdrücklich Berücksichtigung findet, so dass auch

historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile als Kulturdenkmäler geschützt werden können (Galinat 1997: 37).

Damit haben 14 der 16 Länder die historischen Park- und Gartenanlagen und damit vielfach auch ein Teil der historischen Kulturlandschaften ausdrücklich in den Denkmalschutz einbezogen.

Als rechtlicher Befund ist festzuhalten, dass die Kulturdenkmaldefinitionen der Länder inhaltlich verhältnismäßig einheitlich sind (Kiesow 2000: 76) und auch die Flächendenkmäler mit einbeziehen (Hönes 2004a: 27). Somit wird in aller Regel der Kulturerbe-Trias der UNESCO „Denkmäler, Ensembles oder Stätten“ entsprochen, wobei bei den Stätten mit Blick auf Kulturlandschaften dort, wo sie in die Welterbeliste eingetragen sind, der größte Nachbesserungsbedarf besteht. Außerdem ist festzuhalten, dass ungeachtet der Notwendigkeit einer fachübergreifenden Zusammenarbeit mit der Landesplanung (Raumordnung) und dem Naturschutz die Erhaltung historischer Kulturlandschaften einschließlich historischer Park- und Gartenanlagen als Kulturdenkmäler dem Denkmalschutzrecht zugeordnet ist. Mit der Wiedervereinigung Deutschlands und der Verfassungsreform von 1994 ist diese Kompetenzzuweisung an die Länder noch bekräftigt worden. Somit entscheiden die Denkmalschutz- und/oder Fachbehörden der Länder, welche Gegenstände historische Park- und Gartenanlagen und damit Kulturdenkmäler sind und wie sie geschützt werden.

Aus Verantwortung für diese heute auch im den Denkmalschutz eingebundenen Kulturlandschaften hat der Unterausschuss Denkmalpflege der Kultusministerkonferenz 2003 nach Vorarbeiten der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger zu einem Positionspapier eine Begriffsbestimmung „Historische Kulturlandschaft“ vorgelegt. Da mit dieser Begriffsbestimmung auch die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung in nationales Recht erleichtert und bezüglich der Kulturgüter verbessert werden soll, wurden die Länder auf der 224. Sitzung des Kulturausschusses der Kultusministerkonferenz am 25./26. September 2003 gebeten, die zuständigen Ministerien auf Länderebene in geeigneter Weise um Berücksichtigung des Vorschlags bei der Angleichung der nationalen Gesetzgebung an die EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen vom 27. 6. 2001 (EU-RL 2001/42/EG) zu bitten.

Da seit dem vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz angeregten Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht vom 1. Juni 1980 (BGBl. I S. 649) der Begriff der historischen Kulturlandschaft auch im Bundesrecht (§ 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG a. F.) Einzug gehalten hat, sollte wegen der zunehmenden Bedeutung des Begriffs „Kulturlandschaft“ auch der Bund gebeten werden, die zuständigen Ministerien auf Bundesebene in geeigneter Weise um Berücksichtigung des Definitionsvorschlags bei der Angleichung der nationalen Gesetzgebung an internationale und europäische Entwicklungen zu bitten. Der Vorschlag lautet:

„Die Kulturlandschaft ist das Ergebnis der Wechselwirkungen zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme im Laufe der Geschichte. Dynamischer Wandel ist daher ein Wesensmerkmal der Kulturlandschaft. Der Begriff findet sowohl für den Typus als auch für einen regional abgrenzbaren Landschaftsausschnitt Verwendung.

Die historische Kulturlandschaft ist ein Ausschnitt aus der aktuellen Kulturlandschaft, der durch historische, archäologische, kunsthistorische oder kulturhistorische Elemente und Strukturen geprägt wird. In der historischen Kulturlandschaft können Elemente, Strukturen und Bereiche aus unterschiedlichen zeitlichen Schichten nebeneinander und in Wechselwirkung miteinander vorkommen. Elemente und Strukturen einer Kulturlandschaft sind dann historisch, wenn sie der heutigen Zeit aus wirtschaftlichen, sozialen, politischen oder ästhetischen Gründen nicht mehr in der vorgefundenen Weise entstehen, geschaffen

würden oder fortgesetzt werden, sie also aus einer abgeschlossenen Geschichtsepoche stammen.

Die historische Kulturlandschaft ist Träger materieller geschichtlicher Überlieferung und kann im Einzelfall eine eigene Wertigkeit im Sinne einer Denkmalbedeutung entfalten. Wesentlich dafür sind ablesbare und substantiell greifbare Elemente und Strukturen in der Landschaft, welche man geschichtliche Bedeutung zumisst, ohne dass sie selbst denkwürdig sein müssen. Die historische Kulturlandschaft ist zugleich das Umfeld einzelner historischer Kulturlandschaftselemente oder Denkmäler. Die Erhaltung einer historischen Kulturlandschaft oder ihrer Teile liegt in beiden Fällen im öffentlichen Interesse“.

Für die Denkmalpfleger und die historischen Geografen steht bei dieser etwas ausführlichen Realdefinition der historische Wert der Landschaft im Vordergrund, so dass in Anlehnung an eine Alexander von Humboldt zugeschriebenen Definition die Kulturlandschaft der Totalcharakter einer Landschaft als Zeugnis vergangener Zeit ist.

Da Geschichte die vierte Dimension dieser Landschaft ist, hatte ich 1991 zur Schutzkategorie „historische Kulturlandschaft“ wegen der nach wie vor bestehenden Auslegungsprobleme bei Bundes- und Landesrecht vorgeschlagen:

„Eine historische Kulturlandschaft ist ein Landschaftsausschnitt, der insbesondere wegen seiner geschichtlichen, wissenschaftlichen oder künstlerischen Bedeutung ein Zeugnis vom Umgang früherer Generationen mit Natur und Landschaft oder als Beispiel früheren Lebens oder wichtiger Bestandteil für die Heimat zu erhalten und zu pflegen ist“ (Hönes 1991: 89). Diese kompakte juristische Definition könnte als Arbeitshilfe nach den bisher gemachten Erfahrungen nach wie vor hilfreich sein.

3.1.5 Die Unterschutzstellung

Das Denkmalschutzrecht verbietet anders als das Naturschutzrecht bei der Unterschutzstellung (Denkmalbenennung) eine Interessenabwägung (Hönes 1987: 150 f.) Daher liegt im Vorgang der Beurteilung der Denkmaleigenschaft das Schwergewicht der Gesetzesanwendung. Es genügt, dass das Gebäude, der Garten oder die Kulturlandschaft die rechtlichen Kriterien der Denkmalerkenntnis (Denkmalbegriff) erfüllt, d.h. ein Zeugnis aus vergangener Zeit ist, an dessen Erhaltung aus geschichtlichen, wissenschaftlichen oder künstlerischen Gründen ein öffentliches Interesse besteht. Die Kategorie des „Geschichtlichen“, d.h. die (Kultur-)Geschichte als „vierte Dimension“ (Hönes 1995: 98) des Denkmals macht eine Abgrenzung zum Naturschutzrecht notwendig, bei dem es trotz der Wechselbeziehungen zwischen menschlichen Kulturen und natürlicher Umwelt, wenn überhaupt um Geschichte, juristisch primär meist um die Naturgeschichte geht.

Trotz des Ziels der Weitergabe an künftige Generationen darf es auf die dauernde Erhaltbarkeit im engeren Sinne bei Kulturdenkmälern bis hin zu Kulturlandschaften nicht immer ankommen. Bei historischen Gärten, d.h. gepflanzter Architektur, stellt sich die Frage der Endlichkeit in ganz anderer Art als sonst in der Baudenkmalpflege.

Daher stellt die Charta von Florenz vom 21. Mai 1981 (DNK 1996: 150) in Art. 2 klar, dass ein historischer Garten ein Bauwerk ist, „das vornehmlich aus Pflanzen, also aus lebendem Material, besteht, folglich vergänglich und erneuerbar ist. Sein Aussehen resultiert aus einem ständigen Kräftespiel zwischen jahreszeitlichem Wechsel, natürlicher Entwicklung und naturgegebenem Verfall einerseits, und künstlerischem sowie handwerklichem Wollen andererseits, die darauf abzielen, einen bestimmten Zustand zu erhalten“.

Die Unterschutzstellung (Inschutznahme) der Kulturdenkmäler erfolgt nach zwei Grundmodellen: Den pauschalen Schutz kraft Gesetzes (*ipsa lege*) oder den Schutz durch untergesetzlichen Akt (mehrstufiges Verfahren, „Classement“). Während früher der Schutz durch untergesetzlichen Akt (Verwaltungsakt, Rechtsverordnung, Satzung) aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit Priorität hatte, zeichnete sich vielfach den Beispielen Bayerns (seit 1973) und Niedersachsens (seit 1978) folgend, ein pauschaler Schutz kraft Gesetzes (*ipsa lege*) ab. Die Eintragung in das Verzeichnis der Kulturdenkmäler (Listen) ist somit nur nachrichtlich mit der Folge, dass über die Denkmaleigenschaft in aller Regel erst beim Erlaubnis- bzw. Genehmigungsverfahren mitentschieden wird (einstufiges Verfahren). Hessen hatte diese Änderung im Schutzverfahren bereits 1986 vorgenommen. Dem haben sich auch Mecklenburg-Vorpommern (§ 5), Sachsen (§ 10), Sachsen-Anhalt (§ 9 Abs. 1) und Thüringen (§ 4) angeschlossen. Berlin hat diese Wende erst 1995 vollzogen (GVBl. S. 274). Schleswig-Holstein hat diesen Schritt speziell nur für historische Park- und Gartenanlagen 1993 eingeführt. Sonst sind die Kulturdenkmale nach § 5 Schl.-H. DSchG in das Denkmalschutzbuch einzutragen. Denkmalschutzbereiche werden von der obersten Denkmalschutzbehörde im Benehmen mit den Gemeinden nach § 5 Abs. 4 Schl.-H. DSchG durch Verordnung festgelegt. Nach der nun vorliegenden Änderung des Landesverwaltungsgesetzes durch das Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen in Schleswig-Holstein vom 16. Dezember 2003 (GVBl. S. 667) ist die Geltungsdauer der Verordnungen nach § 62 LVG SH auf fünf Jahre begrenzt, so dass auch nach Verlängerung die Verordnung spätestens nach zehn Jahren ihre Gültigkeit verliert. Solche Regelungen sind nicht dazu geeignet, das Vertrauen der UNESCO in den ausreichenden tatsächlichen und rechtlichen Schutz der Welterbestätten zu stärken. Mit Blick auf bisher schon in der Diskussion stehende Welterbestätten wie Lübeck (Hotz 2004: 77) ist eine solch generelle Regelung für das Landesrecht bei dem auf Dauer angelegten Denkmalschutz nicht zu akzeptieren.

Lediglich Brandenburg (§ 8 BraDSchG a. F.) hatte zunächst wie viele der früheren Denkmalschutzgesetze seit dem hessischen Denkmalschutzgesetz von 1902 das so genannte zwei- oder mehrstufige Schutzverfahren für Denkmale beibehalten entsprechend der aus dem Rechtsstaatsgedanken des Grundgesetzes abgeleiteten Prinzipien der Vorausschaubarkeit staatlichen Handelns, der größeren Rechtssicherheit und der besseren Rechtsschutzmöglichkeit gerade mit Blick auf den Privaten. Für Bodendenkmale galt jedoch aus Praktikabilitätsgründen der Pauschalschutz. Nun hat sich auch Brandenburg dem Schutz kraft Gesetzes seit dem Gesetz zur Neuregelung des Denkmalschutzrechts im Land Brandenburg vom 2. Mai 2004 (GVBl. 215) angeschlossen.

Auch in Rheinland-Pfalz wird die Übernahme des nachrichtlichen Systems geprüft (Hönes 1995: 186). Damit würde auch dort das verwaltungsaufwendigere Verfahren durch einen Schutz kraft Gesetzes ersetzt werden. Ein Grund hierfür ist, dass viele untere Denkmalschutzbehörden die nach dem Denkmalschutz- und -pflegegesetz notwendigen Schutzverfahren seit 1978 noch nicht immer in dem gebotenen Maß durchgeführt haben. Dies war früher selbst bei künftigen Welterbestätten festzustellen, da man vor Ort oft keine Notwendigkeit sah, diesen „Formalismus“ zu erfüllen, da sie ohnehin niemand abreißt. Folglich kam der Zwang bei Problemen in der Umgebung der Kulturdenkmäler, denen man ohne förmliche Unterschutzstellung nicht wirksam begegnen konnte.

Da Welterbedenkmäler evidente Denkmäler von außergewöhnlichem universellem Wert sind, erfüllen sie in jedem Fall die Kultur- oder Baudenkmaleigenschaft der landesrechtlichen Denkmal- und Ensembles-Definitionen. Weiterer Kategorien bedarf es hierzu nicht. Schließlich haben Denkmalschutz und Kulturgüterschutz gemeinsame Wurzeln und dasselbe Schutzziel. Auch der Schutz der (historischen) Kulturlandschaften lässt sich nach den Vorgaben der UNESCO mit der Zuordnung zum Kulturerbe weitgehend über die

Landesdenkmalschutzgesetze abdecken. In Einzelfällen wurden schon Verbesserungen vorgenommen (Sachsen-Anhalt), in anderen Fällen wie in Rheinland-Pfalz wird die Einbeziehung von Stätten ausdrücklich angestrebt (Hönes 1995: 386) Lediglich bei der Festlegung des denkmalrechtlichen Umgebungsschutzes könnte es Probleme geben, wie derzeit das Kölner Beispiel zeigt. Daher soll bei der Frage des Umgebungsschutzes, sei es in Form der Festlegung beim Denkmalbegriff, sei es im Vollzug des Schutzverfahrens oder des Genehmigungsverfahrens nachstehend am Ende der Verpflichtungen aus dem Denkmalrecht nochmals unter 3.1.6 aufgegriffen werden.

Vorsorglich sei noch angemerkt, dass die Unterschutzstellung von Kultur- und Naturdenkmälern (Denkmalbenennung, Eintragung) einschließlich ihrer Umgebung oder auch die Unterschutzstellung von Ensembles, Denkmalbereichen oder Denkmalzonen wegen der Situationsgebundenheit (Lage und Beschaffenheit des Grundstücks) nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung des Eigentümers führt und somit nicht entschädigungspflichtig ist.

Damit stellt sich die Frage einer eventuellen Entschädigung oder die Anhebung der Zumutbarkeitsgrenze erst im Einzelfall in einem daran anknüpfenden Genehmigungsverfahren für den Fall, dass die Genehmigung versagt und hierbei die Zumutbarkeitsgrenze überschritten wird.

Mit der zusätzlichen Eintragung des Kulturdenkmals in die Welterbeliste werden keine über das Denkmal- oder Naturschutzrecht hinausgehenden Erhaltungspflichten begründet. Inhalt und Schranken des Eigentums sind also bereits durch das Denkmal- und Naturschutzrecht begründet. Kraft seiner Situationsgebundenheit unterliegt das Welterbe hierbei natürlich einer gesteigerten Sozialbindung.

3.1.6 Substanzschutz nach dem Denkmalrecht

Zentrales Anliegen jeden denkmalpflegerischen Bemühens ist der Substanzschutz. Um ihn überwachen zu können, bedarf es für die Erhaltung und Pflege der Kulturdenkmäler in allen Ländern der in den Landesdenkmalschutzgesetzen geregelten Pflichten wie die Auskunft- und Duldungspflichten bis hin zum Betretungsrecht dieser Anlagen durch die Behördenvertreter. Von besonderer Bedeutung sind gemäß dem Auftrag der Landesverfassungen die Pflichten zur Erhaltung und Pflege der Kulturdenkmäler, wobei fachlich Besonderheiten für die Gartendenkmalpflege (Hennebo 1985) und die Kulturlandschaftspflege (Schenk/Fehn/Denneke 1997) gelten.

Ohne auf die Besonderheiten einzelner Landesdenkmalschutzgesetze eingehen zu können, sei angemerkt, dass überall Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte ihre Denkmäler in Stand zu halten, in Stand zu setzen, sachgemäß zu behandeln und vor Gefährdung zu schützen haben, soweit ihnen das zumutbar ist (Martin/Krautzberger 2004: 406 f.).

Bei Alleen als Teil der Straße hat der Träger der Straßenbaulast die Erhaltungs- und Pflegepflicht (Hönes 2003a: 7). Bei historischen Friedhöfen kommen die Regelungen des Friedhofsrechts z.B. über die Nutzung oder Schließung von Friedhöfen hinzu (Hönes 2002b: 53).

Baudenkmäler und damit auch historische Park- und Gartenanlagen sind in der Regel so zu nutzen, dass die Erhaltung der Substanz auf Dauer Gewähr leistet wird (z.B. § 8 Abs. 1 DSchG-NW).

Ergänzend zu den zahlreichen erlaubnispflichtigen Maßnahmen an (Garten-) Denkmälern (Kleeberg/Eberl 2001: 1112 f.) oder bei Maßnahmen in der Umgebung (siehe 3.2.4) ist zur Sicherung des Schutzzwecks des Gesetzes sogar die Wiederherstellung des ursprünglichen

Zustandes (Hönes 1995: § 14 Rn. 44) vorgesehen. Bei Alleen kann dies zu Kollisionen mit straßenrechtlichen Vorgaben zur Vermeidung von Unfällen mit Aufprall auf Bäumen führen.

Bei der Wiederherstellung geht es letztlich oft um die Beseitigung eines rechtswidrig hergestellten Zustandes (Restitutionspflicht). Der Gesetzgeber fordert damit nicht die Rekonstruktion längst verschwundener Baudenkmäler oder Gärten, will aber sicherstellen, dass der ursprüngliche Zustand so weit wie möglich wiederhergestellt wird. Nur so kann im Einzelfall die schützenswerte Substanz bewahrt und das Bild erhalten bleiben, wobei gleichzeitig der Schutzgrund wieder deutlich wird. Dabei kann es sich um Materialerneuerung, die Neuanpflanzung von rechtswidrig beseitigten Bäumen, die Rückgängigmachung von störenden Maßnahmen wie Werbeeinrichtungen, den Abbruch unerlaubter Gebäude oder das Zurückbringen von Gartenfiguren handeln. Daneben bleibt die Wiederherstellung eines Kulturdenkmals zur Wahrung der denkmalpflegerischen Belange nach dem allgemeinen Genehmigungsverfahren erlaubnispflichtig (Wurster 2002: 44). Hinsichtlich der Pflanzungen wird sich zwischen Instandhaltung, wozu das Verjüngen der Bestände gehört, und Wiederherstellung, wozu es auch gehört, noch Vorhandenes, aber im Absterben begriffenes, zu ersetzen, oft schwer zu trennen sein. Um diese Verpflichtungen seitens des Staates auch durchsetzen zu können, ist in einzelnen Ländern ein Vorkaufsrecht, in allen Ländern als „ultima ratio“ die Enteignung als Möglichkeit vorgesehen, wenn es sonst keine rechtlich und wirtschaftlich vertretbare Lösung mehr gibt und auch Landeszuschüsse zur Erhaltung der bedrohten Park- oder Gartenanlage nicht helfen. Keine historische Park- und Gartenanlage kann nach den Erfahrungen der Denkmalpfleger gegen den Willen des Eigentümers langfristig erhalten werden, da unter solchen Bedingungen kaum eine kontinuierliche Pflege möglich ist. Nur im Miteinander der Beteiligten ist das Erhaltungsziel zu erreichen.

3.1.7 Umgebungsschutz nach Denkmalrecht

Denkmalschutz braucht Substanz- und Umgebungsschutz. Bei vielen Kulturdenkmälern gehört ein bestimmter Freiraum zum originären Bestand. Dies gilt für den Wirkungsraum einer Höhenburg wie die Wartburg (K/1999) ebenso wie für die freistehende Wallfahrtskirche Wies (K/1983). Ohne Sichtbeziehungen ist manche denkmalpflegerische Aussage nicht verständlich. Viele Welterbestätten in Deutschland sind gerade Musterbeispiele hierfür. Das Dessau-Wörlitzer Gartenreich (K/2000) ist ein Beispiel gewollter Sichtbeziehungen zu einzelnen Kulturdenkmälern, die wiederum unverzichtbarer Teil des ganzen Denkmalbereichs sind. Wirkungsraum und Ensemble sind jedoch in aller Regel nicht identisch. Daher kommt der Erfassung und Benennung der Kulturdenkmäler in Denkmallisten und Denkmalbücher zur Durchsetzung des denkmalpflegerischen Erhaltungsgebots zentrale Bedeutung zu. Auch die Umgebung kann Teil eines aufgelisteten Denkmals sein, insbesondere wenn sie z. B. mit einem Baudenkmal aus Gründen der Denkmalschutzes eine Einheit bildet wie eine Villa mit Park und Einfriedung oder eine Kirche mit Kirchhof (Friedhof) und Friedhofsmauer. Das Denkmal ist insbesondere oft wegen seines architektonischen Konzepts oder seiner topographischen Situation besonders auf seine Umgebung angewiesen (Wurster 2001: 61). Im Einzelfall bietet die Unterschutzstellung eines Ensembles oder Denkmalbereiches die Möglichkeit, die Umgebung eines einzelnen Gebäudes dadurch zu schützen, dass nicht nur auf das isolierte Erscheinungsbild, sondern auch auf den Gesamteindruck im Zusammenhang mit anderen Bauwerken abgestellt wird (Weber 1998: 42).

Beim Dom zu Speyer (K/1981) hat es wegen geplanter Bauten von untergeordneter Bedeutung in der Umgebung des Doms ebenso wie bei den Trierer Römerbauten (K/1986) wegen einer Wohnbebauung zu nahe am Amphitheater mit den Vertretern der UNESCO

Diskussionen gegeben. Beim Mittelrhein führte die Frage des Umgebungsschutzes für die Hänge („Auf dem Michelfeld“) des Mittelrheintals über der Altstadt von Oberwesel zu einem Verwaltungsrechtsstreit (VG Koblenz, NVwZ 1986, S. 244), der zu Gunsten des Denkmalschutzes entschieden wurde (Hönes 1995: 31). Nun gibt es wegen eines geplanten Neubaugebietes „Auf Fasel“ in Oberwesel erneut Auseinandersetzungen über den Bebauungsplan. Ausgangspunkt ist auch hier, dass die Gemeinde durch Satzung nach § 10 Abs. 1 BauGB den Bebauungsplan beschließen und damit rechtsverbindlich die städtebauliche Ordnung festsetzen kann. Bei Entscheidungen über das Kultur- und Naturerbe der Welt als Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinde (Art. 28 Abs. 2 GG) versteht dies bei der UNESCO wohl niemand, da man dort aus völkerrechtlicher Sicht nicht davon ausgeht, dass das Welterbe in solchen Fällen nur eine „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ (so Art. 28 Abs. 2 GG) sein soll. Angesichts der kommunalen Lobby in Bund, Ländern und Gemeinden ist nicht zu erwarten, dass die an der Planungshoheit der Gemeinden seit Jahren geübte Kritik (Hönes 1979: 378) auf fruchtbaren Boden fällt. Vielmehr wurden die Genehmigungstatbestände in § 10 BauGB seit dem Bundesbaugesetz von 1960 (§ 11 BBauG 1960) immer weiter reduziert (Hoppe/Bönker/Grotefels 2004: § 3 Rn. 238). Somit gibt es bei der Verantwortung des Vertragsstaates für das Welterbe in Deutschland im Interesse der kommunalen Selbstverwaltung auch bei den Welterbestätten eine geteilte Verantwortung zwischen staatlichem Denkmalschutz und kommunaler Planungshoheit, ohne dass es wegen der Bedeutung der Welterbestätten Ausnahmeregelungen gibt.

Bei der 28. Sitzung des Welterbekomitees am 5. Juli 2004 in Suzhou, China, unterstrich ICOMOS die Bedeutung, die der weithin sichtbare Kölner Dom (K/1996) für die Kulturlandschaft der Kölner Bucht hat. Die geplanten Hochhäuser und das im Bau befindliche Hochhaus wurden dabei als starke Gefährdung der visuellen Integrität des Doms und der einzigartigen Kölner Stadtsilhouette dargestellt. Folglich wurde der Dom nach Art. 11 der Welterbekonvention in die „Liste des Welterbes in Gefahr“ aufgenommen, die einfach auch „Rote Liste“ genannt wird. Damit hat der Umgebungsschutz für die Welterbestätten in Deutschland sogleich eine andere Dimension bekommen. Zugleich wurde durch diesen Vorgang eine generelle Diskussion zur Notwendigkeit von Richtlinien für visuelle Beeinträchtigungen von Welterbestätten, insbesondere in wirtschaftlich expandierenden Städten, angestoßen (unesco heute online, 8. 8. 2004).

Gerade das Beispiel des Kölner Doms hat deutlich gemacht, dass es auch eines Höhenentwicklungskonzepts für die Kölner Innenstadt bedarf, wobei man nicht nur den Dom als Einzeldenkmal würdigen sollte, sondern das Stadtbild Kölns als Gesamtkunstwerk. Hier macht sich im Denkmalrecht nachteilig bemerkbar, dass anerkannte Denkmalpflegeorganisationen (Memmesheimer/Upmeier/Schönstein 1989: § 22 Rn. 2) anders als im Naturschutzrecht die anerkannten Vereine (§ 58 f. BNatSchG) kein Klagerecht haben (Hönes 1995: § 28 Rn.1).

Umgebungsschutz ist nicht nur für Baudenkmäler und Denkmalbereiche (Ensembles) wichtig. Er kann auch für archäologische und erdgeschichtliche Denkmäler sowie Naturdenkmäler von Bedeutung sein. In Einzelfällen aber geht die Notwendigkeit des Schutzes weit über einen solchen Kernbereich hinaus. Beruht doch die besondere Bedeutung eines Kulturdenkmals oft auf dem Wechselspiel eines denkmalwerten Objekts mit seiner Umgebung, in die es hineinkonzipiert wurde oder in der es geschichtlich verwurzelt ist. Die räumliche Abgrenzung der Umgebung hängt insbesondere von der Art, der Größe und der Lage des Kulturdenkmals sowie von der Eigenart der Umgebung ab. So ist bei archäologischen Denkmälern (Bodendenkmälern) wie vorgeschichtlichen Grabhügeln ihr geschichtlicher Wert und ihre geschichtliche Bedeutung nur dann zu erkennen, wenn sie frei in der Landschaft liegen, denn ihre gesamte Wirkung ist von dieser Lage abhängig. Daher soll das Denkmal nicht durch Maßnahmen in seiner Umgebung übertönt oder verdrängt werden. Es soll vielmehr die

Achtung gegenüber den Werten erkennbar bleiben, die das Denkmal verkörpert. Umgebung ist nicht nur das Gelände in der Nähe der Kulturdenkmäler, der unmittelbare Umgriff, wie wir bei der Beeinträchtigung von Windkraftanlagen zunehmend feststellen müssen, sondern theoretisch der gesamte Geländeabschnitt, von dem aus das Kulturdenkmal gesehen werden kann.

Kein Wunder, dass der „Umgebungsschutz“ in der Praxis und damit auch in der Rechtsprechung zum Denkmalrecht eine zunehmende Rolle spielt. Dabei geht es vielfach um den Schutz der Umgebung, soweit dieser Bereich keinen eigenständigen Denkmalwert besitzt, da eigentlich das Kulturdenkmal mit seiner Ausstrahlungskraft geschützt werden soll, wozu der mittelbare Schutz der Umgebung jedoch unverzichtbar ist. In anderen Fällen ist die Sichtachse zum Kirchturm oder Schloss oder die hinführende Allee der unbedingt mitzuschützende Teil, so dass der umgangssprachliche Begriff „Umgebungsschutz“ für die gewollte Schutzwirkung der eingebürgerte Begriff bleiben sollte. In Anlehnung an den in der 70er Jahren aufkommenden Umweltschutz sprach Albert Knöpfli in seinem Werk „Schweizerische Denkmalpflege“ (Knöpfli 1972: 148) im Zusammenhang mit dem Umgebungsschutz von „Denkmälern ohne Lebensraum“. Der Umgebungsschutz profitierte damals von dem Bewusstseinswandel im Sinne der gängigen Formulierung: „Unser Lebensraum braucht Schutz: Denkmalschutz“ (Hönes 1989: 480). Es geht hierbei nicht um ein absolutes Veränderungsverbot, sondern zunächst einmal um die Genehmigungspflicht von Handlungen in der Umgebung von Kulturdenkmälern.

Damit werden durch den Umgebungsschutz fast durchweg auch Eigentümer und sonstige Verfügungsberechtigte von Grundstücken dem Schutzzweck und damit gewissen Eigentumsbeschränkungen unterworfen, obwohl sich auf diesen betroffenen Grundstücken selbst kein Kulturdenkmal befindet und der Eigentümer in aller Regel für sein Grundstück keine Zuschüsse seitens des Denkmalschutzes und keine Steuererleichterungen in Anspruch nehmen kann. Das Spannungsfeld von Eigentümerinteressen und Gemeinwohlbindung als zentrales Thema des Denkmalschutzes muss also gerade beim Umgebungsschutz mit Blick auf die Anforderungen der Welterbekonvention noch Konturen bekommen. Dies führt wieder zum Landesdenkmalrecht.

Alle Landesdenkmalschutzgesetze versuchen aus kulturstaatlicher Verantwortung für die Kulturdenkmäler, diese vor Beeinträchtigungen in ihrer Umgebung zu schützen. Der Begriff „Umgebung“ findet als unbestimmter Rechtsbegriff in fast allen Denkmalschutzgesetzen bereits seit rund 100 Jahren Verwendung. Schon das Gesetz, den Denkmalschutz betreffend vom 16. Juli 1902 (für Hessen-Darmstadt) schützte in Art. 2 die Umgebung des Baudenkmals. Danach durften bauliche Anlagen oder Veränderungen in der Umgebung eines Baudenkmals, welche dieses in missständiger Weise zu verdecken oder das Baudenkmal oder dessen Umgebung zu verunstalten geeignet sind, nur nach vorgängiger behördlicher Genehmigung ausgeführt werden (Hönes 1987: 129).

Entsprechend der damaligen Zuordnung gab es in Art. 33 f. dieses Gesetzes vom 16. Juli 1902 auch den Schutz der Naturdenkmäler, der auch auf die Umgebung des jeweiligen Naturdenkmals ausgedehnt werden konnte. Das Verbot von Aufschriften, Reklameschildern und dergleichen, welche in landschaftlich hervorragende Gegenden für das landschaftliche Bild missständig erscheinen, konnte nach Art. 33 dieses Gesetzes durchgesetzt werden vergleichbar den Regelungen der damals aufkommenden „Verunstaltungsgesetze“. Denkmäler wurden somit schon seit dieser Zeit nicht nur in ihrer Substanz, sondern auch mit ihrer Umgebung geschützt.

In der aktuellen Denkmalschutzgesetzgebung der Länder gibt es trotz des vielen Gesetzen gemeinsamen Begriffs der „Umgebung“ in föderalistischer Vielfalt Abweichungen. Dies wird insbesondere bei den Genehmigungstatbeständen deutlich. Daher soll ohne Anspruch auf

Vollständigkeit zunächst ein Überblick dieser denkmalrechtlichen Genehmigungstatbestände in alphabetischer Reihenfolge gegeben werden:

In **Baden-Württemberg** ist nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 DSchG BW auch die Umgebung Gegenstand des Denkmalschutzes, „soweit sie für dessen Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung ist (15 Abs. 3)“. Daher dürfen nach § 15 Abs. 3 DSchG BW bauliche Anlagen in der Umgebung eines eingetragenen Kulturdenkmals, soweit sie für dessen Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung sind, nur mit Genehmigung der Denkmalschutzbehörde errichtet, verändert oder beseitigt werden. Andere Vorhaben bedürfen dieser Genehmigung, wenn sich die bisherige Grundstücksnutzung ändern würde. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn das Vorhaben das Erscheinungsbild des Denkmals nur unerheblich oder nur vorübergehend beeinträchtigen würde oder wenn überwiegende Gründe des Gemeinwohls unausweichlich Berücksichtigung verlangen. Die Genehmigungspflicht ist demnach nicht davon abhängig, dass ein konkretes Vorhaben für das Erscheinungsbild eines eingetragenen Kulturdenkmals von erheblicher Bedeutung ist (Strobl/Majocco/Sieche 2001: 190). Nachteil dieser Regelung ist, dass der Umgebungsschutz nur auf diese herausgehobenen Kulturdenkmäler reduziert bleibt. Dabei bedarf es aber z.B. bei der Kulturlandschaftspflege gerade auch des Umgebungsschutzes „einfacher“ Kulturdenkmäler in Feld und Flur, selbst auf der Welterbeinsel Reichenau!

In **Bayern** bedarf der Erlaubnis nach Art. 6 Abs. 1 S. 2, wer in der Nähe von Baudenkmalern Anlagen errichten, verändern oder beseitigen will, wenn sich dies auf Bestand oder Erscheinungsbild eines der Baudenkmalere auswirken kann. Der Gesetzgeber hat hier den gängigen Begriff „Umgebung“ durch das Erfordernis „in der Nähe“ umschrieben (Eberl/Martin/ Petzet 1997, Erl. 26 zu Art. 6). Dieser Schutz erscheint zur Erhaltung ganzer Denkmallandschaften und Kulturlandschaften (Breuer 1997: 5), wie es sie gerade in Bayern noch gibt, nicht immer ausreichend.

In **Berlin** wird in § 10 der Schutz der unmittelbaren Umgebung näher geregelt: Dort darf die unmittelbare Umgebung eines Denkmals nach § 10 Abs. 1, soweit sie für dessen Erscheinungsbild von prägender Bedeutung ist, durch Errichtung oder Änderung baulicher Anlagen, durch die Gestaltung der unbebauten öffentlichen und privaten Flächen oder in anderer Weise nicht so verändert werden, dass die Eigenart und das Erscheinungsbild des Denkmals wesentlich beeinträchtigt werden. Nach § 10 Abs. 2 ist die unmittelbare Umgebung der Bereich, innerhalb dessen sich die bauliche oder sonstige Nutzung von Grundstücken oder von öffentlichen Flächen auf das Denkmal prägend auswirkt. Im Unterschied zu einigen Ländern wie Bayern gilt § 10 für alle Arten von Denkmalen, also einzelne Baudenkmale, Denkmalbereiche, Gartenanlagen und Bodendenkmale. Je nach den Verhältnissen kann dies sogar Silhouetten des Stadtbildes, weite Sichtachsen und den Bereich umfassen, innerhalb dessen sich z. B. nutzungsbedingte Emissionen eines Betriebes wie Abgase negativ auf die Eigenart eines Denkmals auswirken (Martin/Schmidt 2000: 101).

In **Brandenburg** unterliegt nach der Neuregelung des Denkmalschutzrechts vom 24. Mai 2004 (GVBl. S. 215) dem Schutz dieses Gesetzes gemäß § 2 Abs. 3 BbgDSchG auch die nähere Umgebung eines Denkmals, soweit sie für dessen Erhaltung, Erscheinungsbild oder städtebauliche Bedeutung erheblich ist (Umgebungsschutz). Dies ist nun eine Reduzierung auf die „nähere Umgebung“. Bei den erlaubnispflichtigen Maßnahmen des § 9 wird die Erlaubnispflicht jedoch nicht auf die Nähere“ Umgebung reduziert. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 BbgDSchG bedarf der Erlaubnis, „wer durch die Errichtung oder Veränderung von Anlagen oder sonstige Maßnahmen die Umgebung eines Denkmals verändern will. Zusätzlich wird nach § 27 Abs. 1 S. 1 BbgDSchG die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-

Brandenburg ermächtigt, zur Abwehr von Gefahren für die in ihrem Vermögen befindlichen baulichen und gärtnerischen Anlagen eine ordnungsbehördliche Verordnung zu erlassen.

Bisher war die Umgebung in § 14 Abs. 2 BbgDSchG a. F. (1991) ausdrücklich definiert: Die Umgebung eines Denkmals war der Bereich, innerhalb dessen sich die bauliche oder sonstige Nutzung von Grundstücken oder öffentlichen Flächen auf das Denkmal auswirken kann. Nicht entscheidend ist dabei, ob es sich um öffentliche oder private Grundstücksflächen handelt (Schneider/Franzmeyer-Werbe/Martin/Krombholz 2000: 133).

In **Bremen** gehört nach der Begriffsbestimmung für Kulturdenkmäler gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Satz 1 die Umgebung zum Kulturdenkmal, soweit es mit der Hauptsache eine kulturelle Einheit bildet, deren Erhaltung aus wissenschaftlichen, künstlerischen, technischer oder heimatgeschichtlichen Gründen im öffentlichen Interesse liegt. Weiterhin bedürfen nach § 10 Abs. 2 Maßnahmen in der Umgebung geschützter unbeweglicher Kulturdenkmäler der Genehmigung. Diese dürfen nach Absatz 3 nur versagt werden, wenn Belange des Denkmalschutzes entgegenstehen.

In **Hamburg** ist der „Umgebungsschutz“ in § 9 geregelt. Während das Denkmal- und Naturschutzgesetz von 1920 (Amtsblatt S. 1441) in dem damaligen § 10 noch allgemeiner regelte, dass die Umgebung eines Baudenkmals ohne Genehmigung der Behörde weder durch bauliche Anlagen noch sonst verändert werden darf, schränkt die nun geltende Fassung des Denkmalschutzgesetzes von 1973 die in § 10 praktisch fortgeltende Regelung von 1920 seit der Novelle vom 25. 6. 1997 (HbgGVBl. S. 267) mit der Neufassung des Umgebungsschutzes wie folgt ein: „Die unmittelbare Umgebung eines Denkmals, soweit sie für dessen Erscheinungsbild oder Bestand von prägender Bedeutung ist, darf ohne Genehmigung der zuständigen Behörde durch Errichtung, Änderung oder Beseitigung baulicher Anlagen, durch die Gestaltung der unbebauten öffentlichen oder privaten Flächen oder in anderer Weise nicht dergestalt verändert werden, dass die Eigenart und das Erscheinungsbild des Denkmals wesentlich beeinträchtigt werden“. Somit ist der Umgebungsschutz seit 1997 näher bestimmt worden. Dabei ist die Umgebung nicht mehr im Sinne von § 2 als Denkmal anzusehen, sondern unterliegt nur noch hinsichtlich dort vorgenommener Veränderungen einem Genehmigungsvorbehalt (Drucks. 15/7398 v. 29. 4. 1997, S. 321).

Aus rechtshistorischer Sicht ist anzumerken, dass der Umgebungsschutz nach dem Denkmal- und Naturschutzgesetz von 1920, nach dessen § 1 nicht nur die Bau- und Naturdenkmäler, sondern auch die Umgebung von Bau- und Naturdenkmälern den Schutz dieses Gesetzes genossen, wegen des „Galgenberg“- Urteils des Reichsgerichts vom 11. 3. 1927 (RGZ 116, S. 268) angesichts der Finanzknappheit der Länder einen schweren Rückschlag erlitten hatte in einigen Ländern wie Preußen vielleicht sogar ein zeitgemäßes Denkmalschutzgesetz verhinderte (Hensel, 1928: 415 f.). Das Reichsgericht stellte damals fest, dass es eine Enteignung bedeutet, wenn ein Grundstück als Umgebung von Bau- und Naturdenkmälern in die Denkmalliste eingetragen wird. Danach konnte der Kläger eine angemessene Entschädigung für die vollzogene Enteignung fordern.

In **Hessen** bedarf nach § 16 Abs. 2 HessDSchG der Genehmigung, wer in der Umgebung eines unbeweglichen Kulturdenkmals Anlagen errichten, verändern oder beseitigen will, wenn sich dies auf den Bestand oder das Erscheinungsbild des Kulturdenkmals auswirken kann. Auch hier wird die Wirkung des Kulturdenkmals in seiner Umgebung, nicht dagegen die Umgebung selbst geschützt (Dörffeldt/Viebrock 1991: Erl. 16 zu § 16). Einen konkreten Radius für diesen denkmalrechtlichen Umgebungsschutz kann generell nicht gegeben werden. Es kommt auf den Einzelfall an (Seehausen 1997: Erl. 4.4).

In **Mecklenburg-Vorpommern** wird nach § 2 Abs. 3 DSchG MV bei Denkmalbereichen auch deren engere Umgebung einbezogen, sofern sie für deren Erscheinungsbild bedeutend ist. Nach Satz 2 wird mit dem Denkmalbereich das äußere Erscheinungsbild geschützt. Es bedarf nach § 7 Abs. 1 Buchst. b DSchG MV der Genehmigung der unteren Denkmalschutzbehörde, wer in der Umgebung von Denkmalen Maßnahmen durchführen will, wenn hierdurch das Erscheinungsbild oder die Substanz des Denkmals erheblich beeinträchtigt wird.

In **Niedersachsen** dürfen nach § 8 NdsDSchG in der Umgebung eines Baudenkmals Anlagen nicht errichtet, geändert oder beseitigt werden, wenn dadurch das Erscheinungsbild des Baudenkmals beeinträchtigt wird. Bauliche Anlagen in der Umgebung eines Baudenkmals sind auch so zu gestalten und instand zu halten, dass eine solche Beeinträchtigung nicht eintritt. Weiterhin bedarf der Genehmigung der Denkmalschutzbehörde nach § 10 Abs. 1 Nr. 4 NDSchG, wer in der Umgebung eines Baudenkmals Anlagen, die das Erscheinungsbild des Denkmals beeinflussen, errichten, ändern oder beseitigen will. Wie § 8 S. 1 NdsDSchG betrifft § 10 Nr. 4 alle baulichen Anlagen sowie Grünanlagen und sonstige Pflanzungen, soweit ein Betrachter sie zugleich mit dem Baudenkmal in den Blick bekommt (Schmaltz/Wiechert 1998: Rn. 12 zu § 10).

In **Nordrhein-Westfalen** kann bei Denkmalbereichen nach § 2 Abs. 3 Satz 2 DSchG NW die engere Umgebung zum Denkmalbereich gehören, sofern sie für deren Erscheinungsbild bedeutend ist. Nach § 9 Abs. 1 Buchst. c bedarf der Erlaubnis, wer in der engeren Umgebung von Baudenkmalern oder ortsfesten Bodendenkmalern Anlagen errichten, verändern oder beseitigen will, wenn hierdurch das Erscheinungsbild eines Denkmals beeinträchtigt wird. Alle Objekte, die an einem Punkt (Standort), von dem aus man wesentliche Teile des Denkmals wahrnimmt, zusammen mit diesem in den Blick kommen, können – je nach der konkreten Bewertung der Örtlichkeit – zur engeren Umgebung zählen (Memmesheimer/Upmeyer/Schönstein 1989, Rn. 10 zu § 9).

Das OVG Nordrhein-Westfalen hat mit Urteil vom 11. 9. 1997 (BauR 1998, S. 113) entschieden, dass eine beleuchtete Multifunktionswerbeanlage (Prismen-Wendeanlage) in der Nähe (20 bis 25 m) einer Kirche denkmalrechtswidrig ist im Sinne des § 9 Abs. 1 Buchst. b und Abs. 2 Buchst. a DSchG NW. Zur Frage der Erhaltung von Denkmälern nach § 7 DSchG NW hat das OVG mit Beschluss vom 9. 6. 1989 (BRS 49, S. 325) bezüglich einer 112 m von einer ehemaligen Burganlage entfernten Kläranlage entschieden, dass der Eigentümer des Baudenkmals die Kläranlage nicht verhindern kann. Die Pflicht des Denkmaleigentümers zur Erhaltung seines Denkmals korrespondieren nicht „spiegelbildliche Einflussmöglichkeiten und Abwehransprüche“. Den Normen des Denkmalrechts kommt nach Auffassung des Gerichts „eine drittbezogene Schutzrichtung nicht zu mit der Folge, dass sie den Inhalt des Rücksichtnahmegebots nicht beeinflussen“. Danach kann sich z. B. der Eigentümer des Kölner Doms eine Bebauung in der Umgebung denkmalrechtlich nicht verhindern.

In **Rheinland-Pfalz** ist nach § 4 Abs. 1 S. 3 DSchPflG RP die Umgebung Teil des unbeweglichen Kulturdenkmals, soweit sie mit diesem aus Gründen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege eine Einheit bildet. Diese Regelung, die sich z. B. an dem Bremer Denkmalschutzgesetz von 1975 orientierte (§ 2 Abs. 2 S. 1 BremDSchG), ist im Interesse eines effektiven Denkmalschutzes nach wie vor sinnvoll, da die Einbeziehung der Umgebung auch im Sinne von Freiflächen und Nebenanlagen nach wie vor wichtig ist. Dies gilt insbesondere auch für den Schutz archäologischer Denkmäler wie den obergermanischen Limes als geschütztes Kulturdenkmal in Form einer Denkmalzone mit Umgebung (Hönes 1995: Rn. 17 zu § 4). Bei dem Genehmigungstatbestand von Veränderungen in der Umgebung (§ 13 Abs. 2 S. 2) hat es wegen der (unnötigen) Verweisung auf die Umgebung im Sinne des § 4 Abs. 1 S. 3 jedoch Auslegungsprobleme gegeben.

Daher wurde seit längerer Zeit vorgeschlagen, bei der nächsten Gesetzesnovelle die Verweisung in § 13 Abs. 2 auf § 4 Abs. 1 Satz 4 zu streichen (Hönes 1995: Erl. 40 zu § 13 sowie S. 387). Auch wurde überlegt, in § 4 Abs. 1 Satz 4 das Wort „Umgebung“ durch die Worte „Freiflächen und Nebenanlagen“ zu ersetzen. So könnten durch die engeren Begriffe künftig juristische Überschneidungen mit § 13 Abs. 2 vermieden werden. Andererseits sollte man ohne überzeugende Argumente auf den seit 100 Jahren eingebürgerten Begriff „Umgebung“ nicht ohne Not verzichten.

Im **Saarland** ist künftig gemäß dem Gesetz Nr. 1554 zur Neuordnung des saarländischen Denkmalrechts vom 19. Mai 2004 (Amtsbl. S 1498) nach § 2 Abs. 3 SDSchG Gegenstand des Denkmalschutzes auch die Umgebung eines Kulturdenkmals, soweit sie für dessen Erscheinungsbild erheblich ist. Nach § 8 Abs. 1 Nr. 4 SDSchG dürfen Baudenkmäler nur mit Genehmigung in ihrem Erscheinungsbild verändert werden. Nach § 8 Abs. 2 SDSchG bedarf der Erlaubnis, wer in der Umgebung eines Baudenkmals Anlagen, die das Erscheinungsbild des Baudenkmals nicht nur vorübergehend beeinflussen, errichten, anbringen, ändern oder beseitigen will. Die Landesregierung hat damit nun den Umgebungsschutz „entsprechend seiner praktischen Relevanz“ auf die Umgebung von Baudenkmalern beschränkt. Sachlich ist dies nicht gerechtfertigt, doch spielt dies für die einzige Welterbestätte des Saarlandes, die Völklinger Hütte (K/1994) wohl keine Rolle. Außerdem bedürfen Veränderungen des Erscheinungsbildes von Denkmalbereichen nach § 8 Abs. 3 SDSchG der Genehmigung, soweit eine Rechtsverordnung nach § 18 Abs. 1 SDSchG dies vorschreibt.

In **Sachsen** gehören nach § 2 Abs. 2 SächsDSchG zu einem Kulturdenkmal auch die Nebenanlagen, soweit sie mit der Hauptsache eine Einheit von Denkmalwert bilden. Nach § 2 Abs. 3 SächsDSchG ist auch die Umgebung eines Kulturdenkmals, soweit sie für dessen Bestand oder Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung ist, Gegenstand des Denkmalschutzes. Nach § 12 Abs. 2 SächsDSchG bedürfen bauliche oder garten- und landschaftsgestalterische Anlagen in der Umgebung eines Kulturdenkmals, soweit sie für dessen Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung sind, nur mit Genehmigung errichtet, verändert oder beseitigt werden. Andere Vorhaben in der Umgebung eines Kulturdenkmals bedürfen dieser Genehmigung, wenn sich die bisherige Grundstücksnutzung ändern würde. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn das Vorhaben das Erscheinungsbild des Kulturdenkmals nur unerheblich oder nur vorübergehend beeinträchtigen würde oder wenn überwiegende Gründe des Gemeinwohls Berücksichtigung verlangen. Die Bedeutungsschwelle kann hierbei auch von der besonderen Wertigkeit des Denkmals abhängen. Der Begriff „andere Vorhaben“ in § 12 Abs. 2 Satz 2 wurde „unbesehen“ von § 15 Abs. 3 S. 2 DSchG BW übernommen (Martin/Schneider/Wecker/Bregger 1999: Erl. 2.7 zu § 12). Er kann auch z. B. die Anlage von Straßen, Beleuchtungskörpern, Telefonhäuschen oder Nutzungsänderungen beinhalten.

In **Sachsen-Anhalt** erstreckt sich der Schutz nach § 1 Abs. 1 S. 2 DSchG LSA auf die gesamte Substanz eines Kulturdenkmals einschließlich seiner Umgebung. Bei der Begriffsbestimmung der Denkmalbereiche ist in § 2 Abs. 2 Nr. 2 deren Umgebung einbezogen, wenn das Bauwerk zu ihr in einer besonderen historischen, funktionalen oder ästhetischen Beziehung steht. Dies ist wegen der vielen Welterbestätten in Sachsen-Anhalt (Landesheimatbund Sachsen-Anhalt 2003) von besondere Bedeutung. Nach § 14 Abs. 1 Nr. 3 DSchG LSA bedarf einer Genehmigung, wer ein Kulturdenkmal durch Errichtung, Wegnahme oder Hinzufügung von Anlagen in seiner Umgebung im Bestand und Erscheinungsbild verändern, beeinträchtigen oder zerstören will. Der Grad der Veränderung ist hierbei unmaßgeblich. Nach einem Urteil des VG Dessau vom 26. 9. 1996 (LKV 1997, S. 302 = NVwZ 1997, S. 931) liegt eine Beeinträchtigung eines Kulturdenkmals auch dann vor,

wenn nicht die Substanz des Denkmals selbst betroffen ist (Werbetafel vor einem Gebäude), wohl aber dessen nächste Umgebung in einer Weise verändert wird, welche sich negativ auf die städtebauliche und kulturell-künstlerische Bedeutung des Objekts auswirkt. Mit einem weiteren Urteil hat das VG Dessau am 19. 11. 1998 (A 1 K 470/97) wegen der Erteilung einer Baugenehmigung zu Errichtung einer Schirmbar (mobiler Getränkeverkaufsstand) auf dem Marktplatz in Wittenberg, also unweit der zu den Luther-Gedenkstätten zählenden Stadtkirche (K/1996) entschieden, dass das Vorhaben einer Baugenehmigung nach § 65 Abs. 1 BauO LSA bedarf und dass es mit den dem Denkmalschutzgesetz als öffentlich-rechtlicher Norm im Sinne des § 74 Abs. 1 S. 1 BauO LSA nicht vereinbar sei, wobei die Baugenehmigung diese denkmalrechtliche Genehmigung umfassen würde (§ 14 Abs. 8 Satz 1, 1 Halbsatz DSchG). Die Errichtung einer Schirmbar stellt ein Eingriff im Sinne von § 10 Abs. 1 Satz 1 DSchG dar. Die innerhalb des Wallringes gelegene Wittenberger Altstadt ist ein Denkmalbereich im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG. Der festgestellte Eingriff ist auch nicht nach § 10 Abs. 2 DSchG zulässig. Nach § 10 Abs. 2 Nr. 2 kann ein Eingriff genehmigt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse anderer als wissenschaftlicher Art (§ 10 Abs. 2 Nr. 1 DSchG) den Eingriff verlangt. Die Vorschrift stellt ein Ausnahmetatbestand dar. Die von Gesetzgeber hoch angesetzten öffentlichen Interessen des Denkmalschutzes sollen (nur) dann hinter anderen öffentlichen Interessen zurückstehen, wenn dies überwiegen. Sie dürfen also nicht nur gleichwertig sein, sondern müssen ein höheres Gewicht haben, wobei das Gewicht durch Abwägung der öffentlichen Interessen zu ermitteln ist. Die Abwägung ist Teil der Genehmigungsvoraussetzungen, also keine Ermessens- oder sonstige Entscheidung. Die somit erforderliche Abwägung fällt nach Auffassung des VG Dessau zu Lasten des Klägers aus.

Das nun folgende Beispiel einer Baumaßnahme am sog. Drehberg im Dessau-Wörlitzer Gartenreich (K/ 2000) soll zeigen, wie schwer der Umgebungsschutz selbst bei Welterbestätten durchzusetzen ist.

Die Eigentümerin eines eingeschossigen Wohnhauses von insgesamt acht Wohnhäusern ähnlicher Bauart beantragte beim Landkreis die Genehmigung eines Anbaus von etwa 6 x 7 m. Das Verwaltungsgericht bestätigte zwar die Denkmaleigenschaft des Drehbergs nach § 2 Abs. 1 DSchG LSA, da der Drehberg ein anschauliches Zeugnis für das Wirken des der Aufklärungsphilosophie verpflichteten Fürsten Leopold Friedrich Franz darstellt. Sie war seinerzeit als monumentale Grabanlage und zugleich Austragungsort von wiederkehrenden Festspielen konzipiert, die an die antiken olympischen Spiele angelehnt waren. Daher wurde der Drehberg dieses Jahr bei den Berichten über die Olympischen Spiele 2004 häufig auch als einer der frühesten Vorläufer der Olympiade genannt. Außerdem liegt er im Welterbe und ist somit ein wichtiger Teil von ihm. Obwohl vom Verwaltungsgericht anerkannt wurde, dass zum Denkmalschutz auch die Umgebung des Einzeldenkmals Drehberg gehört, genehmigte es den Anbau, da nach seiner Meinung die Denkmalqualität nicht erheblich beeinträchtigt wird (VG Dessau, Urt. v. 16. 10 2002, NuR 2004, S. 59). Außerdem wollte das Gericht das Dessau-Wörlitzer Gartenreich nicht unter den Begriff des (Einzel-) Baudenkmals fassen. „Großräumige Landschaftsgestaltungen durch das Anlegen von Wegen, Sichtachsen und einzelnen Blickpunkten in einer Wald- und Wiesenlandschaft fallen daher nicht unter den Begriff des (Einzel-) Baudenkmals“ (VG Dessau aaO.). Aus diesem Grunde musste Sachsen-Anhalt, wie bereits berichtet, das Denkmalschutzgesetz ändern und in § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 DSchG LSA den Begriff der „historischen Kulturlandschaften“ mit Bezug zur Welterbeliste der UNESCO einführen (GVBl. 2003, S. 158).

Das Rechtsproblem der Genehmigung nach § 10 DSchG LSA wurde jedoch nicht beseitigt, so dass zu befürchten ist, dass Anbauten dieser Art dort nach Denkmalrecht auch künftig nicht verhindert werden können. Folglich bleibt hier als ultima ratio neben der Enteignung nach § 19 DSchG LSA nur der freihändige Erwerb der Grundstücke zur Verhinderung weiterer Bebauung. Dafür gibt es aber nach den Bewilligungsrichtlinien in aller Regel bisher im

Denkmalschutz kein Geld. Dabei verlangt die UNESCO einen ausreichenden tatsächlichen und rechtlichen Schutz.

In **Schleswig-Holstein** bedarf nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 DSchG SH die Veränderung der Umgebung eines eingetragenen unbeweglichen Kulturdenkmals der Genehmigung, wenn sie geeignet ist, den Eindruck des Kulturdenkmals wesentlich zu beeinträchtigen. Nach Nr. 4 gilt entsprechendes für die Veränderung der Umgebung eines festgelegten Bereichs. Die Umgebung ist Gegenstand des Denkmalschutzes insoweit, als sie zum Ausstrahlungsgebiet des Kulturdenkmals gehört (Gallinat 1997, Erl. 2.3.2 zu § 9). Da der Umgebungsschutz auch für archäologische Denkmale (§ 1 Abs. 2) gilt, gibt es zum Umgebungsschutz in Schleswig-Holstein eine Reihe wichtiger Gerichtsentscheidungen (Hönes DSI 3/2001: 43).

In **Thüringen** bedarf nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 ThürDSchG einer Erlaubnis, wer in der Umgebung eines unbeweglichen Kulturdenkmals Anlagen errichten, verändern oder beseitigen will, wenn sich dies auf den Bestand oder das Erscheinungsbild des Kulturdenkmals auswirken kann. Die Umgebung muss im Einzelfall ermittelt werden. Bedeutung und Größe des Kulturdenkmals einerseits, Umfang des Vorhabens andererseits sowie Sichtbeziehungen zwischen beiden sind maßgebliche Kriterien (Seifert/Viebrock/Dusek/Zießler 1992: Erl. 2 zu § 13).

Die Dokumentation der Berücksichtigung des Umgebungsschutzes hat trotz föderalistischer Vielfalt der Landesdenkmalschutzgesetze auch eine Reihe von Gemeinsamkeiten zur denkmalrechtlichen Auffassung über den Umgebungsschutz aufgezeigt. Eine ausdrückliche Definition der Umgebung wie in Berlin, Brandenburg oder Hamburg kann gerade auch mit Blick auf den Schutz des Eigentums (Art. 14 GG) hilfreich sein. Nachbesserungen zu Gunsten eines effektiveren Umgebungsschutzes erscheinen gerade wegen der Welterbestätten bei einigen Landesdenkmalschutzgesetzen aus kulturstaatlicher Verantwortung für die Erhaltung der Ausstrahlungskraft der Kulturdenkmäler ratsam, in Rheinland-Pfalz, wie dargelegt, wegen der dortigen Rechtsprechung unabdingbar.

Nach dem von den Mitgliedstaaten des Europarates unterzeichneten Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes Europas vom 3. 10. 1985 (BGBl. 1987 II S. 624) haben sich die Vertragsparteien in Art. 4 verpflichtet, falls dies noch nicht geschehen ist, Rechtsvorschriften einzuführen, die vorsehen, dass jedes Vorhaben, das die Umgebung von Denkmälern berührt, die bereits geschützt sind oder für die ein Schutzverfahren eingeleitet worden ist, einer zuständigen Behörde vorzulegen ist. Somit sind nach den Erläuterungen hierzu Vorhaben in Bezug auf ihre nähere Umwelt (Art. 4 Nr.2 a und b des Übereinkommens) und in ihrem Sichtfeld gemeint. Ohne Kündigung dieses Übereinkommens von Granada, das schon aus kulturpolitischen Gründen niemand will, werden die Länder nicht hinter diesen Mindestanforderungen zum Umgebungsschutz zurückbleiben können.

Andere internationale Empfehlungen wie die Charta von Venedig von 1964 berücksichtigen den Umgebungsschutz ausdrücklich. Daher wird dort in Artikel 6 festgestellt, dass zur Erhaltung eines Denkmals die Bewahrung eines seinem Maßstab entsprechenden Rahmens gehört. Wenn die überlieferte Umgebung noch vorhanden ist, „muss sie erhalten werden und es verbietet sich jede neue Baumaßnahme, jede Zerstörung, jede Umgestaltung, die das Zusammenwirken von Bauvolumen und Farbigkeit verändern könnte“.

Nach der Charta von Florenz über die historischen Gärten vom 21. 5. 1981 muss der historische Garten wegen seines Denkmalcharakters im Sinne der Charta von Venedig unter Schutz gestellt werden (Art. 3). Nach dem Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. 1. 1992 umfasst das archäologische Erbe nach Art. 1 Abs. 3 Bauwerke, Gebäude, Ensembles, erschlossene Stätten, bewegliche Gegenstände, Denkmäler jeder Art sowie ihre Umgebung, gleichviel ob an Land oder unter Wasser.

Auch die Empfehlung der 17. Generalkonferenz der UNESCO vom 16. November 1972 geht davon aus, dass nach Nr. 23 alle an dem Kulturerbe vorgenommenen Arbeiten darauf gerichtet sein sollen, sein ursprüngliches Aussehen zu erhalten und es vor allen Neu- und Umbauten zu schützen, welche die zwischen ihm und seiner Umgebung bestehenden Proportionen und Farbverhältnisse beeinträchtigen könnten. „Die im Lauf der Zeit entstandene und vom Menschen geschaffene Harmonie zwischen einem Denkmal und seiner Umgebung ist von größter Bedeutung und soll grundsätzlich nicht beeinträchtigt oder zerstört werden. Die Isolierung eines Denkmals durch Zerstörung seiner Umgebung soll in der Weise nicht genehmigt werden“ (Nr. 24 der UNESCO-Empfehlung von 1972).

Die Denkmalpflege tritt mit diesen Ansprüchen über den engen, rein konservatorischen Bereich hinaus. Albert Knoepfli schreibt hierzu (Knöpfli 1972: 211): „Ihre Pflinglinge stehen eben nicht in der bewahrenden Abgeschlossenheit von Museen, sondern sind an den Blutkreislauf eines Gesamtorganismus angeschlossen und müssen in ihm lebensfähig erhalten werden“.

Dieser Hinweis erinnert daran, dass der denkmalrechtliche Umgebungsschutz in Aller Regel von den meist staatlichen unteren Denkmalschutzbehörden durchgesetzt werden muss, während die gemeindliche Einflussnahme auf die Umgebung primär über das Bau- und Planungsrecht erfolgt. Daher bleibt der Aktionsradius staatlicher Denkmalpflege oftmals gering (Viebrock 2004: 379). Somit stellt sich die Frage, ob der kommunale Aktionsradius im Bau- und Planungsrecht bei Welterbestätten aus kulturstaatlicher Verantwortung und völkerrechtlicher Verpflichtung nicht eingeschränkt werden sollte.

3.1.8 Organisation

In einem Gutachten über die Förderung und Finanzierung der Welterbestätten in Deutschland ist kein großer Raum zur Erörterung von Organisationsfragen, zumal dies, abgesehen vom Sondergebieten wie die auswärtigen Angelegenheiten und den Kulturgüterschutz beim Zivilschutz (Art. 73 Nr. 1 GG) oder Fragen der Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und Opfer von Gewaltherrschaft bis hin zu Fragen des Schutzes deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland (Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 GG) kein Thema des Bundes, sondern gerade im Denkmalschutz das Hausgut der Länder ist.

Organisationsfragen können aber zu Schicksalsfragen werden (Hönes 1989b: 480).

Hier gibt es in seit Entstehen der modernen Staatlichen Denkmalpflege in Deutschland in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die ehrenamtlichen und nach und nach auch die hauptamtlichen Konservatoren. Persönlichkeiten wie Karl Friedrich Schinkel (Kiesow 2000: 16) oder später Georg Dehio (Wohlleben 1988: 7) oder Paul Clemen (Mainzer 1991) und viele mehr werden hier genannt. Unter den heute noch Tätigen soll Gottfried Kiesow als ehemaliger Landeskonservator von Hessen erwähnt werden. Sie waren immer Anwälte der bedrohten Denkmäler unter Betonung ihrer fachlichen Unabhängigkeit. So hat Kiesow aus Sicht der Denkmalpflege-theorie für die Wirksamkeit des gesetzlichen Schutzes seit etwa dem Denkmalschutzjahr 1975 im Wesentlichen vier Faktoren genannt (Kiesow 2000: 101):

- I. Strikte Trennung der Unterschutzstellung eines Gebäudes von der Entscheidung über sein Schicksal.
- II. Einwirkungsmöglichkeit einer unabhängigen Fachbehörde.
- III. Eignung der obersten Denkmalschutzbehörde.
- IV. Rolle der Beiräte.

Zur Organisation ist zu berichten, dass z. B. in Baden-Württemberg durch das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz vom 1. Juli 2004 (GBl. S. 469) das Landesdenkmalamt zum 1. 1. 2005 aufgelöst und seine Aufgabe, soweit sie regional bezogen ist, auf die vier

Regierungspräsidenten übertragen wird. Die nach wie vor landeseinheitlichen Aufgaben werden dem Regierungspräsidium Stuttgart als Vor-Ort-Präsidium übertragen und dort von einer neuen Abteilung 11 mit dem Namen „Landesamt für Denkmalpflege“ unter der Leitung des bisherigen Präsidenten des Amtes wahrgenommen. Der Sitz dieses „Amtes“ bleibt weiterhin mit wohl etwa 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Esslingen. Die Aufgaben dieser neuen Abteilung 11 der Bezirksregierung sind in § 3 Abs. 2 DSchG n. F. geregelt. Dazu gehört z.B. auch die Aufstellung des Denkmalförderprogramms unter Beteiligung der höheren Denkmalschutzbehörden (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 DSchG BW n. F.).

Im Saarland wird, wie bereits unter 3.1.3.2 erwähnt, durch Gesetz Nr. 1554 zur Neuordnung des saarländischen Denkmalrechts vom 19. Mai 2004 (Abl. S. 1498) das Staatliche Konservatoramt als Denkmalfachbehörde (§ 5 SDSchG 1977) aufgelöst. Landesdenkmalbehörde ist dann nach § 3 Abs. 1 SDSchG n.F. das Ministerium für Umwelt. Es ist künftig für den Vollzug des Denkmalschutzgesetzes zuständig. Nun soll der neue kulturpolitische Zentralismus in einem kleinen Land wie das Saarland nicht näher kommentiert werden, zumal diese Regelung für die einzige Welterbestätte (Völklinger Hütte) nicht nachteilig sein muss, doch soll ein Grund für diese Reform gewesen sein, dass einige Landräte in ihren Kreisen noch nicht richtig mit dem Denkmalschutzgesetz von 1977 begonnen hatten.

Traditionell geht das deutsche Denkmalrecht von einer guten Zusammenarbeit eines fachlich kompetenten Landesamtes für Denkmalpflege mit den für den Gesetzesvollzug zuständigen hoheitlich handelnden Denkmalschutzbehörden aus. Hierbei stellt sich gerade bei der wichtigen Frage nach dem ausreichenden tatsächlichen und rechtlichen Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, wer hier die letzte Entscheidung über die Güter von außergewöhnlichem universellem Wert hat.

Nachdem in fast allen Ländern das bisher gute und bewährte einvernehmliche Handeln zwischen Schutz- und Fachbehörde zu Gunsten schwächerer Beteiligungsformen wie die Herstellung des Benehmens oder die Anhörung nicht zuletzt auf Druck der kommunalen Spitzenverbände ersetzt worden ist, stellt sich zumindest mit Blick auf das Welterbeübereinkommen von 1972 die Frage, ob diese Verpflichtung des Vertragsstaates durch Verweis auf die Verantwortung der kommunalen Stellen bei der Staatsaufgabe Denkmalschutz die UNESCO auf Dauer überzeugen kann.

In Rheinland-Pfalz, wo man für den 56 km langen Mittelrhein mit all seinen vielfältigen kommunalen Problemen gegenüber der UNESCO Verantwortung trägt, wird gerade durch das Erste Standortflexibilisierungsgesetz (LT-Drs. 14/3407 vom 14. 9. 2004) das bisherige „Einvernehmen“ durch das Wort „Benehmen“ ersetzt. Dies dürfte den Verwaltungsaufwand oftmals erhöhen, da der Begründungszwang beim Dialog zunehmen wird. Um doch noch staatliche Verantwortung bei der in der Verfassung festgelegten Staatsaufgabe (Art. 40 Abs. 3 LV RP) zu zeigen, sollen folgende Sätze angefügt werden: „Will die untere Denkmalschutzbehörde von der Äußerung der Denkmalfachbehörde abweichen oder deren Antrag ablehnen, so hat sie dies der Denkmalfachbehörde mitzuteilen; diese hat das Recht, die Angelegenheit der oberen Denkmalschutzbehörde vorzulegen. Die obere Denkmalschutzbehörde kann über die Angelegenheit selbst entscheiden oder sie an die untere Denkmalschutzbehörde zurückverweisen“. Der Denkmalfachbehörde bleibt nach der amtlichen Begründung zu diesem Gesetzentwurf „die Aufgabe und das Recht zur fachlichen Beratung“ (LT-Drs. 14/3407, S. 16). „Die untere Denkmalschutzbehörde hat aber letztlich die alleinige Zuständigkeit für die sachliche Entscheidung!

Wir brauchen also bei den Genehmigungsverfahren in vielen Fällen nicht lange über gesamtstaatliche Verantwortung nachzudenken, wenn die Verantwortung in landesrechtlichen Normen wie dem Denkmalrecht der unteren Behörde abschließend übertragen wird. Früher

hilfreiche Rahmenbedingungen wie das Baupolizeirecht sind hierbei zumindest nach der Musterbauordnung (MBA) keine wirkliche Hilfe mehr, da, wie man sagt, der Denkmalsbegriff dort „getilgt“ wurde. Die Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch des Bundes ist ebenfalls den Gemeinden zugewiesen, so dass es mit der wirklichen Verantwortung des Vertragsstaates gegenüber dem ausreichenden tatsächlichen und rechtlichen Schutz der Welterbestätten gegenüber der UNESCO bei der hier geschilderten Beispielen der Organisation teilweise schlecht bestellt ist.

Die Denkmalpflege hat niemals außerstaatliche Kräfte wie Kirchen, Vereine und Private ausgeschlossen, sondern den Außerhalb ihrer Verwaltung vorhandenen Sachverstand vielmehr immer nutzbar zu machen gesucht (Kummer 1980: 89). Als Stichwort sollen stellvertretend die bereits von Kiesow genannten Beiräte für Denkmalpflege genannt werden. Außerdem sind seit Beginn des Denkmalpflegegedankens die historischen Vereine und Denkmalpflegeorganisationen wie der am 30 März 1904 gegründete „Bund Heimatschutz“, an 1937 „Deutscher Heimatbund“ und nun seit 1998 „Bund Heimat und Umwelt“ von Bedeutung (Fischer 2004). Entsprechendes gilt für das ehrenamtliche Engagement von Einzelpersonlichkeiten, das manchmal durch Ehrungen wie die Preisverleihungen des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz stellvertretend für viele herausgestellt wird.

Zur Organisation gehört beim Welterbe auch, dass ergänzend zu den Aufgaben des Auswärtigen Amtes die Bundesrepublik einen in internationalen Fragen erfahrenen Vertreter der Denkmalpflege als Delegierten der Bundesrepublik Deutschland beim UNESCO-Komitee für das Kultur- und Naturerbes der Welt zu den Sitzungen schickt. Diese wichtige Aufgabe haben lange Jahre aufopferungsvoll im Nebenamt Werner Bornheim gen. Schilling, Magnus Backes und Hans Caspary wahrgenommen. Darauf aufbauend wird Deutschland nun von Birgitta Ringbeck vertreten.

3.1.9 Zuwendungen aus dem Bereich der Landesdenkmalpflege

Bei der zentralen Frage nach Förderung und Finanzierung der UNESCO-Welterbestätten in Deutschland geht es weniger um die Frage, „wer gibt was?“, was notgedrungen in einer Zusammenstellung der aufgebrauchten Mittel enden würde, sondern wer ist zur Förderung und Finanzierung der UNESCO-Welterbestätten in Deutschland verpflichtet, zumal in Deutschland zumindest bei der öffentlichen Hand die Finanzminister und später die Rechnungshöfe darauf achten, dass aus Steuermitteln nichts ohne Rechtsgrund gezahlt wird. Da die damit verbundene verfassungsrechtliche Problematik aus systematischen Gründen erst nachstehend aufgegriffen wird, sollen zunächst die Aussagen der Landesdenkmalschutzgesetze überprüft werden.

Da der umfassende und auch hier wichtige Bereich „Kosten, Finanzierung, Zuwendungen, Steuern“ gerade erst von Dieter Martin vorzüglich publiziert wurde (Martin 2004: Teil H), soll es hier zunächst um die Aussagen über Zuwendungen in den Landesdenkmalschutzgesetzen gehen. Schließlich haben hier die Länder im Denkmalrecht neben der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz auch die Förderkompetenz, d. h. das Recht zur Förderung von Maßnahmen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Damit sind gewisse Mitförderungen oder Doppelförderungen durch das Denkmalrecht jedoch nicht ausgeschlossen. Außerdem ist hier neben dem Haushaltsrecht des jeweiligen Landes die Förderung (Förderfähigkeit, Antragstellung usw.) meist durch mehr oder weniger umfangreiche Richtlinien geregelt (Kleeberg/Eberl 2001: 144 f.).

In **Baden-Württemberg** haben nach § 6 BWDSchG Eigentümer und Besitzer von Kulturdenkmälern diese im Rahmen des Zumutbaren zu erhalten und pfleglich zu behandeln. Das Land trägt hierzu durch Zuschüsse nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bei. Auch wenn nun durch das Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur

vom 1. Juli 2004 (GesBl. S. 469) nach Art. 30 die Organisation des Denkmalschutzes geändert wurde, blieb es bei der Regelung des § 6 BWDSchG.

Die derzeit noch geltenden Verwaltungsvorschriften des Wirtschaftsministeriums (Strobl/Majocco/Sieche 2001: 279) als bisherige oberste Denkmalschutzbehörde für die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von Kulturdenkmalen (VwV - Denkmalförderung) vom 1. Januar 1987 (GABl. S. 57), neu erlassen und geändert am 8. Oktober 1997 (GABl. S. 613) läuft am 31. 12. 2004 aus und wird durch eine völlig neue an die Verwaltungsreform angepasste Verwaltungsvorschrift ersetzt.

Die Gesamtdenkmalfördermittel liegen 2004 bei knapp 24 Mio. €, davon rund 16 Mio. € für die Bau- und Kunstdenkmalpflege, rund 5,5 Mio. € für die Archäologie (einschließlich Personalkosten) und der Rest für Veranstaltungen, Publikationen sowie eine Einlage von 0,5 Mio. € für die Denkmalstiftung.

Der Freistaat **Bayern** beteiligt sich nach Art. 22 Abs. 1 BayDSchG unbeschadet bestehender Verpflichtungen in Höhe der jeweils im Staatshaushalt ausgewiesenen Mittel an den Kosten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, insbesondere an den Kosten der Instandsetzung, Erhaltung, Sicherung und Freilegung von Denkmälern. Die Höhe der Beteiligung richtet sich nach der Bedeutung und der Dringlichkeit des Falles und nach der Leistungsfähigkeit des Eigentümers. Nach Art. 22 Abs. 2 BayDSchG beteiligen sich die Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit in angemessenem Umfang an den Kosten der in Absatz 1 genannten Maßnahmen.

Von besonderer Bedeutung ist außerdem die im VI. Abschnitt des Gesetzes im Rahmen der Enteignung in Art. 21 BayDSchG geregelte „Tragung des Entschädigungsaufwandes“ mit der hierzu erlassenen Verordnung über den Entschädigungsfonds nach dem Denkmalschutzgesetz vom 1. März 1974 (GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Verordnung vom 13. Dezember 2001 (GVBl. S. 1033).

In **Berlin** erfolgt die „öffentliche Förderung“ nach § 15 DschG Bln. Nach § 15 Abs. 1 können für Maßnahmen zur Erhaltung, Unterhaltung und Wiederherstellung von Bau-, Garten- und Bodendenkmalen sowie sonstiger Anlagen von denkmalpflegerischem Interesse im Rahmen der im Haushaltsplan von Berlin bereitgestellten Mittel Darlehen oder Zuschüsse gewährt werden. Das Nähere regelt nach § 15 Abs. 2 S. 2 DschG Bln die zuständige Senatsverwaltung durch Förderrichtlinien.

Brandenburg hat nach seinem neuen Denkmalschutzgesetz vom 24. Mai 2004 bei der Erhaltungspflicht die Verantwortung des Veranlassers herausgestellt und in § 7 Abs. 6 S. 2 BbgDSchG geregelt, dass das Land zur Erhaltung und Pflege der Denkmale, insbesondere wenn Verfügungsberechtigte und Veranlasser wirtschaftlich unzumutbar belastet würden, nach Maßgabe dieses Gesetzes sowie der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel beiträgt. Im Internet findet man unter www.brandenburg.de bei der „Denkmalförderung“ wichtige hinweise, die sich jedoch nicht auf eine Förderung nach dem Denkmalschutzgesetz beziehen.

In **Bremen** haben nach § 9 Abs. 1 BremDSchG Eigentümer und sonstige Verfügungsberechtigte von geschützten Kulturdenkmälern diese zu pflegen und im Rahmen des ihnen Zumutbaren zu erhalten. Das Land und die Stadtgemeinden tragen zur Erhaltung und Pflege durch Zuschüsse nach Maßgabe der Ihnen zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bei. Bei öffentlichen Bauvorhaben sind Aufwendungen zum Schutz von Kulturdenkmälern Teil der Baukosten. Dies dürfte für das nun als Weltkulturerbe eingetragene Bremer Rathaus (K/2004) bedeuten, dass dessen Erhaltung und Pflege über die Baukosten gesichert wird.

Hamburg hat, soweit ersichtlich, in seinem Denkmalschutzgesetz keine ausdrückliche Zuschussregelung. Bei der Regelung über die denkmalgerechte Erhaltung und Verwendung

der Denkmäler nach § 14 HambDSchG sind nach § 14 Abs. 4 S. 1 HambDSchG in den Fällen der Absätze 2 und 3 den Verfügungsberechtigten ihre Aufwendungen insoweit zu ersetzen, als sie allein oder überwiegend aus Gründen des Denkmalschutzes erwachsen und ihnen wirtschaftlich nicht zumutbar sind. Nach § 14 Abs. 4 S. 2 HambDSchG gilt dies nicht für juristische Personen des öffentlichen Rechts als Verfügungsberechtigte; ihnen können jedoch in Ausnahmefällen Beihilfen gewährt werden.

Die Freie und Hansestadt Hamburg trägt nach § 14 Abs. 4 S. 4 HambDSchG zu den Kosten der Erhaltung und Instandsetzung von Denkmälern nach Maßgabe der im Haushalt hierfür bereitgestellten Mittel bei.

In **Hessen** tragen nach § 11 Abs. 2 HessDSchG das Land sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erhaltung und Pflege von Kulturdenkmälern durch Zuschüsse nach Maßgabe der verfügbaren Haushaltsmittel bei. Die als Bodendenkmal nach dem Denkmalschutzgesetz gemäß § 19 HessDSchG geschützte Fossilagerstätte Grube Messel (N/1995) hat das Land 1991 für über 32 Millionen DN erworben und damit für die Forschung endgültig gesichert. Die Einzelheiten der Denkmalförderung ergeben sich aus einer Verwaltungsvorschrift vom 8. Januar 2003.

In **Mecklenburg-Vorpommern** können nach § 6 Abs. 2 DSchG MV das Land, die Landkreise sowie die Gemeinden zur Erhaltung von Denkmalen durch Zuwendungen beitragen. Nach § 24 DSchG MV das Land, die Landkreise, die kreisfreien Städte und Gemeinden Zuwendungen zur Pflege von Denkmalen nach Maßgabe der jeweiligen Haushalte gewähren. Bei der Vergabe von Zuwendungen ist die Leistungsfähigkeit des Eigentümers zu berücksichtigen. Die Zuwendung setzt einen Antrag voraus.

Niedersachsen regelt die Zuschussmittel des Landes in § 32 NDSchG. Danach trägt das Land, unbeschadet bestehender Verpflichtungen, zu den Kosten der Erhaltung und Instandsetzung von Kulturdenkmalen nach Maßgabe der im Haushaltsplan bereitgestellten Mittel bei. Zuschüsse des Landes können insbesondere mit der Auflage verbunden werden, ein Kulturdenkmal im Rahmen des Zumutbaren der Öffentlichkeit zugänglich zu machen oder Hinweisschilder anzubringen. Die Förderung ist in den Richtlinien des MWK vom 2. 6. 2003 (Mbl. S. 419) geregelt.

Im Internet wird unter www.mwk.niedersachsen.de über die Denkmalförderung berichtet. Danach standen in Niedersachsen im Jahr 2003 rund 3,8 Mio. € für die Denkmalförderung zur Verfügung. Die Denkmalpflegefördermittel betragen 2004 ebenfalls 3,8 Mio. €. Hinzu kamen 2003 und 2004 je rund 0,85 € Bundesmittel für national wertvolle Kulturdenkmäler vom BKM. Besonders berücksichtigt werden landschaftsprägende Kulturdenkmale im ländlichen Raum, für deren Erhaltung in den Jahren 1989 bis 2004 rund 18,6 Millionen € an Fördermittel aufgewandt wurden sowie für Gartendenkmale 1,7 Mio. €.

Ein weiterer Schwerpunkt war seit 1993 der Harzer Bergbau. Hier wurden bisher rund 2,6 Millionen € bereitgestellt, um die gefährdeten Relikte der Bergbaugeschichte im unter- und obertägigen Bereich vor dem Verfall zu retten und für eine museale Präsentation herzurichten.

Seit dem Jahr 2000 gilt ein besonderes Augenmerk auch der Erhaltung und Wiedergewinnung historischer Gartenanlagen in engem Zusammenwirken mit den Denkmaleigentümern. Hierfür wurden bisher insgesamt 1,7 Millionen € eingesetzt (bis 2004).

Die Förderanträge sind in Niedersachsen bei der dafür zuständigen Bezirksregierung zu stellen. Die Höchstsumme der Förderung liegt bei 30 % der denkmalbedingten Mehraufwendungen.

In **Nordrhein-Westfalen** werden Leistungen nach dem Denkmalschutzgesetz gemäß § 35 Abs. 1 DSchG NW aus Mitteln des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände erbracht. Die Förderung der Pflege von Denkmälern setzt den Antrag des Eigentümers voraus.

Die Förderung erfolgt nach § 35 Abs. 2 DSchG NW in Form von Zuschüssen, Darlehen und Zinszuschüssen. Die Leistungsfähigkeit des Eigentümers wird bei der Festsetzung der Beteiligung bzw. Förderung des Landes berücksichtigt. - Nach § 35 Abs. 3 DSchG NW werden die Landesmittel gewährt als

1. Pauschalzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung privater Denkmalpflegemaßnahmen,
2. Einzelzuschüsse zur Förderung von Denkmälern, die im Eigentum von Gemeinden oder Gemeindeverbände stehen,
3. Einzelzuschüsse für Denkmäler, die im Eigentum von Kirchen und Religionsgemeinschaften stehen,
4. Einzelzuschüsse für größere private Denkmalpflegemaßnahmen.

Die Höhe der Pauschalzuweisungen an die Gemeinden soll sich an der Bedeutung des Denkmälerbestandes und am Umfang der Denkmalpflegemaßnahmen ausreichen.

Nach § 35 Abs. 4 DSchG NW können auch Denkmalpflegeorganisationen, gemeinnützige Träger und Einzelpersonen gefördert werden, die denkmalpflegerische Aufgaben wahrnehmen.

Rheinland-Pfalz fördert nach § 29 Abs. 1 DSchPflG RP Maßnahmen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege im Rahmen der verfügbaren Mittel des Landeshaushalts (Hönes 1995: 337). Weiterhin gelten die Verwaltungsvorschriften über Zuwendungen des Landes zur Erhaltung nichtstaatlicher Kulturdenkmäler vom 8. 12. 1994 (GAmtsBl. 1995 S.3, zuletzt geändert am 28. 11. 2000, GAmtsBl. S. 773). Außerdem fördert das Land nach § 29 Abs. 2 DSchPflG RP anerkannte Denkmalpflegeorganisationen (§ 28), gemeinnützige Träger und Einzelpersonen, die Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege wahrnehmen, entsprechend ihrer Leistung im Rahmen der verfügbaren Mittel des Landeshaushalts.

Einen expliziten Zuschusstitel für das gesamte Welterbe in Rheinland-Pfalz gibt es im Haushalt des für Denkmalpflege zuständigen Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur bisher nicht. Im Kapitel 15 53 Titel 839 04 sind lediglich Mittel für den Mittelrhein veranschlagt. Für den Erhalt des Speyerer Domes werden normale Baukostenzuschüsse gewährt. Auch die Trierer Welterbestätten erhalten allgemeine Denkmalpflegemittel, soweit sie nicht ohnehin im Rahmen der Schlösserverwaltung unterhalten werden.

Folgende Fördermittel wurden für die als Welterbe aufgenommenen Baudenkmäler und Stätten in 2003 und 2004 veranschlagt:

Mittelrhein:	2003: 1.014.900 €	2004: 1.014.900 €
Dom zu Speyer:	2003: 460.200 €	2004: 460.200 €

Das **Saarland** trägt nach § 1 Abs. 4 SDSchG zu den Kosten der Erhaltung und Instandsetzung von Kulturdenkmälern nach Maßgabe der im Haushaltsplan bereitgestellten Mittel bei. Zur Finanzierung der Völklinger Hütte (K/1994) gibt es einen Finanzierungsvertrag mit dem Bund (BKM).

In **Sachsen** haben (wie auch in den anderen Ländern) nach § 8 Abs. 1 SächsDSchG die Eigentümer und Besitzer von Kulturdenkmälern diese pfleglich zu behandeln, im Rahmen des Zumutbaren denkmalgerecht zu erhalten und vor Gefährdungen zu schützen. Der Freistaat trägt hierzu nach § 8 Abs. 2 SächsDSchG durch Zuschüsse nach Maßgabe der dafür zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bei. Die oberste Denkmalschutzbehörde regelt das Nähere durch Verwaltungsvorschrift. Eine entsprechende Verwaltungsvorschrift wurde am 20. Dezember 1996 (Abl. 1997, S. 1088) erlassen.

Sachsen-Anhalt hat die Erhaltungspflicht für Kulturdenkmale in § 9 DSchG LSA geregelt. Nach § 9 Abs. 1 S. 2 DSchG LSA sollen das Land und seine kommunalen Gebietskörperschaften die Eigentümer, Besitzer und sonstige Verfügungsberechtigte von Kulturdenkmälern dabei unterstützen. Nach § 9 Abs. 2 DSchG LSA sind Eigentümer, Besitzer und andere Verfügungsberechtigte von Kulturdenkmälern verpflichtet, diese im Rahmen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit nach denkmalpflegerischen Grundsätzen zu erhalten, zu pflegen, instandzusetzen, vor Gefahren zu schützen und, soweit möglich und zumutbar, der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Nach § 9 Abs. 4 DSchG LSA tragen das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften nach Abs. 2 unter Berücksichtigung der verfügbaren Haushaltsmittel durch Zuwendungen bei.

Schleswig-Holstein hat sogleich in § 1 Abs. 1 DSchG SH festgelegt, dass Denkmalschutz und Denkmalpflege der Erforschung und Erhaltung von Kulturdenkmälern und Denkmalbereichen dienen. Das Land, die Kreise und die Gemeinden fördern diese Aufgabe (§ 1 Abs. 1 S. 2 DSchG SH).

Thüringen hat die Erhaltungspflicht in § 7 ThDSchG geregelt. Nach § 7 Abs. 2 ThDSchG tragen das Land, die Kreise sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände nach Maßgabe der verfügbaren Haushaltsmittel zur Pflege und Erhaltung der Kulturdenkmale durch Zuschüsse in angemessenem Umfang bei.

Nach dieser Länderübersicht ist festzuhalten, dass alle 16 Landesdenkmalschutzgesetze eine ausdrückliche Regelung zur Förderung denkmalpflegerischer Maßnahmen kennen, jedoch in aller Regel nur unter Berücksichtigung der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten. In der Praxis spielt neben der Bedürftigkeit und Dringlichkeit sicher auch die Bedeutung des Kulturdenkmals eine Rolle, doch ist dem deutschen Denkmalrecht traditionell eine Unterteilung der unbeweglichen Kulturdenkmäler in Bedeutungsstufen fremd. Schließlich sind die „minderen Dinge“ oftmals gefährdeter als die „Sonntagsdenkmäler“.

Dies schließt nicht aus, dass für andere Zwecke in Ergänzung zum Denkmalrecht Wertstufen aus der jeweiligen Notwendigkeit heraus formuliert werden, was natürlich meist Rückwirkungen auf eine denkbare Förderung haben wird.

Es ist selbstverständlich, dass sich die UNESCO nach der Welterbekonvention von 1972 auf die eingetragenen Welterbestätten von „außergewöhnlichem universellen Wert“ (Art. 1) bei der Mittelvergabe beschränken wird (vgl. vorstehend 2.4.3.1). Eine eigene Förder- und Finanzierungspraxis der UNESCO-Welterbestätten in Deutschland hat sich jedoch von Einzelbeispielen wie die Völklinger Hütte nicht nachweisen lassen, so dass für die Förderung des jeweiligen Landes zunächst das jeweilige Denkmalschutzgesetz, das jeweilige Landeshaushaltsrecht und, soweit vorhanden, die jeweiligen Förderrichtlinien maßgebend sind. Da Doppelförderungen nicht ausgeschlossen sind, kommen andere Fördermöglichkeiten hinzu. Mit Blick auf die Welterbestätten stellt sich somit das Problem der Förderung nach Wertstufen.

Auch wenn bei bewaffneten Konflikten möglichst alle Kulturdenkmäler im Sinne der Landesdenkmalschutzgesetze geschont werden sollen, ist es aus militärischen wie verwaltungspraktischen Gründen leider auch hier notwendig, eine bestimmte Anzahl auszuwählen, wobei man sich entsprechend der Vorgaben der Haager Konvention bei der Begriffsbestimmung des Kulturguts nach Art. 1 HK auf bewegliches und unbewegliches Gut beschränkt, „das für das kulturelle Erbe aller Völker von großer Bedeutung ist“. Hier gibt es auf der Basis der einschlägigen Vorschriften wie dem Zivilschutzgesetz wegen der Kompetenz des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG keine Zuständigkeitsprobleme. Für solche Maßnahmen sind auch bereits in Friedenszeiten Bundesmittel vorhanden. Der Bund hat sich jedoch nicht auf so eindeutige Förderkompetenzen beschränkt, sondern den

Ressortkompetenzen entsprechend ein eigenes Programm zur Förderung national bedeutsamer Denkmäler aufgelegt (nachstehend 3.1.10).

3.1.10 Zuwendungen aus Stiftungen

Eigentlich leisten Stiftungen in Deutschland seit über 1000 Jahren schon einen Beitrag zum Wohlergehen der Menschen. Heute sind sie ein unverzichtbares Element unserer freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft. Auch für den Bereich des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege werden ständig Stifter gesucht. Um dem Stiftergedanken mehr Auftrieb zu geben wurde in einem ersten Schritt die steuerliche Behandlung von Stiftern und Stiftungen verbessert. Von besonderer Bedeutung war das Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts vom 15. Juli 2002 (BGBl. I S. 2634). Langjährige Bestrebungen zu einer Reformierung des Stiftungsrechts haben damit zum Erfolg geführt und zugleich (zunächst) ihr Ende gefunden (Andrick 2002: 2905).

Wie immer wenn es im föderalen Staat um Gesetz geht, geht es auch um Fragen der Gesetzgebungskompetenz (Achilles 2002: 23). Da diese Frage aber alle Fragen des Stiftungsrechts einschließlich Stiftungszivilrecht betrifft, braucht das Problem hier nicht vertieft werden.

Wegen der zunehmenden Bedeutung der Stiftungen auch für den Denkmalschutz allgemein wie das Welterbe im Besonderen werden nachstehend ohne Anspruch auf Vollständigkeit Stiftungen aufgelistet, die auf eine schriftliche Anfrage geantwortet und Stiftungssatzungen und/oder Broschüren geschickt haben:

Bayerische Landesstiftung
Kardinal-Döpfner-Strasse 4
80333 München

Die Bayerische Landesstiftung, die aus der Vereinigung der Bayerischen Staatsbank mit der Vereinsbank hervorging, besteht seit 1972. Der Grundstock der Stiftung besteht im wesentlichen aus Aktien der nunmehrigen HYPO Vereinsbank. Als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts verfolgt sie gemeinnützige und mildtätige Zwecke auf sozialem und kulturellem Gebiet

Die Bayerische Landesstiftung fördert Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen von bedeutenden Bau- und Kunstdenkmälern in Bayern und ausnahmsweise auch in der (ehemals bayerischen) Pfalz, dem Südtteil des heutigen Landes Rheinland-Pfalz. In diesem Zusammenhang wurden über die allgemeinen Fördertätigkeiten auch Maßnahmen in Welterbestätten wie in der Altstadt von Bamberg und beim Dom zu Speyer gefördert. Ein spezielles Zuschussprogramm für Welterbestätten gibt es nicht. Außerdem werden nur investive Maßnahmen gefördert. Maßnahmen, deren Kosten im wesentlichen aus Personal- und Sachaufwendungen bestehen, gehören nicht zu der Förderpalette der Bayerischen Landesstiftung.

Bayerische Sparkassenstiftung
Karolinenplatz 5
80333 München

Die Bayerische Sparkassenstiftung unterstützt zusammen mit den Bayerischen Sparkassen vor allem Projekte mit eindeutig überregionalem Charakter und entsprechenden Finanzvolumina. Schwerpunktmäßig sind das medizinische, soziale, ökologische, kulturelle und denkmalpflegerische Vorhaben mit regionaler Ausrichtung. Im Übrigen ist die Bayerische Sparkassenstiftung bestrebt, über eine rein fördernde Tätigkeit hinaus operativ zu wirken.

Dabei sollen die von der Bayerischen Sparkassenstiftung geförderten Projekte die lokalen Aktivitäten der einzelnen Sparkassen nicht ersetzen.

Der Weg zu Fördermitteln und das Förderverfahren selbst sind einfach und unbürokratisch. Die Förderprojekte aus den verschiedenen Bereichen wie Heimat- und Denkmalpflege sind der Schrift „Engagement für eine humane Gesellschaft“ zu entnehmen. Weitere Informationen gibt es unter www.sparkassenverband-bayern.de sowie den aktuellen Newslettern der Bayerischen Sparkassenstiftung (Leistungsreport 2004). Ein spezielles Welterbeprogramm gibt es nicht.

Bundesstiftung Baukultur
 c/o Deutsches Architekturzentrum
 Köpenicker Strasse 48/49
 10179 Berlin

Denkmalstiftung Baden-Württemberg
 Charlottenplatz 17
 70173 Stuttgart

Die Denkmalstiftung Baden-Württemberg ist eine rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts und hat ihren Sitz in Stuttgart. Die Stiftung hat die Aufgabe, zur Erhaltung von Kulturdenkmalen im Sinne des Denkmalschutzgesetzes beizutragen. Dieser Zweck soll nach ihrer Satzung von 2001 vorrangig durch die Förderung privater Initiativen auf dem Gebiet der Denkmalpflege verwirklicht werden. Die Stiftung wird insbesondere dort tätig, wo staatliche Denkmalpflege nicht oder nur in beschränktem Umfang wirkt. Die Stiftung kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben beispielsweise

- gemeinnützige Bürgeraktionen zur Erhaltung und Pflege von Kulturdenkmalen unterstützen,
- den Erwerb von Grundstücken, die besonders bedeutsame Bodendenkmale bergen, fördern oder solche Grundstücke selbst erwerben, um sie einer die Bodendenkmale gefährdenden Nutzung zu entziehen,
- den Erwerb gefährdeter, besonders bedeutsamer Kulturdenkmale zur Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen und Weitergabe an neue Nutzer fördern oder solche Kulturdenkmale selbst erwerben
- wissenschaftliche Arbeiten auf dem Gebiet der Denkmalpflege fördern,
- Publikationen auf dem Gebiet der Denkmalpflege herausgeben.

Ein Sonderprogramm für Welterbestätten gibt es nicht. Über ihre Tätigkeit informiert die Denkmalstiftung Baden-Württemberg durch ein Beilage (ein Beileger) in anderen Fachzeitschriften wie dem Architektenblatt, Ausgabe Baden-Württemberg, und dem Nachrichtenblatt des Landesdenkmalamtes Baden-Württemberg.

Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)
 Kennedyallee 40
 53170 Bonn

Deutsche Nationalstiftung
 Feldbrunnenstraße 56
 20148 Hamburg

Deutsche Stiftung Denkmalschutz (DSD)
 Koblenzer Strasse 75

53134 Bonn

Die Deutsche Stiftung Denkmalschutz (DSD) wurde 1985 gegründet. Als Stiftung privaten Rechts, unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten stehend, hat sie in den Jahren 1990 bis 2004 rund 355 Mio. Euro für den Erhalt bedeutender Kulturdenkmäler in Deutschland aufgebracht und weitere 50 Mio. Euro in bewußtseinsbildende Maßnahmen eingesetzt, mit dem Ziel, die Notwendigkeit des Erhalts unserer Kulturdenkmäler in das Bewusstsein breiter Kreise der Bevölkerung zu tragen. Dass das gelungen ist, beweisen rund 150.000 private Förderer, auf deren Zuwendungen sich die Arbeit der Stiftung stützt. Zudem ist die Stiftung als Destinatär an den Erträgen der Lotterie Glücks-Spirale beteiligt.

Im Rahmen der Projektförderung nehmen die Welterbestätten in Deutschland einen besonderen Rang ein. Seit Mitte der neunziger Jahre hat die DSD im Jahresetat einen Fonds zugunsten der Welterbestätten in Deutschland eingerichtet, aus dem bislang 53 Mio Euro bereitgestellt werden konnten. Zu den geförderten Projekten zählen:

Der Burgberg und die Altstadt Quedlinburg,
die Altstätte Stralsund und Wismar,
die Altstadt von Lübeck,
die Völklinger Hütte,
das Gartenreich Dessau-Wörlitz,
das Klassische Weimar,
die Schlösser und Parks von Potsdam und Babelsberg,
das Erzbergwerk Rammelsberg und die Altstadt von Goslar,
der Dom zu Aachen,
der Dom zu Speyer,
die Wartburg,
das Oberer Mittelrheintal,
die Bauhausstätten in Dessau und Weimar,
die Römerbauten in Trier.

Durch das Kulturmagazin MONUMENTE informiert die DSD über ihre Arbeit.

Weitere Informationen unter www.denkmalschutz.de.

Deutsche Stiftung Welterbe
Postfach 40 18 05
80718 München

Ziel der Deutschen Stiftung Welterbe ist es, zum Schutz und zur Erhaltung von Welterbestätten sowie zur Ausgewogenheit der Welterbeliste beizutragen. Vor allem finanzschwache Staaten sollen mit Hilfe der Stiftung die Chance erhalten, ihr kulturelles und natürliches Erbe zu schützen und für zukünftige Generationen zu erhalten.

Die Deutsche Stiftung Welterbe entstand aus einer Initiative der Hansestädte Stralsund und Wismar. Sie kooperiert mit dem Welterbezentrum der UNESCO in Paris und ist offen für die Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Kommunen, Verbänden, Firmen und Privatpersonen, die sich für das Welterbe engagieren wollen.

Beispiele aus ihrer Projektarbeit sind z. B. der Baikalsee in Russland, die Hafenstadt Kotor (Montenegro), die Altstadt von Lember (L'viv) oder historische Holzkirchen im Karpatenbecken in der Ukraine.

Weitere Informationen unter www.welterbestiftung.de

Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU)
An der Bornau 2
49090 Osnabrück

Die Deutsche Bundesstiftung Umwelt ging 1989 auf Vorschlag des damaligen Bundesfinanzministers durch Beschluss des Bundeskabinetts aus dem Erlös des Verkaufs der bundeseigenen Salzgitter AG hervor. Startkapital waren 1.288.007.300 Euro. Der jährliche Erlös sollte für die Förderziele eingesetzt werden. 1990 wurde die „Deutsche Bundesstiftung Umwelt“ gegründet.

Ihr gesetzlicher Auftrag lautet, Vorhaben zum Schutz der Umwelt unter besonderer Berücksichtigung der mittelständischen Wirtschaft zu fördern. Sie soll dabei in der Regel außerhalb der staatlichen Programme tätig werden, kann aber auch diese ergänzen. Die Stiftung hat seit Beginn ihrer Tätigkeit erhebliche Mittel zur Durchführung von Modellvorhaben zum Schutz und zur Bewahrung umweltgeschädigter Kulturdenkmäler vergeben. Sie hat auf diese Weise das Denkmalforschungsvorhaben der Bundesregierung flankierend begleitet und ergänzt und ist zu einem sehr wichtigen, Forschung und Praxis in der Denkmalpflege fördernden Partner geworden. Die DBU hat beim Thema „Schadstoffe in Kulturgütern“ zahlreiche Vorhaben unterstützt, die sich mit der Beseitigung solcher Umweltprobleme und gleichzeitig mit der langfristigen Sicherung der Kulturgüter beschäftigen. Zahlreiche Projekte beschäftigen sich mit Schadstoffanreicherungen an historischem Mauerwerk. In den letzten Jahren wurden vielfach Projekte bewilligt, die sich mit den Themen Kulturgüterschutz/Naturschutz in historischen Gärten sowie der Bewahrung national wertvoller Kulturlandschaften auseinandersetzen. Aus der Fülle bewilligter Projekte „Umwelt und Kulturgüter“ sind auch gartendenkmalpflegerische Maßnahmen wie Sanierungsmaßnahmen im Gartenbereich und an den Außenanlagen des Schlosses Oranienbaum als Teil des Dessau-Wörlitzer Gartenreichs zu nennen. Der Bewahrung von Gärten und Kulturlandschaften soll künftig mehr Gewicht beigemessen werden.

Hessische Kulturstiftung
 Rheinstrasse 23 – 25
 65185 Wiesbaden

Die „Hessische Kulturstiftung hat nach ihrer Verfassung von 2001 als Stiftungszweck die Förderung und Bewahrung von Kunst und Kultur im Lande Hessen. Ihr obliegt insbesondere die Förderung von Museen, Bibliotheken und Archiven durch den Erwerb und die Sicherung besonders wertvoller Kulturgüter, Kunstgegenstände und Sammlungen von herausragender Bedeutung. Die Stiftung kann darüber hinaus bedeutsame Vorhaben der Dokumentation und Präsentation von Kunst und Geschichte fördern, soweit sie von besonderem Interesse sind sowie besondere Aufgaben künstlerischer Nachwuchsförderung wahrnehmen. Welterbestätten in Hessen gehörten bisher wegen der überwiegend andersartigen Zweckbindung nicht zu den Förderbereichen.

Hypo Kulturstiftung

Kulturstiftung der Länder

Kulturstiftung des Bundes
 Franckeplatz 1
 06110 Halle an der Saale

Die Kulturstiftung des Bundes wurde im Jahr 2002 durch die Bundesregierung, vertreten durch den damaligen Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und Medien gegründet. Sie fördert Kunst und Kultur im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes, so dass Denkmal- und Kulturgüterschutz nach Auskunft der Kulturstiftung nicht zu den Tätigkeitsbereichen der Kulturstiftung des Bundes gehört. Dafür hat sich die Kulturstiftung

nach ihrer Satzung zum Ziel gesetzt, innovative Projekte in allen Bereichen der Kultur zu fördern. Zur Ergänzung dieser Information sei auf die von der Kulturstiftung betriebene Homepage unter www.kulturstiftung-bund.de verwiesen.

Kulturstiftung des Freistaates Sachsen
Karl Liebknecht-Strasse 56
01109 Dresden

Die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen fördert auf der Grundlage ihrer Förderrichtlinien zeitgenössische Kunst- und Kulturprojekte. Die Förderung des Denkmalschutzes fällt nicht in dieses Aufgabengebiet.

Weitere Informationen unter www.kulturstiftung.sachsen.de.

Kulturstiftung Hessen-Thüringen
(siehe Sparkassen-Kulturstiftung Hessen-Thüringen)

Messerschmitt-Stiftung
Pienzenauerstrasse 17
81679 München

Die Messerschmitt-Stiftung ist eine rein private Stiftung, deren Satzung (nach telefonischer Mitteilung) nicht veröffentlicht ist. Als Denkmalstiftung hat sie ihren Schwerpunkt in der Luft- und Raumfahrt (z.B. Flugzeugmuseum). Weiterhin fördert sie vom Landesamt für Denkmalpflege vorgeschlagene Denkmäler.

Niedersächsische Sparkassenstiftung

Nordrhein-Westfalen-Stiftung Naturschutz, Heimat und Kulturpflege
Rossstrasse 133
40476 Düsseldorf

Die NRW-Stiftung fördert neben Naturschutzprojekten usw. auch denkmalgeschützte Bauten. Bisher wurden weder Welterbestätten noch Personen gefördert, die an dem Thema arbeiten. Weitere Informationen unter www.nrw-stiftung.de.

Ostdeutsche Sparkassenstiftung
Geschäftsführer
Leipziger Strasse 51
10117 Berlin

Die Ostdeutsche Sparkassenstiftung für die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, den Freistaat Sachsen und das Land Sachsen-Anhalt fördert Kunst und Kultur in eben dieser Region. Dazu gehören neben der Unterstützung von Ausstellungen, bildender und darstellender Kunst und Musik auch die Förderung der Denkmalpflege durch Restaurierungen und die Durchführung anderer bauwerk- und kunsterhaltender Maßnahmen.

Einen größeren Einblick in die Fördertätigkeit der Stiftung geben die Förderleitlinien und die Satzung.

Ein Sonderprogramm Welterbestätten führt die Ostdeutsche Sparkassenstiftung nicht. Sofern alle übrigen Voraussetzungen für eine Förderung gegeben sind, sind selbstverständlich auch „Welterbestätten“ förderfähig.

Jugendliche werden im Rahmen der allgemeinen Fördertätigkeit unterstützt. Die Stiftung verweist hierzu zum Beispiel auf das Projekt „Kunst macht Schule“ am Richard-Wossidlo-Gymnasium in Ribnitz-Damgarten, Mecklenburg-Vorpommern in Verbindung mit dem Kunsthaus Ahrenshoop und auf den Violinwettbewerb der Ostdeutschen Sparkassenstiftung. Weitere Informationen unter www.ostdeuteschsparkassenstiftung.de.

Sparkassen-Kulturstiftung Hessen-Thüringen

Alte Rothofstrasse 9

60313 Frankfurt am Main

Die Sparkassen-Kulturstiftung Hessen-Thüringen fördert denkmalpflegerische Maßnahmen, auch wenn sie (wie auch andere Stiftungen) kein spezielles Programm für Welterbestätten hat. Sie hat jedoch in Einzelfällen sowohl die in Hessen wie auch die in Thüringen gelegenen Kulturerbestätten unterstützt. Insbesondere hat sie im Rahmen des Kulturstadtjahres Weimar 99 gemeinsam mit der Sparkassen-Finanzgruppe Hessen-Thüringen die Sanierung des Musterhauses des Bauhauses von Georg Muche, des Hauses am Horn in Weimar, wirtschaftlich verantwortet und sachlich betreut. Dies ist auch in der Publikation „Das Haus <Am Horn>. Denkmalpflegerische Sanierung und Zukunft des Weltkulturerbes der UNESCO in Weimar“ dokumentiert. Andere Publikationen wie „Eröffnung der Neuzeit Tür. Begegnungen mit Philipp dem Großmütigen in Hessen“ zusammen mit dem Landesamt für Denkmalpflege Hessen runden das Bild der verdienstvollen Fördertätigkeit ab.

Denkmalpflegerische Maßnahmen im Einzelnen wie im Besonderen fördert die Sparkassen-Kulturstiftung Hessen-Thüringen im Fall des Vorliegens kulturhistorischer Besonderheiten, wobei sie darauf achtet, dass sie entsprechend ihrer finanziellen Möglichkeit in sich abgeschlossene Maßnahmen betreut. So hat die Stiftung Thüringen in Thüringen den Thüringischen Denkmalschutzpreis auf den Weg gebracht und finanziert ihn heute gemeinsam mit dem Freistaat. Der Bewusstseinsmachung für die Belange der Denkmalpflege dient darüber hinaus die alljährliche Veranstaltungsreihe mit dem Titel „Hör-mal im Denkmal“ anlässlich des Tages des offenen Denkmals im September. Den landesspezifischen Themen dieses Tages entsprechend publiziert die Sparkassen-Kulturstiftung Hessen-Thüringen jeweils unter dem Titel „Begegnungen mit“, dessen umfangreiches Heft über Philipp dem Großmütigen vorstehend bereits erwähnt wurde

Stiftung Kulturdenkmale des Sparkassen- und Giroverbandes für Schleswig-Holstein

Faluner Weg 6

24109 Kiel

Stiftung Kulturregion Hannover

Aegidentorplatz 1

30159 Hannover

Die Stiftung Kulturregion Hannover ist kulturfördernd tätig. Im Denkmalschutz finanziert sie lediglich die Erhaltung des im Stiftungsbesitz befindlichen Weserrenaissance-Schlusses Landestrost in Neustadt a. Rbge. .

Weitere Informationen unter www.stiftung-kulturregion.de.

Stiftung Weimarer Klassik

Stiftung Wüstenrot

Stiftung zum Erhalt und zur Nutzung der Dome, Kirchen und Klöster des Landes
 Sachsen-Anhalt
 Domstiftung Schloss Leitzkau
 39278 Leitzkau

Die Stiftung finanziert ihre eigenen denkmalwerten Objekte. An Welterbeförderungen ist sie mit dem wenigen Geld, das ihr zur Verfügung steht, nicht beteiligt.

Stiftung Zollverein
 Gelsenkirchner Strasse 181
 4509 Essen

Die „Stiftung Zollverein“ ist eine rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts im Sinne des § 2 Abs. 1 des Stiftungsgesetzes Nordrhein-Westfalen und hat ihren Sitz in Essen. Zweck der Stiftung ist die Förderung der Kultur und Denkmalpflege insbesondere im Hinblick auf die Wiedernutzbarmachung, Pflege und Erhaltung des Industriedenkmals Zeche Zollverein Schacht XII einschließlich der angrenzenden brachliegenden Industrieflächen sowie deren Öffnung für die Allgemeinheit, die den Gesamtkomplex als kulturelles Zentrum mit den Schwerpunkten Geschichte und Architektur, Kunst, Design und Medien erfahren und nutzen soll.

Das Anfangsvermögen der Stiftung besteht aus einem vom Land NRW einzubringenden Betrag von 1 Mio. DM Stiftungskapital und einem entsprechenden Betrag von 1 Mio. von der Stadt Essen. Nähere Informationen gibt es unter www.stiftung-zollverein.de.

Stiftung zur Bewahrung kirchlicher Baudenkmäler in Deutschland
 Herrenhäuser Strasse 12
 30419 Hannover

Die Förderung der STIFTUNG KIBA soll angesichts des zunehmend sich verschlechternden Zustandes der kirchlichen Baudenkmäler in Deutschland insbesondere dazu dienen, Vorhaben zur baulichen Bewahrung sowie zum Erhalt bzw. zur Wiedergewinnung der Nutzbarkeit von Kirchen im Bereich der Evangelischen Kirche in Deutschland, ihrer Gliedkirchen und deren Kirchengemeinden zu unterstützen. Hierbei muss man bedenken, dass rund ein Drittel aller kirchlichen Gebäude unter Denkmalschutz steht, d.h. von den 1,29 Milliarden Euro, die für den Bereich Unterhalt und Pflege kirchlicher Gebäude und Grundstücke jedes Jahr ausgegeben werden, wird nach Schätzungen der Kirchen mehr als ein Drittel für den Bereich Denkmalschutz verwendet. Die Förderung soll in der Regel neben und ergänzend zu staatlicher Denkmalförderung erfolgen. Die Leitlinien zur Förderung durch die „Stiftung zur Bewahrung kirchlicher Baudenkmäler“ liegen gedruckt vor und sind auch im Amtsblatt der EKD veröffentlicht.

Ein gedruckter Jahresbericht der STIFTUNG KIBA informiert ausführlich über die Stiftung und ihre Projekte (mit Abbildungen). Diese Berichterstattung wird ergänzt durch den Stiftungsrundbrief „KIBA-AKTUELL“

Ein Sonderprogramm Welterbestätten gibt es nicht, doch werden auch Denkmäler in Welterbestätten gefördert wie die Johanniskapelle in Quedlinburg.

Ein eigenes Programm für Jugendliche gibt es bisher nicht, da die Stiftung KIBA bisher ihre Arbeitsschwerpunkte in die allgemeine Bewusstseinsbildung und direkte Förderung gesetzt hat. Allerdings kam es bei konkreten Projekten zu sehr erfolgreichen Jugendcamps.

Weitere Information im Internet: www.stiftung-kiba.de.

Volkswagen Stiftung
 Abteilung Geistes- und Gesellschaftswissenschaften
 Kastanienallee 35
 30519 Hannover

Das Motto der Stiftung ist: „Wir stiften Wissen“. Die Volkswagenstiftung ist gemäß ihrem satzungsgemäßen Stiftungszweck ausschließlich für „die Förderung von Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre“ zuständig. Sie fördert damit im Wesentlichen Grundlagenforschung. 2003 standen für die Forschungsförderung rund 100 Millionen Euro bereit. Ein Antrag im Bereich Denkmal- und Kulturgüterschutz könnte nach Auskunft der Stiftung nicht mit Aussicht auf Erfolg entgegengenommen werden. Ausführlich informiert über die Förderung der Jahresbericht. Die Merkblätter zu einzelnen Förderinitiativen sind abrufbar unter www.volkswagenstiftung.de.

Den Stiftungen kommt somit nicht zuletzt seit der Modernisierung des Stiftungsrechts bei der gegenwärtigen Förder- und Finanzierungspraxis besondere Bedeutung zu. Rechtlich darf dies aber bei uns im parlamentarisch-demokratischen Staat nicht dazu führen, dass die verfassungsrechtlich verankerte und durch völkerrechtliche Verträge bekräftigte Staatsaufgabe Denkmalschutz bis hin zum Welterbeschutz und Welterbefinanzierung an Dritte abgeschoben wird. Hier geht es somit im Kulturstaat auch um die Letztverantwortung des Staates für den ausreichenden tatsächlichen und rechtlichen Schutz.

3.1.11 Zuwendungen des Bundes aus dem Programm national wertvoller Kulturdenkmäler
 Der **Bund** gibt seit 1950 Zuschüsse für „national wertvolle Kulturdenkmäler“, 1950 jedoch noch unter einem Globaltitel für den Wiederaufbau kriegszerstörter Denkmäler. Im Laufe der Zeit wurde diese Forderung kontinuierlich ausgebaut, so dass von 1952 bis 1971 die Fördermittel bis auf 1.100.000 DM anstiegen, wobei bis 1971 insgesamt 55 Baudenkmäler, darunter auch heutige Welterbestätten wie die Dome in Aachen oder Speyer, berücksichtigt wurden. Da diese Denkmalförderung einschließlich der Denkmalschutzmittel 1950 – 2003 nach Denkmalarten vorzüglich in der vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz aus Anlass seines dreißigjährigen Bestehens 2003 dokumentiert wurde (Beckmann 2003: 16), soll hier nur in Ergänzung auf einen kulturpolitischen Wandel in Deutschland aufmerksam gemacht werden.

Als das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz zur Vorbereitung und Durchführung des vom Europarat ausgerufenen Europäischen Denkmalschutzjahres 1975 gegründet wurde, sahen sie die Länder einschließlich des Sekretariat der Kultusministerkonferenz nicht in der Lage, die Aufgabe einer Geschäftsstelle zu ihren bisherigen Aufgaben noch zusätzlich zu übernehmen mit der Folge, dass der Bundesminister des Innern mit Zustimmung der Länder diese neue Einrichtung mit Dienstsitz im Bundesinnenministerium in Bonn ermöglichte. Der Bundespräsident übernahm die Schirmherrschaft, so dass dieses Komitee auch dank seiner Unterstützung heute noch existiert. Ein Grund hierfür dürfte sein, dass es als interdisziplinäre Organisation für Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege neben den anderen Einrichtungen von dem Unterausschuss Denkmalpflege der KMK über die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland und den Verband der Landesarchäologen bis hin zur Arbeitsgruppe Kommunale Denkmalpflege des Deutschen

Städtetages und dem Deutschen Nationalkomitee von ICOMOS einfach gebraucht wurde und immer noch gebraucht wird.

Mit der Frage der Zuwendungen des Bundes auf dem Gebiet des Denkmalschutzes hat dies nur insoweit was zu tun als deutlich wird, dass nicht mehr nur die Länder Motor des amtlichen Denkmalschutzgedankens sind und somit der Bund beim Denkmalschutz nicht abseits steht. Dank der Lobby-Arbeit des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz wurde um die Erhöhung der Fördermittel in Bund und Ländern ebenso gekämpft wie um die Durchsetzung und später die Verteidigung von Steuerprivilegien. Schließlich muss man beide Förderungen in einem gewissen Zusammenhang sehen. Dies ist auch von der Rechtsprechung bei der Frage der Zumutbarkeit der Erhaltung eines Denkmals in Privatbesitz anerkannt (Martin 2004: G Rn. 119). Die Zuständigkeit des Bundes für den Großteil der Gesetzgebung im Steuerrecht wurde jedoch nie bestritten, auch wenn es um die Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Steuerrecht ging. Entsprechendes gilt für den sog. „städtebaulichen Denkmalschutz“ sowie allgemein um die Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bauplanungsrecht (Krautzberger 2004: 351).

Als weitere Station einer Gewichtsverlagerung im Denkmalschutz ist 10 Jahre nach der Gründung des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz der von ihm ausgegangene Aufruf zur Gründung und Finanzierung einer länderübergreifenden, bundesweiten Stiftung „Deutsche Stiftung Denkmalschutz“ zu sehen (Kirschbaum 2003: 14). Die heute herausragenden Leistungen dieser mittlerweile etablierten Stiftung wurden vorstehend bereits unter 3.1.8 gewürdigt.

Mit der Wiedervereinigung und dem Einigungsvertrag von 1990 wurden mit den Artikeln 34 (Umweltschutz) und 35 (Kultur) EinigungsV neue Akzente gesetzt. Dies war eine weitere Kompetenzverschiebung zu Gunsten des Bundes, auch wenn in Art. 35 Abs. 3 EinigungsV beteuert wurde, dass die Erfüllung der kulturellen Aufgaben einschließlich ihrer Finanzierung zu sichern ist, wobei Schutz und Förderung von Kultur und Kunst den neuen Ländern und Kommunen entsprechend der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes obliegen. Faktisch haben viele Länder ab 1990 zumindest im Denkmalschutz trotz guter Beispiele kapituliert, und überall, wo es ging, Bundesmittel angenommen.

Obwohl es hierfür im Denkmalschutz beim Bund keine gesetzliche Grundlagen gab oder heute gibt, wurden mittlerweile Fördergrundsätze aufgestellt und veröffentlicht, die die Erfordernisse der nationalen Bedeutung der Baudenkmäler, historischen Parks und Gärten und der archäologischen Stätten umschreiben. Eine Durchsicht der vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz zu seinem dreißigjährigen Jubiläum veröffentlichten Zusammenstellung (DNK 2003) ergibt, dass dies durchweg Denkmäler sind, die auch nach der Haager Konvention ausgewählt wurden. Deshalb hatte ich vorgeschlagen, dass hier keine erneute Überprüfung der Eigenschaft der „nationalen Bedeutung“ notwendig ist, sondern die vom Bund bereits akzeptierte Einstufung nach der Haager Konvention genügt (Hönes 2000: 431). Daher sei daran erinnert, dass der Bund für gewisse Aufgaben schon eine Zuständigkeit hat. Er hat es sich aber auch durch Einzelfälle unnötig schwer gemacht und deshalb, obwohl kein Land Zuwendungen ausschlägt, Kritik provoziert.

Zum besseren Verständnis der Problemlage bedarf es hierzu einiger Überlegungen zu den Fördergrundsätzen des Bundesdenkmalschutzprogramms „National wertvolle Kulturdenkmäler“ der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) mit Stand vom 7. November 2002 (Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz 2003: 22).

Gefördert werden können nur unbewegliche Kulturdenkmäler (Baudenkmäler, historische Parks und Gärten, archäologische Stätten) von nationaler Bedeutung. Dies sind (nach Auffassung des Bundes) „vor allem Denkmäler, die Zeugnisse ablegen über kulturelle, politische, geschichtliche, architektonische, städtebauliche oder wissenschaftliche Leistungen,

die zur Entwicklung oder zur Darstellung des Gesamtstaates als Kulturnation maßgeblich beigetragen haben oder die für die kulturelle oder historische Entwicklung einer Kulturlandschaft von herausragender Bedeutung sind, weil erst die Vielfalt der deutschen Kulturlandschaften das kulturelle nationale Gesamtbild der Bundesrepublik Deutschland prägt“.

Eine noch schönere Begriffsbestimmung kann man sich kaum ausdenken. Die zuvor unter 3.1.3 dargestellten Kulturdenkmalbegriffe der Länder können da sprachlich an Fülle und Vielfalt nicht mithalten. Da wir aber schon vom Landesdenkmalrecht her wissen, macht diese zusätzliche Begriffsbestimmung nur Sinn durch die zusätzliche Erläuterung der „nationalen Bedeutung“. Damit tut man sich in Deutschland zugegebenermaßen schwer. Jedenfalls sind die Welterbestätten in Deutschland von „außergewöhnlichem universellem Wert“ (Art. 1 Welterbeübereinkommen) ohne dass es noch einer näheren Prüfung seitens des Bundes bedarf, ob diese Zeugnisse „zur Entwicklung oder zur Darstellung des Gesamtstaates als Kulturnation maßgeblich beigetragen haben“.

Für den Rechtsanwender wird damit fast das Unmögliche verlangt, zumal der Landeskonservator zu der für eine Bundesförderung notwendigen Bedeutung des Kulturdenkmals nach der Richtlinie von 2002 Stellung nimmt (Förderungswürdigkeit), sie bestätigt und die beantragte Bundesförderung befürwortet. Da nur ortsfeste Kulturdenkmäler in Deutschland gefördert werden dürfen, ist es jedenfalls leicht bezüglich des Territoriums die Bedeutung des Zeugnisses in Deutschland zu bestätigen.

Da bei uns eine Nationalkultur, falls es eine gibt, nicht zwangsläufig eine Bundeskultur sein muss (Hufen 1985: 37), sollte der Bund mit solchen Anforderungen in Deutschland vorsichtig sein. Der Schluss von der nationalen Identität auf die Zentralität ist für den Kultursektor weder historisch, noch kulturspezifisch, noch juristisch zwingend (Hufen 1985: 37). Dies wäre alles noch nicht ärgerlich, wenn es nicht Beispiele gäbe, bei denen der Landeskonservator auf Anfrage des Bundes oder über den Dienstweg die besondere nationale Bedeutung in einem Gutachten bestätigt hatte und der Bund dann nach Befragung eigener Sachverständiger den Zuschuss wegen fehlender nationaler Bedeutung abgelehnt hatte, obwohl dieses Zeugnis der Vergangenheit nach der Haager Konvention geschützt und auch gekennzeichnet war.

Da der Bund dem Antragsteller dies mit einem mit Rechtsmittelbelehrung versehenen Bescheid mitgeteilt hatte, bot sich die rechtliche Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte an. Da in solchen Fällen der Landeskonservator (oder auch das Bistum bzw. die Landeskirche) finanzielle Nachteile für sein Land (oder für die Kirche) bei der künftigen Berücksichtigung durch das Bundesprogramm befürchtete (z. B. Schloss und Park Dirmstein), übernahm z.B. der Landeskonservator aus seinem Fördertopf des Landes den erwarteten Anteil, um dafür einen finanziellen Ausgleich durch den Bund bei einem anderen eindeutig nationalen Denkmal zu erhalten.

Es bedarf hier keiner vertieften Erörterung, dass hier in Länderkompetenzen eingegriffen wird, zumal eine weitere Förderungsvoraussetzung des Bundes ist, dass sich die Länder an den aus Bundesmitteln zu fördernden Maßnahmen mit gleich hohen, mindestens aber angemessenen Haushaltsmitteln beteiligen, das sie (nach den Richtlinien des Bundes!) „aus verfassungsrechtlichen Gründen in erster Linie für den Denkmalschutz verantwortlich sind. So gab es in der Praxis Fälle, dass sich ein Abgeordneter für ein Kulturdenkmal in seinem Wahlkreis beim Bund einsetzte und danach stolz in den Medien berichtete, dass es ihm gelungen sei, dass der Bund einen Zuschuss in Aussicht stellt. Wenn nun das Land, das über die Medien davon erfährt, nicht aus seinen Mitteln einen gleich hohen Zuschuss zur Verfügung stellt (obwohl es seine Mittel schon anders verplant oder gar verbraucht hat), berichten die Medien dass, diese nationale Großtat des Bundes am Unvermögen des Landes

gescheitert sei (z. B. Burg Rheinfels). Zu dem Hinweis des Bundes in seinen Richtlinien. Dass die Länder in erster Linie selbst verantwortlich sind, ist daran zu erinnern, dass dort, wo es nicht ausdrücklich zugelassen ist (z. B. Art. 89 Abs. 3 GG) eine „Mischverwaltung“ von Bund und Ländern in aller Regel unzulässig ist, zumal es grundsätzlich keine Doppelzuständigkeit gibt, soweit sie nicht vom Grundgesetz vorgesehen oder zugelassen ist (Jarass/Pieroth 2004: Art. 30 Rn. 10).

Zur derzeitigen Förderpraxis ist festzuhalten, dass sie sich bewährt hat und bei der Erhaltung wertvoller Kulturdenkmäler angesichts der Finanznot einiger Länder aus der Sicht der staatlichen und kommunalen Denkmalpflege ebenso wie aus der Sicht der Denkmaleigentümer unverzichtbar geworden ist. Wenn nun neben der Ermächtigung im Bundeshaushalt (5.1) Kriterien gefunden werden müssen, die sich letztlich an den verfassungsrechtlichen Kompetenzen messen lassen müssen, dann sollte man dafür sorgen, dass nicht wieder Zuständigkeitsstreitereien entstehen, indem Anreize seitens des Bundes geboten werden, die letztlich die Wirkung vom goldenen Zügel haben werden, weil sich das Land aus einer bestimmten Verlockungssituation überhaupt nicht mehr heraus begeben kann. Die angebotene anteilige Bundesförderung bei einem herausragenden Kulturdenkmal darf nicht zur Stagnation der Denkmalförderung bei den übrigen Kulturdenkmälern in diesem Land führen.

Es wurden hier zur Verdeutlichung der Problemlage bewusst lange zurückliegende Beispiele aus Rheinland-Pfalz geschildert um nicht laufende Antragsverfahren zu gefährden. Daher wird zu Recht die Gefahr eines Rosinenherauspickeffekts kritisiert. Schließlich die Länder die Last des Gesetzesvollzugs zu tragen und müssen unter denkmalrechtlichen Auflagen oft Zuschüsse geben, um erst einmal die Zumutbarkeit für den privaten Denkmaleigentümer herzustellen. Der Bund vollzieht kein Denkmalschutzrecht und provoziert noch doppelten Verwaltungsaufwand bei der Frage der Bedeutung des Schutzgegenstandes. Folglich hat die Kritik an den Förderungsentscheidungen des Bundes auch für die einen realen Hintergrund, denen der Haushaltsansatz im Bundeshaushalt als Legitimation für eine Bundesförderung genügt.

Da es für Welterbestätten keine eigenen Bundesrichtlinien gibt, bedarf das Thema vorbehaltlich der noch folgenden Beantwortung der Zulässigkeit einer Bundesförderung von Welterbestätten nach der Verfassungsordnung des GG hier keiner weiteren Vertiefung. Unstreitig ist, dass für Denkmaleigentümer und für die amtliche Denkmalpflege die Bundeszuschüsse stets willkommen sind und dass dies in aller Regel dank guter Zusammenarbeit zu erfreulichen Ergebnissen führt.

3.2 Naturschutzrecht

Anders als der föderalistische Denkmalschutz wurde der Naturschutz im Dritten Reich vom Reichsjagd- und Reichsforstmeister Hermann Göring nach dem Reichsjagdgesetz vom 4. Juli 1934 (RGBl. I S. 549) unter Missachtung herkömmlichen Eigentumsschutzes erstmals einheitlich im Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935 (RGBl. I S. 821) geregelt. Inhaltlich übernahm es in der Naturdenkmalpflege die seit dem Gesetz, den Denkmalschutz betreffend, vom 16. Juli 1902 (für Hessen-Darmstadt) begründeten Tradition und knüpfte an damals moderne Regelungen wie das hessische Naturschutzgesetz vom 14. Oktober 1931 (HessRegBl. S. 225) an (Hönes 2004b), auch wenn dies in manchen Darstellungen zur Geschichte des Naturschutzrechts immer wieder vergessen wird.

Das Grundgesetz räumte dem Bund nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG die Möglichkeit ein, Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder über das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege zu erlassen. Nachdem schon einige Länder neue Landesnaturschutz – bzw. Landespflegegesetze erlassen hatte, hat der

Bund mit dem Bundesnaturschutzgesetz vom 20. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3574) von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Nach § 1 BNatSchG 1976 waren Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, dass die dort unter Nr. 1 bis 4 aufgeführten Ziele „als Lebensgrundlagen des Menschen“ nachhaltig gesichert sind. Damit war schon der Gedanke an das spätere Staatsziel (Art. 20a GG) vorgezeichnet.

3.2.1 Staatsziel Umweltschutz

Der Staat schützt nach Art. 20a GG auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Eine Definition der „natürlichen Lebensgrundlagen“ fehlt bislang. Einig ist man sich, dass dies zumindest diejenigen Güter sind, ohne die das Leben auf der Erde nicht über längere Zeiträume fortbestehen könne. Der Schutzbereich des Art. 20 a GG umschließt nach überwiegender Meinung auch die vom Menschen gestaltete bzw. veränderte Natur (Klöpfer 1998: § 27 Rn. 3).

Die Abgrenzung zur vom Menschen gestalteten natürlichen Umwelt ist allerdings nicht immer einfach. Damit bezieht sich der ökologische Schutzauftrag nicht nur auf den Urwald, sondern auch auf die Kulturlandschaft (von Lersner 1999: 61). Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts wird auch das Landschaftsbild erfasst (NuR 1995: 253). Damit gehören historische Kulturlandschaften im Sinne der UNESCO-Definition einschließlich historische Gärten, auch wenn sie Zeugnisse der Kultur sind, wegen ihres Naturanteils ebenfalls zu den natürlichen Lebensgrundlagen, da auch durch sie Leben gefördert wird. Einige kommen zu der Auffassung, dass auch reine Kunstprodukte aus Natur, wie ein japanischer Garten, vom Schutz aus Art. 20 a GG profitieren (Wächter 1996: 323). Andere gehen davon aus, dass zwar die kultivierte Natur zum Schutzbereich des Art. 20 a GG gehört, nicht hingegen Lebensprozesse, die in dem Sinne von Menschen produziert werden, dass sie durch seine Aktivität gezielt hervorgebracht werden und von seiner ständigen Einflussnahme abhängig sind, wie etwa von Dünger- und Pestizidzufuhr abhängige Agrarkulturen (Murswiek 1999: Art. 20a Rn. 31).

Nicht zu den natürlichen Lebensgrundlagen gehören nach wohl herrschender Meinung aber schutzwürdige Sachgüter wie Baudenkmäler oder gar das kulturelle Erbe, soweit es sich um eine künstliche Umwelt handelt, obgleich Umweltschutzmaßnahmen auch solchen Gegenständen zugute kommen können (Scholz 2002: Art. 20a Rn. 26).

Dagegen wird auf europäischer Rechtsebene auch dieses Erbe teilweise in die Umwelt einbezogen. Natur und Kultur lassen sich bisweilen auch hier kaum noch trennen. International gilt dies auch für das Programm „Der Mensch und die Biosphäre“ (MAB).

Auch wenn der Inhalt des Staatsziels Umweltschutz des Art. 20 a GG aus der Verfassung auszulegen ist, hat für den Bereich der historischen Kulturlandschaften einschließlich der historischen Gärten die Ausgestaltung dieses Ziels im Naturschutzrecht besondere verwaltungspraktische Bedeutung, so dass die dortigen Schutzmöglichkeiten der näheren Erörterung bedürfen. Außerdem ist damit zu rechnen, dass sich Deutschland, abgesehen von der Fossilagerstätte Grube Messel (N/1995), nun um die Eintragung des Wattenmeeres als Naturerbes (zusammen mit den angrenzenden Ländern) in die Welterbeliste bemüht.

Die Landesverfassungen haben den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatsziel ebenfalls aufgenommen. So schützt in Bayern nach Art. 3 Abs. 2 BayVerf der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung. In Art. 141 BayVerf wird dies noch bekräftigt. Sachsen-Anhalt berücksichtigt in seiner Verfassung vom 16. Juli 1992 (GVBl. LSA) die natürlichen Lebensgrundlagen gleich mehrfach.

3.2.2 Das neue Bundesnaturschutzgesetz

Das Gesetz zur Neuregelung des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchNeuregG) als Ausführungsgesetz zu Art. 20 a GG vom 25. März 2002 wurde am 3. April verkündet, so dass es am 4. April 2002 in Kraft trat (BGBl I S. 1193). Gleichzeitig trat das bisher vertraute Bundesnaturschutzgesetz außer Kraft. Die Länder müssen nun ihre Landesnaturschutzgesetze den überwiegend rahmenrechtlichen Vorgaben des Bundes innerhalb von 3 Jahren anpassen, die Regelungen über das Europäische Netz „Natura 2000“ entsprechend der bisherigen Vorgaben bereits zum 8. Mai 2003.

Kernelemente der Gesamtnovelle sind die Schaffung eines Biotopverbundes sowie die Modifizierung der Instrumente zur Ausweisung von Schutzgebieten. Zudem werden verbesserte Rahmenbedingungen für den Naturschutz auch außerhalb geschützter Flächen gesetzt. Zusätzlich wird bundesrechtlich eine verbesserte Vereinsbeteiligung mit ergänzender Vereinsklagemöglichkeit in bestimmten Fällen geschaffen.

Dazu hatte die rot/grüne Regierungskoalition die prestigeträchtige Form der Gesamtnovellierung des Ausgangsgesetzes von 1976 gewählt mit der Folge, dass alle vertraute Regelungen nun eine neue Paragrafenbezeichnung erhalten haben. Das Naturdenkmal ist nun nicht mehr in § 17 BNatSchG (a. F.), sondern in § 28 BNatSchG geregelt. Das Gesetz kommt auch nicht mehr mit rund 40 Paragrafen aus, sondern benötigt über 70.

3.2.2.1 Ziele und Grundsätze des neuen BNatSchG

Die Ziele und Grundsätze wurden neu gefasst und orientieren sich jetzt stärker an Art. 20 a GG, wobei die Abwägungsklausel in § 1 weggefallen ist. Im Maßnahmenkatalog wurde neben dem Schutz der Pflege und der Entwicklung auch die Wiederherstellung von Natur und Landschaft aufgenommen. Ein Ziel, das bei ausgewogener Anwendung z. B. bei Pfliegerückstand und Überalterung der Gehölze auch den historischen Gärten und Alleen zu Gute kommen kann.

Nach dem bisherigen begrüßungswerten Grundsatz Nr. 13 des § 2 BNatSchG a.F. sind historische Kulturlandschaften und –landschaftsteile von besonders charakteristischer Eigenart zu erhalten. „Dies gilt auch für die Umgebung geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler, sofern dies für die Erhaltung der Eigenart oder Schönheit des Denkmals erforderlich ist“ (Hönes 1991: 402). Der durch das Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht vom 1. Juni 1980 in des Bundesnaturschutzgesetz eingefügte Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG (a. F.) wurde aus kompetenzrechtlichen Gründen umformuliert und durch Zusammenführung der beiden Sätze in einen Satz gestrafft. Nun sind nach einer neuen Nr. 14 historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile von besonderer Eigenart, einschließlich solcher von besonderer Bedeutung für die Eigenart oder Schönheit geschützter oder schützenswerte Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler zu erhalten. Nachteil der Neuregelung ist, dass der für das Erscheinungsbild der Kulturdenkmäler in der Kulturlandschaft so wichtige Umgebungsschutz aus kompetenzrechtlichen Gründen entfallen ist. Dies ist aus kulturstaatlicher Verantwortung für die Umgebung geschützter Kultur-, Bau-, Garten- und Bodendenkmäler bei der Einbettung in Natur und Landschaft nicht hinnehmbar und widerspricht auch der Empfehlung der 17. UNESCO-Generalkonferenz von 1972. Nach Nr. 24 Satz 1 dieser Empfehlung ist die im Laufe der Zeit entstandene und vom Menschen geschaffene Harmonie zwischen einem Denkmal und seiner Umgebung von größter Bedeutung und soll grundsätzlich nicht beeinträchtigt oder zerstört werden.

Da heute vielfach neben den Bau- und Bodendenkmälern die Gartendenkmäler eine eigene Schutzkategorie bilden, wurde vom Vertreter des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz bei der Anhörung zum Gesetzentwurf beantragt, auch die Gartendenkmäler zu

berücksichtigen, so dass es künftig Kultur-, Bau-, Garten- und Bodendenkmäler lauten würde.
- Dem wurde leider nicht entsprochen (DSI 1/2002: 65).

Da das Gesetz bei den noch darzustellenden Schutzgebieten nach § 23 f. BNatSchG die historische Kulturlandschaft nicht aufgenommen und auch sonst nicht definiert hat, obwohl in § 10 von Naturhaushalt über Biotop bis Zoo fast alles definiert wird, soll bei diesem Schutzgegenstand auf die Definition unter vorstehend 3.2.1 beim Kulturdenkmalbegriff verwiesen werden.

Kulturlandschaften haben somit, wie das Wort Kultur klarstellt, ungeachtet des interdisziplinären Ansatzes bei der Bewertung der Geschichtlichkeit der zu schützenden Landschaft wegen der Kulturrelikte (Kultur-, Bau-, Garten und Bodendenkmäler) einen überwiegend kulturellen Bezug, so dass eine bundesrechtliche Definition die Rahmenkompetenz des Bundes für den Naturschutz und die Landschaftspflege aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG überschreiten würde.

Der Versuch des Bundes, bei den Landschaftsschutzgebieten in dem neuen § 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG den Schutzzweck dahin zu erweitern, dass neben Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft auch die besondere kulturhistorische Bedeutung eines Gebietes die Unterschützstellung rechtfertigen kann, um so auch den Schutz historischer Kulturlandschaften (§ 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG) zu ermöglichen, ist zu begrüßen. Er stellt jedoch sicher die äußerste Grenze verfassungsrechtlicher Zulässigkeit dar und ist nur über die notwendige Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht entsprechend der Initiative von 1980 zu rechtfertigen.

3.2.2.2 Förmliche Schutzausweisung

Bereits nach dem Reichsnaturschutzgesetz von 1935 erstreckte sich der Naturschutz auf Naturdenkmale und ihre Umgebung, Naturschutzgebiete und sonstige Landschaftsteile in der freien Natur. Nicht viel anders war es in der Regel nach dem Erlass des Bundesnaturschutzgesetzes von 1976 als Rahmengesetz nach Art. 75 Nr. 3 GG und den hierzu angepassten Landesgesetzen mit ihren in § 12 f. BNatSchG a.F. festgelegten Schutzkategorien wie Naturschutzgebiet, Nationalpark, (Biosphärenreservat), Landschaftsschutzgebiet, Naturpark oder Naturdenkmal sowie geschützter Landschaftsbestandteil. Neben der Schutzkategorie des Naturdenkmals wurde die Schutzkategorien im Bundesnaturschutzgesetz (§ 4 RNatSchG/§ 13 BNatSchG a. F.) im Wesentlichen in der bekannten Form beibehalten, jedoch im Unterschied zum Naturdenkmal (Objektschutz) teilweise als Instrumente des Flächenschutzes.

Zum traditionellen Naturdenkmal als Schutzgut und wichtigem Element für die historische Kulturlandschaft ist festzustellen, dass der seit 100 Jahren ebenso wie im Baudenkmalenschutz üblichen Umgebungsschutz für Naturdenkmäler bei der Novelle 2002 in § 28 BNatSchG leider ersatzlos weggefallen ist. Zwar hat man jetzt bei der Erklärung zum Schutzgebiet in § 22 Abs. 2 BNatSchG für Schutzgebiete im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 (Naturschutzgebiete usw.) die Einbeziehung der für den Schutz notwendigen Umgebung vorgesehen, was zu begrüßen ist, nicht aber die Gegenstände des Objektschutzes des Absatzes 1 Nr. 2 (Naturdenkmal und geschützter Landschaftsbestandteil). Dies muss aus Verantwortung für den dort unbedingt notwendigen Umgebungsschutz nachgebessert werden (Hönes 2004b). Schließlich ist der Umgebungsschutz bei diesen verhältnismäßig kleinen Schutzgegenständen wichtiger als bei manchen Großschutzgebieten.

In der DDR wurde außerdem entsprechend dem UNESCO-Programm „Man and Biosphere (MAB)“ in Ausführung des Landeskulturgesetzes mit § 12 der Naturschutzverordnung vom 18. Mai 1989 (GBl. DDR I S. 159) das Biosphärenreservat als Schutzkategorie eingeführt. Biosphärenreservate waren danach die dazu erklärten Naturschutzgebiete und Landschaftsschutzgebiete oder Teile von ihnen sowie Teile der Kulturlandschaft, die typische

Landschaften mit charakteristischen und bedeutsamen Floren- und Faunenelementen enthalten und in die Liste der internationalen Biosphärenreservate aufgenommen worden sind. Sie wurden vom Nationalkomitee „Mensch und Biosphäre“ der DDR der UNESCO zur Aufnahme in die Liste der internationalen Biosphärenreservate vorgeschlagen. Damit hat diese Kategorie durch eine Zusatzvereinbarung zu Art. 9 Abs. 3 des Einigungsvertrags (BGBl. 1990 II S. 1235) über das Nationalparkprogramm der DDR z. B. mit der Berücksichtigung des Biosphärenreservats Mittlere Elbe Eingang ins gesamtdeutsche Naturschutzrecht gefunden, so dass es z. B. bei diesem UNESCO-Biosphärenreservat Überschneidungen mit dem UNESCO-Kulturerbe des Dessau-Wörlitzer Gartenreich gibt.

1996 war die Einführung dieser Schutzkategorie im Bundesnaturschutzgesetz (BT-Drs. 13/6441) am Widerstand des Bundesrates gescheitert. Erst mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2481) wurden in § 14 a BNatSchG (a. F.) die Biosphärenreservate endlich durchgesetzt. Nun sind die Biosphärenreservate in § 23 BNatSchG 2002 geregelt.

Nach herrschender Meinung sind jedoch die Bedingungen, unter denen ein Gebiet von dem Internationalen Koordinierungsausschuss des MAB der UNESCO als Biosphärenreservat anerkannt wird, nicht unmittelbar für die Auslegung und Anwendung des § 25 BNatSchG n. F. und der zu seiner Ausfüllung erlassenen Vorschriften des Landesrechts maßgeblich, soweit sie über den vom Naturschutzrecht legitimierten Ansatz hinausgehen, indem dem Naturschutz gleichrangig auch den ökonomischen, sozialen, kulturellen und ethischen Aspekten der historisch geprägten Landschaften Geltung verschafft werden soll (Louis/Engelke 2000: 539).

Gerade bei Schutzgegenständen wie dem Dessau-Wörlitzer Gartenreich als Teil des Biosphärenreservats Mittlere Elbe (Hentschel 1995: 239) sollte jedoch die kulturfreundlichere UNESCO-Auffassung vom Biosphärenreservat bei der Umsetzung der Naturschutzziele für die Naturschutzverwaltung eine wichtige Auslegungshilfe sein. Daran hat es aber in der Vergangenheit gerade unter den Vorstellungen des „Totalreservats“ vielfach gemangelt. Das Beispiel zeigt, dass eine sinnvolle Kulturlandschafts- und Gartendenkmalpflege seit dem von Hermann Göring durchgesetzten Reichsnaturschutzgesetz von 1935 auch unter der Geltung des Grundgesetzes durch verschiedenartige Kompetenzzuweisungen (Art. 30, 75 Abs. 1 Nr. 3 GG) zum Nachteil dieser Schutzgegenstände erschwert wurde und heute unter dem BNatSchG noch erschwert wird, obwohl beide Bereiche seit 1902 verschwistert sind.

Wenn einmal eine historische Gartenanlage, die als Kulturdenkmal geschützt ist wie das Schloss Monrepos mit Nebengebäuden und Landschaftsgarten nach § 12 BadWürttDSchG, zusätzlich noch als Landschaftsschutzgebiet geschützt werden soll, dann können nach dem VGH Mannheim (NuR 1992: 190) Konflikte zwischen Naturschutz und Denkmalschutz durch die Landschaftsschutzverordnung bewältigt werden. Die unterschiedlichen Ziel- und Zweckbestimmungen von Natur und Denkmalschutz erlauben eine Unterschutzstellung nach beiden Gesetzen, falls dieser Doppelschutz den Denkmaleigentümer nicht unzumutbar belastet und somit gegen das Übermaßverbot verstößt.

Hierzu ist anzumerken, dass das Denkmalschutzgesetz mit seiner klaren Aufgabenstellung gegenüber den verschiedenartigen Naturschutzzielen und Grundsätzen des jeweiligen Naturschutzgesetzes für die Erhaltung historischer Park- und Gartenanlagen *lex specialis* ist (Moench/Otting 2000: 524).

Bei Schloss Monrepos hatte man schon bei der Festlegung des Schutzzwecks „Wiederherstellung der Gartenanlage im Stile eines englischen Landschaftsgartens mit Seeanlage“ den Vorrang des Denkmalschutzes festgelegt und damit korrespondierend auch nach denkmalpflegerischen Gesichtspunkten notwendige Veränderungs- und Pflegemaßnahmen zur Erhaltung und Weitertradierung der eingetragenen Gartenanlage des Schlosses Monrepos von den Verboten der Landschaftsschutzverordnung ausgenommen.

In Bayern können historische Park und Gartenanlagen zum Teil als Landschaftsschutzgebiete, Naturparke (Park in der Schutzzone), Naturdenkmäler, Landschaftsbestandteile oder Grünbestände geschützt werden. Besonders bekannt sind als Landschaftsschutzgebiete der Schlosspark Nymphenburg und der Englische Garten in München. Bei letzterem sind nach der Landschaftsschutzverordnung bei Maßnahmen der Landschafts- Park- und Denkmalpflege Regelungen zu Gunsten des Denkmalschutzes aufgenommen, Schließlich muss der Naturschutz in einem historischen Landschaftsgarten so verstanden werden, dass er den Fortbestand des Denkmals nicht in Frage stellt.

Zur Benennung des Wattenmeeres als Weltnaturerbe durch die Anrainerstaaten Niederlande, Deutschland und Dänemark (voraussichtlich) auf der zehnten trilateralen Regierungskonferenz im November 2005 ist anzumerken, dass z. B. das potentielle schleswig-holsteinische Welterbegebiet durch den Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer geschützt ist. Genauere Angaben sind unter <http://www.nationalpark-sh-wattenmeer.de/main.htm> zu finden.

3.2.2.3 Baumschutz

Bezogen auf die geschützten Landschaftsbestandteile des § 18 BNatSchG a.F. als Rahmenrecht haben die meisten Landesnaturschutzgesetze wie in Bayern (Art. 12 Abs. 2 BayNatSchG), Niedersachsen (§ 28 NdsNatSchG), Nordrhein-Westfalen (§ 23 LG NW) oder Thüringen (§ 17 ThürNatSchG) die Möglichkeit des Schutzes des gesamten Bestandes an Bäumen usw. in bestimmten Gebieten in Form einer Ermächtigung zum Erlass von Baumschutzsatzungen oder -verordnungen. Einige Länder wie Nordrhein-Westfalen haben zusätzlich noch eine Sonderregelung zum Erlass von Baumschutzsatzungen (§ 45 LG NW). Es besteht in aller Regel für den Normgeber ein weites Ermessen, welche speziellen Baumarten er schützen will. Einen absoluten Baumschutz gibt es nicht. Mit der Neuregelung des Naturschutzrechts wurde die Regelung für geschützte Landschaftsbestandteile in letzter Minute in § 29 Abs. 2 BNatSchG 2002 so verschärft, dass die Baumschutzsatzungen vor Ort in dieser strengen Form oft nicht durchgesetzt werden können. Die damit verbundenen Probleme werden nachstehend beim Alleenschutz angesprochen. Schließlich kommt der Gedanke von dort (§ 27 NatSchG MV).

Da historische Parks und Gärten und andere historische Landschaftsteile bereits nach dem jeweiligen Landesdenkmalschutzgesetz rechtswirksam geschützt sind, dürfte dieser weitere Schutz mit einer untergesetzlichen Norm in aller Regel gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot verstoßen. Da der pauschale Baumschutz im historischen Bereich problematisch ist, sind in Berlin Bäume aus der naturschutzrechtlichen Baumschutzverordnung ausdrücklich ausgenommen, sofern sie zu einem Gartendenkmal gehören (Martin/Schmidt 2000: 30).

Da bei gartendenkmalpflegerischen Arbeiten im Einzelfall Baumfällungen notwendig werden, diese aber für Bäume ab einer bestimmten Größe durch die jeweilige Baumschutzsatzung verboten sind, bedarf es entsprechend der vorbildlichen Regelung des § 17 Abs. 4 ThürNatSchG von 1999 einer Ausnahmeregelung, d.h. dass die Baumschutzsatzungen nur für Bäume außerhalb der geschützten historischen Park- und Gartenanlagen gelten. Somit können in Thüringen Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen durch Satzung den Schutz des Baumbestandes regeln, jedoch nur außerhalb der durch das Thüringer Denkmalschutzgesetz geschützten historischen Park- und Gartenanlagen.

3.2.2.4 Alleenschutz

Alleen finden in Tradition des Reichsnaturschutzgesetzes (sonstige Landschaftsbestandteile nach § 5 RNatSchG) in vielen Landesnaturschutzgesetzen als Beispiele Erwähnung wie in Bayern bei den Landschaftsbestandteilen des Art. 12 Abs. 1 BayNatSchG. In Brandenburg dürfen Alleen nach § 31 BraNatSchG nicht beseitigt, zerstört, beschädigt oder sonst nicht beeinträchtigt werden. In Mecklenburg-Vorpommern sind Alleen nach § 27 NatSchG MV ausdrücklich als eigene Schutzkategorie pauschal geschützt (Hönes 2003a: 7). Schließlich schützen und pflegen dort gemäß dem Staatsziel Umweltschutz nach Art. 12 Abs. 2 LV MV Land, Gemeinden und Kreise die Landschaft mit ihren Naturschönheiten, Wäldern, Fluren und Alleen.

Nach den rahmenrechtlichen Vorgaben über geschützte Landschaftsbestandteile des § 29 BNatSchG, die erst in letzter Minute im Vermittlungsausschuss in das neue BNatSchG kamen, kann sich der Schutz auch auf den gesamten Bestand an Alleen erstrecken (Schumacher/Fischer-Hüftle 2003: § 29 Rn. 19). Die Beseitigung der geschützten Landschaftsbestandteile ist nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten. Ausnahmen von diesem Verbot sind nur zulässig, wenn sie aus zwingenden Gründen der Verkehrssicherheit durchgeführt werden und keine anderen Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit erfolgreich durchgeführt werden konnten. Hierbei wird nunmehr das Kind mit dem Bade ausgeschüttet, denn die zu enge Ausnahmeregelung macht z. B. keinen Sinn bei all den Bäumen in der Kulturlandschaft einschließlich historischer Park- und Gartenanlagen, bei denen keine Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit durchgeführt werden müssen (§ 29 Abs. 2 S. 2 BnatSchG) und die z. B. aus gartendenkmalpflegerischen Gründen trotzdem gefällt werden müssen. Grund für diese zu strenge Regelung war, dass auf Druck der Versicherungswirtschaft amtliche Empfehlungen zum Schutz von Unfällen mit Aufprall auf Bäumen (ESAB) erarbeitet wurden, nach denen bei der Neuanpflanzung oder Ersatzpflanzung von Bäumen an Straßen aus Gründen der Verkehrssicherheit ein Abstand von mindestens 8 m einzuhalten sei. Auch unter der bisherigen Abstandsregelung von 4,50 m führte dies z.B. bei denkmalgeschützten Alleen (z. B. Schlosspark Altenstein) zu dem Plan, den zu ersetzenden Baum seitens der Straßenverwaltung nicht in der Baumreihe nachzupflanzen, sondern in der sonst noch intakten Allee in einem zurückgesetzten Abstand von 4,50 m zu setzen. Im vorliegenden Fall konnten sich die Beteiligten nach zähem Ringen jedoch auf eine denkmalgerechte Lösung einigen.

Zu den negativen Folgen der Verschärfung des § 29 BNatSchG ist jedoch anzumerken, dass die Länder bei der Umsetzung des neuen BNatSchG diesen Unsinn vermeiden können wie das jüngste Beispiel von Sachsen-Anhalt (§ 35 Abs. 2 NatSchG LSA) zeigt.

3.2.2.5 Biotopschutz

Biotope sind Lebensstätten und Lebensräume wild lebender Tiere und Pflanzen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG). Ergänzend gibt es Biotope von gemeinschaftlichem Interesse sowie prioritäre Biotope und weitere für das Gesetz maßgebende Begriffe, die in der deutschen Rechtssprache ansonsten nicht eingeführt sind.

§ 10 Abs. 2 BNatSchG definiert ergänzend hierzu die für den Artenschutz relevanten Begriffe. Über den Irrgarten des Artenschutzes soll hier nicht berichtet werden, auch wenn er für das Verhältnis von Gartendenkmalpflege und Naturschutz von Bedeutung ist. Erwähnt werden sollen nur die Probleme, die die Biber den Gartendenkmalpflegern im Dessau-Wörlitzer Gartenreich bereiten (Trauzettel 1997: 67).

Der bisherige § 20 c über gesetzlich geschützte Biotope wurde in erweiterter Form aus gesetzessystematischen Gründen als § 30 BNatSchG im Abschnitt 4 aufgenommen, obwohl Biotope keine Schutzgebiete sind, die durch untergesetzlichen Akt geschützt werden. Der gesetzliche Schutz ist jedoch ausdrücklich auf wild lebende Tiere und Pflanzen beschränkt, so

dass die Regelung nicht auf historische Park- und Gartenanlagen passt, da diese Zeugnisse der Gartenkunst unter der Herrschaft des Menschen stehen.

Unter den Begriff der wild lebenden Pflanzen fallen aber keine Kulturpflanzen, d.h. auch keine verwilderten Individuen kultivierter Arten. Da sich der Naturschutz rechtlich auf Naturschöpfungen beschränken muss, besteht lediglich bei verwilderten Park- und Gartenanlagen die Möglichkeit der Normüberschneidung mit dem Denkmalrecht. Verwildert die Parkwiese mit Trockenrasenarten, die für Kultur- und Naturschutz interessant sind, entstehen nach und nach Gehölzbestände und damit Wald. Dies sollte nicht das Ziel des Naturschutzes sein. Sollte im Einzelfall ein Zeugnis der Gartenkunst zum Biotop werden, müssen die Vorschriften des Denkmalrechts wegen der Kunstfreiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 3 GG im Wege verfassungskonformer Auslegung dem Biotopschutz vorgehen. Schließlich darf der Fortbestand des Kulturdenkmals nicht in Frage gestellt werden. Thüringen hat diesen Konflikt durch einen Erlass 1997 entschärft (DSI 1/1998: 72).

Der neu eingeführte Biotopverbund des § 3 BNatSchG ist keine neue Flächenschutzkategorie. Auch wenn er wegen seiner politischen Signalwirkung nicht bei den Grundsätzen des § 2 BNatSchG, sondern in einem eigenen § 3 aufgenommen wurde, ist er aus kompetenzrechtlichen Gründen ebenfalls als Grundsatz ausgebildet.

Da die Länder ein Netz verbundener Biotope (Biotopverbund) schaffen sollen, das mindestens 10 Prozent der Landesfläche umfassen soll, besteht die Gefahr, dass mangels Masse auch auf die historischen Park- und Gartenanlagen trotz ihrer Andersartigkeit zurückgegriffen wird. Dies soll nach § 3 Abs. 4 BNatSchG durch ein „Instrumentenmix“ erfolgen. Der Denkmalschutz kann hier im Einzelfall vielleicht zusammen mit dem Vertragsnaturschutz seinen Beitrag leisten. Es muss aber vermieden werden, dass bei der Eigendynamik der gepflanzten Kultur seitens des Biotopschutzes nicht der Versuch gemacht wird, im historischen Bereich neues Terrain zu gewinnen, zumal den Naturschutzvertretern oft die gartenhistorische Spezialkenntnisse fehlen dürften.

3.2.2.6 Eingriffe in Natur und Landschaft

Nach § 18 BNatSchG, der weitgehend dem bisherigen § 8 Abs. 1 BNatSchG a.F. und den entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen entspricht, sind Eingriffe Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachteilig beeinträchtigen können.

Bei der Erhaltung und Pflege historischer Park- und Gartenanlagen wird unter Beachtung der Bezugsgröße Landschaftsbild in aller Regel kein erheblicher Eingriff vorliegen, falls nicht formell ausgewiesene Schutzgebiete das Schutzwürdigkeitsprofil ausnahmsweise dahin festlegen. Da die Erhaltung des Gartenkunstwerks auch im Interesse von Natur und Landschaft erfolgt, ist eine nachhaltige Beeinträchtigung von Natur und Landschaft beim denkmalrechtlichen Erhaltungsgedanken nicht gegeben. Das naturschutzrechtliche Schutzgut des Landschaftsbildes wird vom BVerwG ausdrücklich als Teil der Lebensgrundlagen des Menschen anerkannt, wobei das BVerwG ausdrücklich auch auf das in § 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG a.F. genannte speziellere Interesse an der Erhaltung historischer Kulturlandschaften hingewiesen hat. Hier hat der ideelle Naturschutz mit dem Kulturdenkmalschutz seit 100 Jahren gemeinsame Wurzeln, die über § 1 Nr. 4 BNatSchG weiter Gültigkeit haben. Schließlich sind gartendenkmalpflegerische Maßnahmen wie das Fällen von Bäumen notwendig und vorrangig, um das Gartenkunstwerk auch wegen seiner Schönheit zu erhalten. Verliert das Gartenkunstwerk mangels untersagter Pflege seine Denkmaleigenschaft und wird es damit z.B. als Freilandreserve zu Bauland, werden auch die Belange des Arten- und Biotopschutzes auf Dauer oft nicht mehr gesichert sein. Durch Parkpflegewerke sowie rechtzeitige Abstimmung sind denkbare Probleme vermeidbar.

Allerdings wird der Naturschutz gerade durch die Vorlage solch fundierter Erhaltungsgrundlagen wie Parkpfliegerwerke oft erst mit Verboten aktiv. Dabei sollen diese Erfassungen doch zum Dialog und nicht zur pauschalen Untersagung der gebotenen Pflege beitragen.

Da die denkmalrechtlich gebotene Erhaltung und Pflege historischer Park- und Gartenanlagen die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild nicht erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen, sondern mit ihren Kulturrelikten oft bereichern, hätte zur Vermeidung von Konflikten künftig im Bundesnaturschutzgesetz geregelt werden sollen, dass dies keine Eingriffe nach § 18 Abs. 1 BNatSchG sind. Mecklenburg-Vorpommern hat dies zu § 8 BNatSchG in § 14 Abs. 3 Nr. 3 LNatG MV von 2003 klargestellt. Danach sind keine Eingriffe „die Pflege und Rekultivierung vorhandener Garten- und Parkanlagen entsprechend dem Denkmalschutzgesetz“.

Notfalls müssen auch die anderen Länder in ihren Landesnaturschutzgesetzen wie Art. 6 BayNatSchG klarstellen, dass die Erhaltung und Pflege historischer Park- und Gartenanlagen nicht als Eingriffe gelten. Schließlich ist nach Art. 6 Abs. 2 S. 1 BayNatSchG die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ordnungsgemäß und nicht als Eingriff anzusehen, soweit dabei die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden.

3.2.2.7 Abwägung der Güter

Um im Verhältnis von Gartendenkmalpflege und Naturschutz im Einzelfall zu einer richtigen Entscheidung zu kommen, bedarf es der Abwägung. Nach § 2 Abs. 1 S. 1 BNatSchG sind die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowohl untereinander als auch mit den Anforderungen des Denkmalschutzes sowie mit anderen Ansprüchen, die die Allgemeinheit an Natur und Landschaft stellt, abzuwägen. Im Verhältnis der verschiedenen Qualitätsansprüche des Naturschutzes ist neben dem Ziel der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft (§ 1 Nr. 4 BNatSchG) der 1980 eingefügte und jetzt präziserte Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG n.F. von zentraler Bedeutung. Danach sind historische Park- und Gartenanlagen als historische Kulturlandschaften von besonders charakteristischer Eigenart, einschließlich solcher von besonderer Bedeutung für die Eigenart oder Schönheit geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler zu erhalten.

Deshalb werden in Schleswig-Holstein auch Kulturdenkmale wegen ihres die Landschaft prägenden Wertes unter (Kultur-)Denkmalschutz gestellt (§ 1 Abs. 2 und 3, § 5 Abs. 1 SchlH DSchG). Die historischen Park- und Gartenanlagen sind vielfach geradezu Musterbeispiele für historische Kulturlandschaften. Folglich hat das zwischenstaatliche Komitee für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt in seinen revidierten Richtlinien von 1996 für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt in Bezug auf Kulturlandschaften unter den drei Hauptkategorien unter der bisherigen Nr. 39 i die von Menschen absichtlich gestaltete und geschaffene Landschaft an erster Stelle erwähnt. „Dies umfasst aus ästhetischen Gründen angelegte Garten- und Parklandschaften, die häufig (jedoch nicht immer) im Zusammenhang mit religiösen oder anderen Monumentalbauten und Ensembles stehen.“

Da die Begriffe Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler denkmalrechtlichen Ursprungs und folglich in den Landesdenkmalschutzgesetzen definiert und damit dort verankert sind, sind auf Grund dieser Aufgabenstellung die Denkmalschutzgesetze prioritär. Dies gilt auch für den denkmalrechtlichen Umgebungsschutz (z.B. § 2 Abs. 2 BremDSchG), denn § 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG a. F. (jetzt der umformulierte Nr. 14) will das Anliegen des Denkmalschutzes von Seiten des Naturschutzes flankieren. Kriterium für die Erhaltung der Umgebung von Kultur-,

Bau- und Bodendenkmälern ist die Eigenart oder Schönheit des Denkmals selbst, dem die Umgebung dient. Der für die Abwägung bedeutsame Zielerreichungsgrad ist daher nach den Maßgaben des Denkmalschutzrechts zu beurteilen. - Der Erhaltungsauftrag schließt die Erhaltungspflege ein.

Hieraus folgt, dass das Denkmalschutzgesetz für den Schutz historischer Park- und Gartenanlagen *lex specialis* ist (herrschende Meinung). Ein zusätzlicher Schutz als Naturdenkmal, Landschaftsbestandteil oder Naturschutzgebiet oder ein zusätzlicher kommunaler Baumschutz wird in aller Regel gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot verstoßen.

3.2.2.8 Förderung nach Naturschutzrecht

Zur Förderung nach Naturschutzrecht ist anzumerken, dass das Bundesnaturschutzgesetz als Rahmenvorschrift keine den oben dargestellten Zuwendungsregelungen des Denkmalschutzrechts (3.1.8) entsprechende Regelungen enthält.

Die Landesnaturschutzgesetze haben jedoch vielfach rechtsfähige Stiftungen gesetzlich geregelt wie nach § 43 LPflG RP die Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz. Daneben spielt mehr als im Denkmalschutz beim Naturschutz der Vertragsschutz eine zunehmende Rolle. Deshalb werden nachstehend unter 3.2.2.9 die Landesnaturschutzgesetze kurz dargestellt.

Da es bundesrechtlich errichtete Behörden wie das Bundesamt für Naturschutz (BfN) gibt, ist das Problem der Förderung des Naturerbes kein verfassungsrechtliches Problem. Im Rahmen eines Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens „Mittelrhein“ fördert das Bundesamt für Naturschutz die nachhaltige Nutzung in der UNESCO-Weltkulturlandschaft Mittelrheintal. Auf insgesamt 200 ha Boden entlang des gesamten Oberen und Unteren Mittelrheins werden bis Ende 2004 verschiedene Maßnahmen zur Erhaltung der einzigartigen Kulturlandschaft durchgeführt.

Bezüglich der potenziellen weiteren Nominierungen von Weltnaturerbestätten und Kulturlandschaften führt das BfN derzeit im Rahmen des Umweltforschungsplanes 2004 und in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesumweltministerium ein Forschungsvorhaben zum Screening potentieller Naturerbestätten und Kulturlandschaften durch. Weitere Hinweise über das BfN stehen im Internet unter www.bfn.de.

Eine Förderung von Projekten zur Nominierung und Unterstützung von Welterbestätten ist insbesondere über die Verbändeförderung aus Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (<http://www.bfn.de/02/index.htm>) möglich.

Auch bei Kulturgütern wie historischen Park- und Gartenanlagen gibt es die Mitförderung durch den Naturschutz (z. B. Schlosspark in Dirmstein/Pfalz), doch besteht hier das Problem, dass nach den naturschutzrechtlichen Förderrichtlinien der Fördergegenstand unter Naturschutz stehen muss. Dies kann im Einzelfall bei ungenügender fachlicher Absprache zu verschiedenen Auffassung führen, was fachlich als Pflege geboten und damit zuschusswürdig ist. Bei großen Welterbestätten wie dem 145 qkm großen Dessau-Wörlitzer Gartenreich wird die naturschutzrechtliche Förderung über das Biosphärenreservat Mittlere Elbe erfolgen. Eine echte Welterbeförderung ist es damit wegen der anderen Zielsetzung des § 25 BNatSchG aber nicht.

3.2.2.9 Landesnaturschutzgesetze

Baden-Württemberg: Naturschutzgesetz v. 29. 3. 1995 (GBl. S. 385), zuletzt geändert durch G. v. 19. 11. 2002 (GBl. S. 428);

Bayern: Bayerisches Naturschutzgesetz in der Fassung der Bek. v. 18. 8. 1998 (GVBl. S. 593), zuletzt geändert durch G. v. 24. 12. 2002 (GVBl. S. 975);

Berlin: Berliner Naturschutzgesetz in der Fassung vom 28. 10. 2003 (GVBl. S. 554);

Brandenburg: Brandenburgisches Naturschutzgesetz vom 25. 6. 1992 (GVBl. I S. 208) zuletzt geändert durch G. vom 10. 7. 2002 (GVBl. S. 62);

Bremen: Bremisches Naturschutzgesetz v. 17. 9. 1979 (GVBl. 345), zuletzt geändert durch G. v. 28. 5. 2002 (GVBl. S. 103);

Hamburg: Hamburgisches Naturschutzgesetz in der Fassung der Bek. v. 7. 8. 2001 (GVBl. S. 281), geändert durch G. v. 17. 12. 2002 (GVBl. S. 347);

Hessen: Hessisches Naturschutzgesetz in der Fassung der Bek. v. 16. 4. 1996 (GVBl. S. 145), zuletzt geändert durch G. v. 1. 10. 2002 (GVBl. S. 614);

Mecklenburg-Vorpommern: Landesnaturschutzgesetz in der Fassung der Bek. v. 22. 10. 2002 (GVBl. 2003 S. 1), geändert durch G. v. 16. 12. 2003 (GVBl. S. 687).

Niedersachsen: Niedersächsisches Naturschutzgesetz in der Fassung der Bek. v. 11. 4. 1994 (GVBl. S. 156, ber. S. 267), zuletzt geändert durch G. v. 27. 1. 2003 (GVBl. S. 39);

Nordrhein-Westfalen: Landschaftsgesetz in der Fassung v. 21. 7. 2000 (GVBl. S. 568), zuletzt geändert durch G. v. 17. 12. 2003 (GVBl. S. 808);

Rheinland-Pfalz: Landespflegegesetz in der Fassung der Bek. v. 5. 2. 1979 (GVBl. S. 36), zuletzt geändert durch G. v. 6. 2. 2002 (GVBl. S. 29);

Saarland: Saarländisches Naturschutzgesetz v. 19. 3. 1993 (ABl. S. 346), ber. S. 482), zuletzt geändert durch G. v. 12. 6. 2002 (ABl. S. 1506);

Sachsen: Sächsisches Naturschutzgesetz in der Fassung der Bek. v. 11. 10. 1994 (GVBl. S. 1601, ber. 1995 S. 106), zuletzt geändert durch G. v. 1. 9. 2003 (GVBl. S. 418);

Sachsen-Anhalt: Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 11. 2. 1992 (GVBl. S. 108)
.....

Schleswig-Holstein: Landesnaturschutzgesetz in der Fassung der Bek. v. 18. 7. 2003 (GVBl. S. 339);

Thüringen: Thüringer Naturschutzgesetz in der Fassung der Bek. v. 29. 4. 1999 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert durch G. v. 15. 7. 2003 (GVBl. S. 393).

3.3 Denkmalschutz im Bau- und Planungsrecht des Bundes

Seit dem Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht vom 1. Juni 1980 (BGBl. I S. 649) wurde deutlich, dass eine Vielzahl von Bundesgesetzen Einfluss auf den Denkmalschutz haben. Zugleich wurde mit diesem Gesetz anerkannt, dass der Bund im Kulturstaat auch den Denkmalschutz ausdrücklich berücksichtigen muss. Selbst ein

kursorischer Überblick über alle einschlägigen Bereiche würde hier zu weit führen, so dass die Diskussion nach dem bereits dargestellten Naturschutzrecht (3.2) auf das Bau- und Planungsrecht des Bundes als einem gerade für das Welterbe nicht zuletzt auch wegen des Umgebungsschutzes besonders wichtigen Bereich beschränkt bleiben soll. Bezüglich der dank der Aktivitäten der EU zunehmend wichtiger werdenden Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sei auf die aktuelle Fachliteratur verwiesen (Röbzig 2004). Somit soll mit der Raumordnung als überörtlicher Planung begonnen werden.

3.3.1 Raumordnungsgesetz (ROG)

Die Raumordnung wurde in Deutschland wohl nicht zuletzt wegen der Vorbelastungen durch das Dritte Reich („nationalsozialistische Kulturlandschaft“) vom Bund erst 1965 und damit verhältnismäßig spät geregelt. - Das Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306) auf der Basis der Rahmenkompetenz nach Art 75 Abs. 1 Nr. 4 GG (nachstehend 4.6.2) hatte in § 1 Abs. 1 S. 2 ROG bei den Aufgaben und Zielen der Raumordnung lediglich festgelegt, dass die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten sind. Nach dem Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 5 Satz 2 ROG a. F. sollte die Landeskultur gefördert werden. Damals (1965) hatte man hierbei ebenso wie beim Begriff „Landeskultur“ in Art. 89 Abs. 3 GG (vgl. 4.2) weniger an historische oder gewachsene Kulturlandschaften und Kultur- und Naturdenkmäler als Schutzgegenstand gedacht, sondern man wollte einen Zustand der Kulturlandschaft herbeiführen, der es ermöglicht, aus dem Boden die denkbar günstigsten Erträge bei gleichzeitiger Wahrung der Bodenfruchtbarkeit zu gewinnen. Nach dem Grundsatz Nr. 8 sollten die landsmannschaftliche Verbundenheit sowie die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge berücksichtigt werden. Auch wenn dies darauf hindeutet, dass gewisse kulturelle Aspekte von der Siedungsgeschichte bis zur Religion beim „Raumbewusstsein“ eine Rolle spielten, waren die historischen Relikte bei den Grundsätzen der Raumordnung in der Praxis meist zu wenig berücksichtigt. Daher wurde diese Regelung auf Betreiben des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz durch Art. 1 des Gesetzes zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht vom 1. Juni 1980 wie folgt ergänzt: „Auf die Erhaltung von Kulturdenkmälern ist zu achten“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 8 Satz 2 ROG).

In der Neufassung der dann 12 Grundsätze der Raumordnung wurde auf den Begriff „Landeskultur“ verzichtet.

Der frühere Grundsatz Nr. 8 wurde 1989 Nr. 11 und dabei wie folgt gefasst:

„Die landsmannschaftliche Verbundenheit sowie die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sollen berücksichtigt werden. Auf die Erhaltung von Kultur- und Naturdenkmälern ist zu achten“.

Somit wurde die Neuregelung von 1980 beibehalten und um „Naturdenkmäler“ ergänzt.

Seit der Änderung vom 18. August 1997 durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 sind es nun mehr Leitvorstellungen (Ziele) und sogar 15 Grundsätze der Raumordnung geworden.

Der neue Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 13 ROG lautet:

„Die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sowie die regionale Zusammengehörigkeit sind zu wahren. Die gewachsenen Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen sowie mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten“.

Die gewachsene Kulturlandschaft in Nr. 13 wurde zusätzlich aufgenommen. Definiert oder in der amtlichen Begründung erläutert wurde dieser im Bundesrecht neue Begriff jedoch nicht, obwohl der nachfolgende § 3 ROG sieben Begriffsbestimmungen enthält. So sind nach § 3 Nr. 2 ROG die Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben, während nach § 3 Nr. 3 ROG die Grundsätze allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in

oder auf Grund von § 2 ROG als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen sind.

Hierbei muss man zur Auslegung der Grundsätze des § 2 ROG zunächst festhalten, dass in § 1 ROG die seit 1965 gängige Trias der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse auf die „sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum“ reduziert wurde. Somit ist bei der neuen zentralen Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung für die kulturellen Ansprüche nach Streichung dieses Begriffs kein Platz mehr, obwohl in den „Grundlagen einer Europäischen Raumentwicklungspolitik“ von 1995 die Erhaltung des historischen Erbes als ein wesentlicher Aktionsbereich für die Strategie nachhaltiger Entwicklung angesehen wurde. Gegen die Vermutung, dass der kulturelle Aspekt nun unter den sozialen Aspekt subsumiert werden kann, spricht der ersatzlose Wegfall des seit 1965 eigenständigen Aspekts der kulturellen Erfordernisse neben den sozialen Erfordernissen. Das Ziel, die prägenden Vielfalt der Teilräume zu stärken (§ 1 Abs. 2 Nr. 5 ROG), wirkt ohne das Bekenntnis zu den kulturellen Erfordernissen farblos, so dass die Kulturgüter nach der Streichung der kulturellen Belange hier nur schwer subsumierbar sein dürften. Schließlich können mit dem Begriff z.B. auch Industrie- oder Windparks in ihrer prägenden Vielfalt gemeint sein, da der jetzigen Aufzählung die positive Färbung fehlt, die sonst vielfach bei Kulturlandschaften festzustellen ist. Natürlich kann diese Leitvorstellung auch dazu beitragen, die regionale Differenzierung verschiedenartiger Kulturlandschaften zu erhalten bzw. dem Prozess der regionalen Nivellierung entgegenzuwirken.

Dies führt zu dem bereits zitierten Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 13 S. 1 ROG, wonach die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sowie die regionale Zugehörigkeit zu wahren sind. Der bisher dritte Leitgedanke, „die landsmannschaftliche Verbundenheit“ ist weggefallen, so dass die Formulierung heute nur noch in Teilen dem sprachlichen Vorbild des Art. 29 Abs. 1 S. 2 GG entspricht. Somit ist heute die Auslegung der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge nicht mehr so sehr an einem geistig-seelisches Band wie den Heimatgedanken im Sinne der landsmannschaftlichen Verbundenheit orientiert, so dass alle geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge gleichermaßen zum Tragen kommen. Zum Begriff „geschichtlich“ können die in den letzten 100 Jahren entwickelten Kriterien zum Denkmalsbegriff herangezogen werden, wobei die Geschichte sowohl als „vierte Dimension“ (Hönes 1995: 98) des Denkmals als auch des Raumes bezeichnet werden kann. Geschichtliche Zusammenhänge kann es von der Erdgeschichte bis in die jüngste Vergangenheit geben, wobei von der Rechtsprechung der Dokumentationswert, der Aussagewert, der Erinnerungswert und der Assoziationswert besonders diskutiert werden. Hierbei sind nicht nur die Dokumente des angenehmen und leichten Erbes schutzwürdig, sondern auch die geschichtlichen Zusammenhänge, die wir als „Last der Vergangenheit“ bezeichnen. Es handelt sich somit um einen Bereich, der von der naturwissenschaftlichen Seite des Naturschutzes nicht abgedeckt werden kann und deshalb bei der Bewertung der Kulturlandschaft manchmal „vergessen“ wird. Auch andere Relikte der Kulturlandschaft von ehemaligen Militäranlagen wie dem Westwall oder die ehemalige Ordensburg Vogelsang in der Eifel bis zu neuzeitlichen Atombunkeranlagen mit oberirdischen Nebengebäuden von den Mannschafts- und Dienstgebäuden bis zum Hundezwinger, die wegen geänderter technischer Voraussetzungen nicht mehr gebraucht werden, sind vom Abbruch bedroht, falls sie nicht einen anderen Nutzer finden oder z.B. zum Fledermausreservat und damit zu „Natur“ werden. Die kulturellen Zusammenhänge beziehen sich nicht nur auf die kulturelle Entwicklung einer Region (Residenzstadt) und die kulturellen Einrichtungen (Theater- oder Museumslandschaft) einschließlich Schulen und Kirchen, sondern meint wie der Begriff in Art. 29 GG auch die Zusammengehörigkeit nach Kulturlandschaften, gemeinsamen Kulturdenkmälern, gemeinsamen Kulturmittelpunkten. Kulturelle Zusammenhänge beziehen sich nach der Rechtsprechung zum Denkmalschutzrecht auch auf Zeugnisse der „Unkultur“ wie ein ehemaliges Konzentrationslager.

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 13 S. 2 ROG sind, wie bereits erwähnt, die gewachsenen Kulturlandschaften zu erhalten. Gemessen an dem bereits beim Naturschutzrecht (3.2.2.1) diskutierten Begriff der „historischen Kulturlandschaften“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG) ist dies der engere Begriff, da mit dem Zusatz „gewachsen“ (vielleicht ungewollt) ein Gegensatz zwischen „gewachsen“ und „geplant“ hineininterpretiert wird mit der Folge, dass die Dessau-Wörlitzer oder die Potsdamer Kulturlandschaft als Kulturlandschaft („site“) zwar zum Erbe der Welt gehört, vielleicht aber nicht zur „gewachsenen Kulturlandschaft“ des § 2 Abs. 2 Nr. 13 ROG. Damit würde von den von der UNESCO in den von dem zwischenstaatlichen Komitee für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt aufgestellten Richtlinien von den drei Hauptkategorien zumindest die am leichtesten erkennbare Kategorie nicht darunter fallen, da sie eine von Menschen absichtlich gestaltete (und nicht gewachsene) Landschaft ist. Auch wenn für manche Raumplaner die „wahre Landschaft“ nur etwas Gewachsenes, Organisches oder Lebendiges sein mag, ist für die Kulturlandschaft in Mitteleuropa nun „letztlich das Wirken des homo oeconomicus entscheidend“.

Fraglich ist weiterhin, ob die dritte Hauptkategorie, die assoziative Kulturlandschaft (associative cultural landscape) immer auch eine „gewachsene Kulturlandschaft“ ist, obwohl die Aufnahme solcher Landschaften in die Welterbeliste sich eher aufgrund der starken religiösen, künstlerischen oder kulturellen Bezüge des Naturbestandteils als aufgrund materieller kultureller Spuren rechtfertigen lässt, die unwesentlich sein oder ganz fehlen können.

Die von § 2 Abs. 2 Nr. 13 S. 2 ROG geforderten prägenden Merkmale sind bei dieser dritten Hauptkategorie nun trotz aller „Natürlichkeit“ nicht die gewachsenen Merkmale, auch wenn sie dazugehören, sondern die religiösen, künstlerischen oder kulturellen Verknüpfungen von Vorstellungen, für die das Raumordnungsrecht blind zu sein scheint. Somit wird auch am Begriff der gewachsenen Kulturlandschaft deutlich, dass die Streichung der kulturellen Belange bei den Zielen der Raumordnung in Deutschland wohl auch eine gewisse Konsequenz haben sollte.

Aus Verantwortung für den ausreichenden tatsächlichen und rechtlichen Schutz aller historischen Kulturlandschaften sowie gebunden an die geltenden europäischen und internationalen Vorgaben, sollte de lege ferenda im Bundesrecht einschließlich Raumordnungsrecht der Begriff der (historischen) Kulturlandschaft möglichst einheitlich verwendet werden. Dies gilt auch mit Rücksicht auf die notwendige Berücksichtigung der Kulturlandschaft als Kulturgut oder Kulturerbe bei der europaweit eingeführten Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Bis dahin sollte man den Begriff der gewachsenen Kulturlandschaft möglichst weit auslegen.

Die Änderungen des ROG von 2004 haben das Recht der Raumplanung an Elemente des europäischen Rechtssystems im Bereich des Umweltrechts angeglichen und dabei teilweise strukturell vereinfacht. Anlass für die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens durch die Bundesregierung war die Verpflichtung, die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EG Nr. L 197 S. 30 (Plan-UP-Richtlinie) in das deutsche Recht des Städtebaus und der Raumordnung umzusetzen. Auch wenn diese wichtige Änderung zentrale Bereiche der Raumordnung betraf, sind, soweit ersichtlich, die vorstehenden Aussagen insbesondere zur „gewachsenen“ Kulturlandschaft des § 2 Abs. 2 Nr. 13 ROG weiterhin aktuell.

Lediglich der Grundsatz Nr. 8 wurde ergänzt. Nun sind Natur und Landschaft einschließlich Gewässer, Wald und Meeresgebiete „dauerhaft“ zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln „und, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG 2004).

Es wäre den Leitvorstellungen einer nachhaltigen Raumentwicklung in Deutschland angemessen, wenn neben den sozialen und wirtschaftlichen Ansprüchen an den Raum mit

seinen ökologischen Funktionen auch die kulturellen Ansprüche und Funktionen wieder in § 1 Abs. 2 S. 1 ROG Berücksichtigung finden würden.

Außerdem hat die Generalkonferenz der UNESCO auf ihrer 17. Tagung am 16. November in Paris eine Empfehlung betreffend den Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene beschlossen.

Nach Nr. 8 dieser im Zusammenhang mit dem Welterbeübereinkommen gemachten Empfehlung sollen der Schutz des Kultur- und Naturerbes und seine wirksame Erhaltung in Bestand und Wertigkeit als einer der wesentlichen Aspekte der Raumordnungspläne und der Planung im allgemeinen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene angesehen werden. Nach Nr. 33 dieser Empfehlung soll für Schutz, Erhaltung in Bestand und Wertigkeit und Revitalisierung von Ensembles von historischer und künstlerischer Bedeutung ein Plan aufgestellt werden. Darin sollen periphere Schutzgürtel vorgesehen, Bedingungen für die Bodennutzung niedergelegt und die zu erhaltenden Gebäude sowie die Bedingungen für ihre Erhaltung festgelegt werden. Dieser Plan soll in die allgemeine Raumordnungsplanung für die betreffende Gebiete einbezogen werden.

3.3.2 Baugesetzbuch (BauGB)

Die wichtigsten Vorschriften zum Städtebaurecht als Teil des Bodenrechts (Art. 74 Abs. 2 Nr. 18 GG) ist seit 1960 das Bundesbaugesetz, das später in Baugesetzbuch des Bundes (BauGB) umbenannt wurde und nun seit dem Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359) in Neufassung vorliegt. Aus den fast 259 Paragraphen sollen natürlich nur einige Schwerpunkte insbesondere zum sog. „städtebaulichen Denkmalschutz“ angeführt werden.

Die städtebaulichen Planungen und Maßnahmen betreffen situationsgemäß auch Kulturdenkmäler bis hin zu ganzen Kulturlandschaften und haben Auswirkungen auf diese. Insoweit zeigen gerade die Probleme bei einigen Welterbestätten (z. B. Köln), dass es im Bauplanungsrecht einer Regelung des Verhältnisses zwischen der gemeindlichen Planung einerseits und dem Schutz der Denkmäler andererseits bedarf, wobei die Vorgaben aus Raumordnung (3.3.1) und Landesplanung bzw. die Nicht-Vorgaben eine Rolle spielen. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll das Bauplanungsrecht des Bundes, wie es nun im BauGB 2004 zusammenfassend geregelt ist, dem Denkmal als Zeugnis der Vergangenheit somit eine eigene (bundesrechtliche) Plattform bieten (Krautzberger 2004: 352), auch wenn die Vorstellung, was ein Denkmal ist, nach wie vor an den Landesdenkmalschutzgesetzen angelehnt ist. Daher sollen einige Aspekte des neuen BauGB 2004 herausgestellt werden:

3.3.2.1 Denkmalschutz und städtebauliche Planung

Zunächst ist festzuhalten, dass bei den Grundsätzen der Bauleitplanung § 1 Abs. 5 BauGB eine Planungsleitlinie enthält, mit der die Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes innerhalb der Bauleitplanung sichergestellt werden sollen. Die Bauleitpläne sollen nach § 1 Abs. 5 BauGB eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen (nicht die kulturellen oder denkmalschützenden Anforderungen ?!) auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.

Nach § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne „die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes“ zu berücksichtigen.

Außerdem sind nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere „d) umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter“ zu berücksichtigen. Gegenüber der bisherigen Regelung des § 1 Abs. 5 Nr. 4 und 5 BauGB 1998 ist dies jedenfalls keine Verbesserung im Vergleich zur Stärkung des Umweltschutzgedankens.

Jedenfalls sind nach wie vor die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege in die planerische Abwägung einzubeziehen, und zwar sowohl zur Erhaltung der Denkmäler als auch zu einer gewissen Gestaltung ihrer Umgebung. Der städtebauliche Belang beschränkt sich nicht auf die unter Denkmalschutz gestellten Objekte und Anlagen. Zu berücksichtigen sind vielmehr auch die denkmalrechtlich nicht erfassten und hierüber gegebenenfalls hinausgehenden Belange der Erhaltungswürdigkeit von Ensembles, Bauten, Straßen und Plätzen und Grünanlagen aus städtebaulichen Gründen. Diese Erweiterung erinnert etwas an den Erhaltungsgedanken in Österreich, jedoch nur mit dem Unterschied, dass dort die Denkmäler nach Bundesrecht gesetzlich geschützt sind und die darüber hinausgehenden erhaltenswerten Objekte (oder vergessenen Denkmäler) nach den Landes- oder Ortsvorschriften des Stadterhaltungs- oder Bauordnungsrechts der Länder einen gewissen Schutz genießen (5.3).

Nach der Planungsleitlinie des § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB 2004 beziehen sich die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege auf die Gesamtheit der in den jeweiligen Landesdenkmalschutzgesetzen erfassten Belange. Je besser das Landesdenkmalschutzgesetz ist, desto besser können die Belange in der Planungsleitlinie berücksichtigt werden!

Unabhängig von den landesrechtlich erfassten Belangen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erstmals durch das BauGB von 1987 aufgenommen worden sind, sind die sich mit diesem zum Teil überschneidenden Belange der „erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung“ abwägungserheblich, wobei der denkmalrechtliche Bezug dieser Schutzgüter unverkennbar ist. Die nun angehängte „Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes“ ist ebenfalls nicht nur von bodenrechtlicher Relevanz, sondern hat in Bezug auf die seit 1902 bestehende Tradition der Denkmal- und Verunstaltungsgesetze auch einen kulturellen Aspekt, der natürlich wegen der Kompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 für das „Bodenrecht“ bodenrechtlich begründet werden muss.

Ob ein Schutzgegenstand im Sinne diese aufgeführten Belange aus städtebaulichen Gründen erhaltenswert ist, beurteilt sich somit nach seiner geschichtlichen, künstlerischen oder sonstigen städtebaulichen Bedeutung. Jeder dieser Aspekte kann für sich genommen genügen, um die Erhaltungswürdigkeit zu begründen. Im Unterschied zu den Anforderungen einiger Landesdenkmalschutzgesetze ist weder ein besonderes Alter des Gegenstandes, noch ein besonderer künstlerischer Wert erforderlich, so dass auch ein vergleichsweise unbedeutender Gegenstand, der aber bei seiner Errichtung für den Städtebau besonders charakteristisch war wie vielleicht ein Fabrik- oder Versorgungsgebäude erhaltenswert im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB sein kann.

Erhaltenswert können natürlich auch Ensembles und damit Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung sein. Die ist nach objektiven Maßstäben zu beurteilen. Schließlich sind diese Fragen gerichtlich überprüfbar. Daher hat der VGH Mannheim schon 1973 entschieden, dass das Vorhandensein des römischen Kastells „Grinario“ des römischen Limes als abwägungserheblicher Belang in der Bauleitplanung (hier: Flächennutzungsplanung) erheblich ist und dies zu den „kulturellen Bedürfnissen“ (§ 1 Abs. 4 S.1 BauGB 1960) gehört. Gerade dieses Zitat macht deutlich, warum in diesem

Gutachten bisweilen Wert auf die Berücksichtigung der „kulturellen Belange“ neben den Umweltbelangen und sonstigen Belangen gelegt wird! Somit war die Darstellung einer Wohnbaufläche im Flächennutzungsplan für ein Gelände, unter dem ein ehemaliges Römerkastell des Neckarlimes liegt, unzulässig (ESVGH 23: 188 = Stich/Burhenne GE/BW, VGH E 1).

Der Bayerische VGH hatte 1981 ebenfalls die Genehmigung eines Flächennutzungsplans wegen Nichtberücksichtigung überwiegender Belange des Denkmalschutzes versagt. Er hatte bezüglich einer geplanten Bebauung einer ehemaligen Kirchburg und Wallfahrtsstätte die Freihaltung des Hanges unterhalb der Kirchburg verlangt, da sich die aus Art. 141 Abs. 1 S. 1 der Bayerischen Verfassung ergebenden Belange des Denkmalschutzes sowie den „kulturellen Bedürfnissen“ (§ 1 Abs. 4 S. 1 BauGB 1960) ergibt, dass die Abwägung fehlerhaft war (BRS 38 Nr. 39 = Stich/Burhenne GE/Bay VGH/E 7).

Bei aller Freude über einige zu Gunsten der Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Baurecht positiver Urteile, die teilweise auch schon lange zurückliegen, ist festzuhalten, dass den Gemeinden mit der Bauleitplanung ein eigenständiges Instrumentarium für die Erhaltung Denkmalgeschützter oder auch „nur“ erhaltenswerter Denkmäler und Ortsteile gegeben wurde, das sie nützen können – falls sie es wollen. Zwar ist es Neuerdings den Gemeinden nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. 5. 2001 (DÖV 2001: 953 = NVwZ 2002: 1043) verwehrt, in Gewande des Städtebaurechts Denkmalschutz zu betreiben, da das Städtebaurecht andere Ziele verfolgt. Gleichwohl wirkt die vorgenommene Differenzierung in dem Urteil von 2001 teilweise gekünstelt. Schließlich lautet der zweite Leitsatz dieses Urteils: Ein Bebauungsplan, der auf die Erhaltung eines historisch gewachsenen – denkmalgeschützten oder (einfach) erhaltenswerten – Ortsteils gerichtet ist, überschreitet den Rahmen städtebaulicher Zielsetzungen nicht, wenn er darauf abzielt, die überkommene Nutzungsstruktur oder prägende Bestandteile des Orts- und Straßenbildes um ihrer städtebaulichen Qualität willen für die Zukunft festzuschreiben. Außerdem hat das Gericht im 4. Leitsatz ausdrücklich betont:

Die Instrumente der Bauleitplanung und die Erhaltungssatzung (§ 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) können nebeneinander zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebietes eingesetzt werden. Ob sie gemeinsam zum Einsatz kommen, beurteilt sich nach den städtebaulichen Zielen des Plangebers.

Das Beispiel zeigt, dass der primär räumlich-funktionale Steuerungsansatz der Bauleitplanung bei der Verfolgung städtebaulicher Ziele von den Gemeinden genutzt werden kann – wenn sie nur wollen! Schließlich können denkmalgeschützte Gegenstände und Anlagen sehr wohl ein Anknüpfungspunkt für städtebauliche Festsetzungen (und damit auch für den Umgebungsschutz!) bilden.

3.3.2.2 Darstellungen bzw. Festsetzungen in Bebauungsplänen

In Fortsetzung der dargestellten (3.3.2.1) allgemeinen bauleitplanerischen Ziele des § 1 BauGB enthalten die §§ 5 und 9 BauGB Regelungen über die Darstellung bzw. Festsetzung in Bauleitplänen.

Im **Flächennutzungsplan** ist nach § 5 Abs. 1 BauGB für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. Der Flächennutzungsplan soll neuerdings spätestens 15 Jahre nach seiner erstmaligen oder erneuten Aufstellung überprüft werden und, soweit nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderlich, geändert, ergänzt oder neu aufgestellt werden. Dies kann eine Chance für den Denkmalschutz sein, falls die Fachbehörden der Länder bis dahin soweit ausgedünnt sind, dass sie der Aufgabe der fachlichen Stellungnahme zum Flächennutzungsplan nicht mehr ausreichend nachkommen können.

Nach § 5 Abs. 4 BauGB sollen in den Flächennutzungsplan auch die nach Landesrecht geschützten Mehrheiten von baulichen Anlagen nachrichtlich übernommen werden oder, wenn derartige Festsetzungen erst in Aussicht genommen sind, vermerkt werden. Somit ist die Art der Bodennutzung darzustellen, da es sich hierbei um Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG handelt. In Frage kommen insbesondere zusammenhängende bauliche Anlagen, Gebäudegruppen, Gesamtanlagen, Ensembles, Denkmalbereiche, Denkmalgebiete, Denkmalzonen und andere Schutzgegenstände dieser Art wie historische Stätten oder Gärten. Hierbei besteht eine Pflicht zur nachrichtlichen Übernahme, gleichgültig ob die Denkmalbenennung nach dem jeweiligen Landesrecht „nachrichtlich“ oder „konstitutiv“ ist. Aus kulturstaatlicher Verantwortung erscheint es wegen der Bodennutzungsbedürfnisse der Gemeinden wünschenswert, auch wichtige Einzeldenkmäler einschließlich der Welterbestätten, die lediglich als Einzeldenkmal geschützt sind, in den Flächennutzungsplan aufzunehmen. So dürfte z. B. in der Gemeinde Igel die zu den Trierer Römerbauten gehörende „Igeler Säule“, die viele noch aus ihrem Lateinbuch kennen, keineswegs bei der Darstellung fehlen.

Im **Bebauungsplan** sind die Belange des Denkmalschutzes im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB 2004 ebenfalls von wesentlicher Bedeutung. Schließlich enthält der Bebauungsplan nach § 8 Abs. 1 BauGB die rechtsverbindliche Festsetzung für die städtebauliche Ordnung. Er bildet die Grundlage für weitere zum Vollzug dieses Gesetzes erforderliche Maßnahmen. Somit kann das Festsetzungsinstrumentarium des § 9 BauGB (Inhalt des Bebauungsplans) auch zur Sicherung und Entfaltung der Belange des Denkmalschutzes eingesetzt werden. Je nach Aufgabenstellung kann es z. B. darum gehen, eine bestimmte Funktion des Denkmals zu erhalten oder einer „Übernutzung“ entgegenzutreten. Mit Blick auf den Umgebungsschutz kann es darum gehen, Flächen von der Bebauung freizuhalten. Auf die Möglichkeiten nach den Nummern 1 bis 26 des § 9 Abs. 1 BauGB wird Bezug genommen. Bezüglich der Freihaltung von Flächen sollen Nr. 10 und Nr. 15 (Grünflächen wie Parkanlagen, Friedhöfe) besonders erwähnt werden. Neu ist die Nr. 23 b für Gebiete, in denen bei der Errichtung von Gebäuden bestimmte bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien wie insbesondere Solarenergie getroffen werden müssen.

Nach § 9 Abs. 4 BauGB können die Länder durch Landesrecht bestimmen, dass auf Landesrecht beruhende Regelungen wie Baupflege- und Gestaltungssatzungen nach der jeweiligen Landesbauordnung in den Bebauungsplan als Festsetzungen übernommen werden können.

Nach § 9 Abs. 6 BauGB sollen nach anderen gesetzlichen Vorschriften getroffene Festsetzungen sowie Denkmäler nach Landesrecht in den Bebauungsplan nachrichtlich übernommen werden, soweit sie zu seinem Verständnis oder für die städtebauliche Beurteilung von Baugesuchen notwendig oder zweckmäßig sind. Es handelt sich insoweit um eine Parallelvorschrift zu der bei dem Flächennutzungsplan geltenden Regelung des § 5 Abs. 4 BauGB. Da es Zweck dieser Vorschrift ist, den beim Vollzug des Bebauungsplans Beteiligten die Zusammenhänge mit anderen, für den Vollzug bedeutsamen Regelungen im Planwerk zu vermitteln, erscheint es aus verwaltungspraktischen Gründen unverzichtbar, möglichst alle bekannten unbeweglichen bzw. ortsfesten Denkmäler nach Landesrecht gemäß § 9 Abs. 6 BauGB aufzunehmen, da jedes ortsfeste geschützte Kulturdenkmal für die städtebauliche Beurteilung von Baugesuchen wichtig werden kann, auch oder gerade wenn die nachrichtliche Übernahme keine unmittelbare Rechtswirkungen insbesondere gegenüber Dritten entfaltet. Schließlich müssen Planer und Investor erkennen können, dass sie mit rechtlichen Wirkungen des Denkmalrechts rechnen müssen.

Außerdem stellt § 29 Abs. 2 BauGB ausdrücklich fest, dass für Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben, die Vorschriften des Bauordnungsrechts und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften (wie das Landesdenkmalrecht) unberührt bleiben. Somit gilt die Verpflichtung zur nachrichtlichen

Übernahme für alle in § 30 BauGB bezeichneten Arten der Bebauungsplanung, d.h. die nachrichtliche Übernahme kommt ebenso bei einfachen (§ 30 Abs. 2 BauGB) wie bei qualifizierten (§ 30 Abs. 1 BauGB) Bebauungsplänen in Betracht, aber auch bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen (§ 30 Abs. 2, § 12 BauGB). Die Vorschrift ist auch entsprechend anzuwenden bei den Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB (Krautzberger 2004: 361).

Um Missverständnisse für den wichtigen Bereich der archäologischen Denkmalpflege (Bodendenkmalpflege) zu vermeiden, sei klargestellt. Auch archäologische Schutzgebiete und Grabungsschutzgebiete sind, auch wenn sie nicht überall Denkmäler (Bodendenkmäler) sind, sondern nur Denkmäler beherbergen, nach § 9 Abs. 6 BauGB nachrichtlich zu übernehmen. Für diese Fälle greift dann die erste Variante des Absatz 6: „Nach anderen gesetzlichen Vorschriften getroffene Festsetzungen“.

3.3.2.3 Beteiligung im Rahmen der Bauleitplanung

Nach § 4 BauGB sind die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange und damit auch die Denkmalbehörden bei der Vorbereitung der Bauleitpläne zu beteiligen. Hierbei holt die Gemeinde nach § 4 Abs. 2 BauGB die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange ein, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, zum Planentwurf und der Begründung ein. Verfügen die Denkmalbehörden über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der Gemeinde zur Verfügung zu stellen. Hierbei wird die Bedeutung der Mitarbeit der Denkmalfachbehörden (Landesarchäologen, Landeskonservatoren) besonders deutlich. Wichtig ist, dass die Denkmalbehörden auch das Gewicht und die Bedeutung der angesprochenen Belange zum Ausdruck bringen und damit der Gemeinde die Voraussetzungen geben, eine sachgerechte Abwägung zu treffen. Bei Welterbestätten sollte dies eigentlich selbstverständlich sein. Neben den Festsetzungen und Darstellungen sind von den Denkmalbehörden (Schutz- und Fachbehörden!) auch für den Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplans sowie die Begründung des Bebauungsplans fachliche Beiträge zur Übernahme in den jeweiligen Text zur Verfügung zu stellen.

Nach Abschluss des Verfahrens zur Aufstellung des Bauleitplans gemäß § 4 Abs. 3 BauGB unterrichten die Behörden die Gemeinde, sofern nach denen ihnen vorliegenden Erkenntnissen die Durchführung des Bebauungsplans erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hat. 2004 Diese Regelung ist in Verbindung mit dem sog. Monitoring nach § 4 c BauGB zu sehen. Sie bezweckt eine „Bringschuld“ der Behörden gegenüber der Gemeinde, durch die die Gemeinde entlastet und Doppelprüfungen vermieden werden sollen. Unklar ist jedoch bei der Neuregelung, ob und welche Rechte aus § 4 Abs. 3 BauGB im einzelnen für die Gemeinde erwachsen. Die Unterrichtungspflicht ist von vornherein auf „vorliegende“ Erkenntnisse begrenzt, begründet mithin keine Nachforschungspflicht für Behörden. Da der Begriff „Umwelt“ in § 4 Abs. 3 BauGB nicht auf die „natürliche Umwelt“ beschränkt ist kommt auch die Beeinträchtigung der gebauten und gepflanzten Umwelt in Betracht, mithin dies, was man in der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) europaweit unter Kulturgüter versteht.

§ 4a BauGB regelt Beteiligungsvorschriften, die gleichermaßen für die Öffentlichkeits- wie auch für die Behördenbeteiligung gelten. Dabei stellt § 4a Abs. 1 BauGB klar, dass die Vorschriften über die Beteiligung insbesondere der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange dienen.

Die Arbeitsgruppe Städtebauliche Denkmalpflege der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger hat im März 1999 Vorschläge für die denkmalpflegerische Prüfung von Bebauungsplänen gemacht und ein Schema entwickelt, das nach der Änderung des BauGB 2004 überprüft und gegebenenfalls fortgeschrieben werden sollte.

3.3.2.4 Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB

Aus der Fülle weiterer die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege berührender Regelungen des BauGB soll wegen ihrer besonderen Bedeutung im Hinblick auf die bodenrechtlichen Erhaltungsstrategien die Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB dargestellt werden (Mick 1990: 327). Hierbei wird den Gemeinden nach § 172 BauGB zum Zwecke der Stadterhaltung und –erneuerung die Möglichkeit eröffnet, durch Satzung Gebiete festzulegen, in denen der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung sowie in bestimmten Fällen auch die Errichtung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen (Henke 1985: 94 f.). Über die Erhaltung baulicher Anlagen wird dann in zwei aufeinanderfolgenden Schritten – Satzung und Genehmigung – entschieden.

Der Denkmalwert des Erhaltungsgebietes allein oder der darin enthaltenen Gegenstände ist kein Grund, der den Erlass einer Erhaltungssatzung rechtfertigen könnte. Wohl aber können sich die genannten städtebaulichen Erhaltungsgründe aus dem Denkmalwert ergeben. Bei der Beurteilung der städtebaulichen Erhaltungswürdigkeit kann als durchaus an den Denkmalcharakter eines Gegenstandes oder Bereichs angeknüpft werden. Entscheidend ist aber allein, dass die Wahrung der städtebaulichen Funktion das Erhaltungsziel darstellt. Das Gebiet kann als, muss aber nicht Denkmalqualität besitzen (Viebrock 2004: 376). Die Erhaltungssatzung kann auch Teil eines Bebauungsplans nach § 10 BauGB sein.

So kann die Gemeinde nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt (Absatz 3) eine Genehmigung erforderlich ist. Nach § 172 Abs. 3 BauGB darf in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB die Genehmigung nur versagt werden, wenn die bauliche Anlage allein oder in Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn die städtebauliche Gestalt des Gebiets durch die beabsichtigte bauliche Anlage beeinträchtigt wird. Insgesamt wird deutlich, dass trotz des notwendigen städtebaulichen bzw. bodenrechtlichen Bezugs Begriffe wie geschichtliche oder künstlerische Bedeutung denkmalrechtlich vorgeprägt sind.

4 Möglichkeiten der Welterbe-Förderung nach der Verfassungsordnung des GG

4.1 Vorbemerkung

Bevor Gewährleistungsinhalte im Einzelnen dargestellt werden können, muss man zunächst anerkennen (oder hinnehmen), dass der Bundesstaat des Grundgesetzes eine Staatsform deutscher Herkunft und deutscher Prägung ist, was schließlich auch in einem Teil der Weltkulturerbestätten sichtbar zum Ausdruck kommt. Da das Grundgesetz den Bau- und Funktionsplan des Bundesstaates relativ genau vorgibt (Isensee 1990: 522), erübrigt sich zunächst nach allgemeinen Grundsätzen zur Förderung des Kultur- und Naturerbes der Welt Ausschau zu halten, zumal sich zur Zeit des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 zumindest für Deutschland die Frage nach einer Kompetenz für Welterbestätten in Deutschland noch nicht stellte.

Man darf für den internationalen Bereich nicht vergessen, dass sich die UNO und der Europarat nach dem 2. Weltkrieg von Seiten der Kriegsgegner des nationalsozialistischen

Deutschland konstituiert hatten und deshalb Westdeutschland und die ehemalige DDR erst im Jahre 1973 von den Vereinten Nationen aufgenommen wurden (BGBl. 1973 II S. 431). Außerdem sind völkerrechtliche Wirkungszusammenhänge auf innerstaatliche Zuständigkeitsregelungen wegen der unterschiedlichen Grundstrukturen der internationalen Rechtsordnung einerseits und des innerstaatlichen Rechts andererseits nur sehr eingeschränkt möglich (Gusy 1990: 207). Der maßgebliche Grund liegt in den unterschiedlichen Regelungsgegenständen beider Ordnungen.

Weil der Bundesstaat deutscher Prägung nationale Eigentümlichkeit verkörpert, die ihn in seiner Ausführung komplizierter und schwieriger machen als ein konventioneller Einheitsstaat, ist auch für die kulturelle Seite nur der in Begriffen fassliche Staat auch rechtlich verfassbar (Isensee 1990: 523). Somit sind wir bei der Frage der „Kulturhoheit“, die im verfassten Staat des Grundgesetzes an keiner Stelle erwähnt wird. Dabei bezeugen deutlicher als alle noch zu erörternden verfassungsrechtlichen Grundlagen einer „Kulturhoheit des Bundes“ (Köstlin 1989) die bloßen Zahlen des Bundeshaushalts das wachsende kulturpolitische Engagement des Bundes, was bereits im Förderprogramm der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) bei der Förderung der Substanzerhaltung und Restaurierung von unbeweglichen Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung (DNK 2003) zum Ausdruck kommt (Hönes 2000), wobei sich die Frage des Gesetzesvorbehalts bei Bundessubventionen im Bereich der Kultur stellt.

4.2 Auslegungsbeispiel Art. 89 Abs. 3 GG („Landeskultur“)

Bevor nach einzelnen Möglichkeiten des Bundes zur Förderung der Kultur gesucht wird, soll die „Landeskultur“ als Begriff des Grundgesetzes und zugleich Beispiel zur Auslegung des Grundgesetzes durch den Bund vorangeschickt werden:

Im VIII. Abschnitt des Grundgesetzes „Die Ausführung von Bundesgesetzen und die Bundesverwaltung“ ist bei den „Bundeswasserstraßen“ in Art. 89 Abs. 3 GG geregelt, dass bei der Verwaltung, dem Ausbau und dem Neubau von Wasserstraßen die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit den Ländern zu wahren sind. Der von Herrmann von Mangoldt begründete Kommentar zum Bonner Grundgesetz verweist auf die Bedeutung des Begriffs „Landeskultur“ als „Querschnittsbegriff“ für die Land- und Forstwirtschaft, die Fischerei sowie den Natur- und Landschaftsschutz und betont, dass Art. 89 Abs. 3 GG dazu dient, trotz der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bei Bundeswasserstraßen den natürlichen Zusammenhängen den betroffenen Materien Rechnung zu tragen (Ibler 2001: Art. 89).

Ein Grund für die weite Auslegung des Begriffs Landeskultur durften die Bemühungen um Landesverschönerung bei gleichzeitiger Produktionssteigerung um 1800 sein, wie sie von Peter Josef Lenné und anderen Vertreten (Pruns 1994: 118) und nachher teilweise auch in der Landeskultur-Gesetzgebung umgesetzt wurde. Erinnert sei hierbei an die bereits zitierte Inschrift am Dessau-Wörlitzer-Warnungsalter von 1800. Auch wenn es damals noch keine modernen Natur- und Denkmalschutzgesetze gab, könnte man in dieser Tradition, die teilweise auch vom Landeskulturgesetz der DDR vom 14. Mai 1970 (GesBl. DDR I S. 67) geprägt ist (Neef: 1977), folgend den Begriff „Landeskultur“ dahin auslegen, dass auch Natur- und Kulturdenkmalschutz einbezogen sind. Vom Ursprung und Wortlaut her wäre somit eine weite Auslegung vorstellbar.

Außerdem kam bei anderen lange zurückreichenden Traditionen wie der Fachplanung nach § 7 des Telegraphenwegesgesetz von 1899, das nach Art. 124 i. V. m. Art. 73 Nr. 7 GG fort galt, das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 29. 6. 1967 (BayVBl. 1968, S. 171) zu dem Ergebnis, dass diese im vorigen Jahrhundert erlassene Vorschrift, bei der keine Genehmigung auf Grund anderer Gesetze erforderlich war, heute „neuzeitlich gehandhabt“ werden muss,

d.h. dass die anderweitigen öffentlichen Belange gebührend mit zu berücksichtigen sind (Hönes 1987: 53). Also wären Danach Naturschutz und Denkmalschutz zu berücksichtigen.

Dagegen wird der in Art. 89 Abs. 3 GG zusammen mit dem im Wasserstraßengesetz ebenfalls verwendeten Begriff (§ 14 Abs. 3 WaStrG) der „Landeskultur“ vom Bundesverwaltungsgericht eng ausgelegt, da dies eine Kompetenzverschiebung zu Gunsten der Länder bedeuten würde, da die Länder in diesem Bereich die „Vollzugshoheit“ haben (BVerwGE 116: 179). Folglich hat auf Betreiben des Bundes das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 17. April 2002 (BVerwGE 116, 175) entschieden: „Der Begriff umfasst nicht die Vollzugshoheit der Länder im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes wie des Denkmalschutzes“. Schließlich wollte der Bund und ihm folgend das Bundesverwaltungsgericht hier keine „Mischverwaltung“ durch einvernehmliches Handeln zulassen. Eine für Welterbestätten an Bundeswasserstraßen wie die Potsdamer Kulturlandschaft aus der Sicht des Denkmalschutzes nachteilige, wenn auch gut begründete Entscheidung.

Somit soll die Frage der Förderung und Finanzierung von Welterbestätten in Deutschland nach der aus dem Grundgesetz abgeleiteten Kompetenzverteilung unter Beachtung der internationalen und europäischen Vorgaben mit besonderer Berücksichtigung der Welterbekonvention entschieden werden.

4.3 Völkerrecht nach Art. 25 GG

Nach Art. 25 GG sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes. Das Grundgesetz öffnet damit den innerstaatlichen Rechtsraum im Sinne einer dynamischen Verweisung für die jeweils aktuell geltenden Völkerrechtsregeln (Herdegen 2000: Art. 25 Rn. 12). Welche Völkerrechtsquellen dies sind, ergibt sich insbesondere aus dem Statut des Internationalen Gerichtshofs. Nach Art. 38 Abs. 2 lit. A bis c des IHG-Statuts sind dies:

- a) internationale Übereinkünfte allgemeiner oder besonderer Natur, in denen von den streitenden Staaten ausdrücklich anerkannte Regeln festgelegt sind;
- b) das internationale Gewohnheitsrecht als Ausdruck einer allgemeinen, als Recht erkannten Übung
- c) die von den Kulturvölkern anerkannten Rechtsgrundsätze“.

Daraus folgt entsprechend den bereits unter 2.2 erwähnten Feststellungen des Internationalen Militärgerichtshofs bei den Nürnberger Prozessen (Berber 1975: 55), dass die Haager Landkriegsordnung von 1899 und 1907 im Jahr 1939 bereits Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts und damit für die Staaten bindend war (Greenwodod 1994: 126), obwohl Art. 25 GG noch keine Geltung haben konnte.

Somit ist der Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten heute Teil des internationalen Gewohnheitsrechts und damit nach Art. 25 GG ungeachtet der nachstehend noch zu erörternden Sonderregelung des Art. 59 Abs. 2 GG nach dem Wortlaut des Art. 25 Satz 2, 1. Halbsatz GG vorrangiges Völkerecht. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts stehen somit im Rang zwischen dem Verfassungsrecht und dem sonstigen Bundesrecht (Dahm/Delbrück/Wolfrum 1989: 121). Somit haben der Bund, und soweit einschlägig die Länder (Art. 31 GG) die Pflicht, etwas zum Schutz des Kulturguts zu tun. Dies beinhaltet auch die Förderung und Finanzierung von Maßnahmen zum Schutz des Kulturguts bereits in Friedenszeiten als Vorkehrungen für den Ernstfall vom Bau von Schutzräumen bis zur Sicherheitsverfilmung von Urkunden.

Da es in der modernen Welt nicht nur um förmlich erklärte Kriege, sondern auch um Terroranschläge geht, sind hier die Maßnahmen vorbeugenden Planungen und Maßnahmen des Brand- und Katastrophenschutzes von den sonstigen Maßnahmen des Zivilschutzes in der Praxis schwer zu trennen. Da die absichtliche Zerstörung von Kulturgut für die betroffenen Staaten eine besondere Kränkung darstellt, ist nach den letzten leidvollen Erfahrungen zu befürchten, dass die Welterbestätten als Symbole des Kulturverständnisses eines Volkes auch Ziel solcher Gewalt werden können, gerade weil der Hass auf die Kulturen anderer bei einigen Gruppen zugenommen hat.

Man traut es sich eigentlich gar nicht zu schreiben: Die Herzogin –Anna -Amalia- Bibliothek in Weimar hätte auch Opfer eines Anschlags sein können.

Ob „die von den Kulturvölkern anerkannten Rechtsgrundsätze“ (Art. 38 IHG Statut) hierfür Vorkehrungen verlangen, braucht hier nicht nach Regeln des Völkergewohnheitsrechts beantwortet werden. Verboten wären solche planerischen und auch finanziellen Vorkehrungen nach nationalem Recht einschließlich Haushaltsrecht mittels Bundesförderung nicht.

Somit stellt sich weiterhin die Frage ob der Gedanke des Welterbes, immerhin einer der erfolgreichsten Begriffe des modernen Völkerrechts (2.3), beim Kulturgüterschutz bereits Teil des Völkergewohnheitsrechts geworden ist. Schließlich ist vorstellbar, dass die im Welterbege Gedanken enthaltenen Normen in anderen als den nach Art. 59 Abs. 2 GG bereits ratifizierten Verträgen zugleich allgemeine Regeln des Völkerrechts sind z. B. als bereits entstandenes Gewohnheitsrecht (Dahm/Delbrück/Wolfrum 1989: 119). Auch wenn der Gehalt des common heritage-Prinzips nicht abschließend definierbar ist, wird das common heritage-Prinzip z. B. hinsichtlich des Rechtsstatus des Tiefseebodens inzwischen völkerrechtlich anerkannt (Dahm/Delbrück/Wolfrum 2002: 411). Jedenfalls kann auch bei Welterbestätten nicht mehr allein auf die Interessen der Mitgliedstaaten abgestellt werden. Außerdem sind nach dem Bundesverfassungsgericht völkervertragliche Regelungen im Lichte der allgemeinen Regeln und Grundsätze des Völkerrechts auszulegen und anzuwenden (BVerfGE 46: 342).

Wenn seit 1972 bis heute 178 Staaten das Übereinkommen ratifiziert haben, wird man ebenso wie das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. November 1985 (BVerwGE 72: 241/247) zur „Rotkreuzkonvention“ (BGBl. 1954 II S. 781) auch bei der allgemeinen Akzeptanz des Schutzes des Kultur- und Naturerbes der Welt davon ausgehen können, dass damit heute ebenfalls zugleich allgemeine Regeln des Völkerrechts bezeichnet werden (Hobe 2000: 13).

Der Aufschrei in der Welt bei der absichtlichen Zerstörung von Kulturgütern spricht jedenfalls dafür. Außerdem machten gemeinsame Bemühungen der Kulturvölker wie die Rettung der Tempelanlagen von Abu Simbel 1960 oder die Rettung der Kunstschatze von Venedig und Florenz nach den Überschwemmungen von 1966 (vgl. 2.3) deutlich, dass das gemeinsame Bemühen zur Rettung des Erbes der Menschheit zumindest in einer Reihe von Fällen möglicherweise schon damals zum Völkergewohnheitsrecht der Kulturstaaten geworden ist. Neue Programme im Sinne des Welterbes wie das UNESCO-Programm „Memory of the World“ von 1992 zum Erhalt des dokumentarischen Erbes der Menschheit kommen hinzu.

Nach außen ist dies nach Art. 32 GG unstreitig Sache des Bundes. Insoweit wird man wohl davon ausgehen dürfen, dass der Gedanke des Erbes der Menschheit (Common heritage of mankind) ein auch im Kulturgüterschutz bei den zivilisierten Staaten anerkannter Begriff ist, auch wenn ein Staat dem Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt noch nicht beigetreten ist. Auch wenn hieraus nicht direkt eine Zuständigkeit der Beauftragten für Kultur und Medien zur Förderung und Finanzierung von Maßnahmen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt abgeleitet werden soll, ist festzuhalten, dass Deutschland bereits nach Völkergewohnheitsrecht beim Kulturgüterschutz in der Pflicht ist. Schließlich ist

ein Ausgangspunkt dieser Bemühungen die bereits erwähnte Satzung der UNESCO vom 16. November 1945 (BGBl. II 1971, 471) die in Art. 1 Nr. 2 Buchst. c der Satzung festgeschriebene Aufgabe der Erhaltung und des Schutzes des „Erbes der Welt an Büchern, Kunstwerken und Denkmälern der Geschichte und Wissenschaft (Genius-Devime 1996: 139).

Neben vielen daran anknüpfenden Empfehlungen war klar, dass nicht alle Fragen des internationalen Kulturgüterschutzes durch die Welterbekonvention gelöst werden können, so dass es flankierend zu dieser Konvention eine Reihe von Übereinkommen und Empfehlungen mit Bezug zum Kulturgüterschutz gibt wie das bereits erwähnten Übereinkommen zur unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 17. November 1970 (2.3) oder jüngst das Übereinkommen zum Schutz von Kulturgut unter Wasser von 2001 (Rau 2001: 833).

Diese seit 1945 eingeleiteten Bemühungen zum Schutz des Erbes von Kulturgütern der Menschheit sind somit auch bereits teilweise Gewohnheitsrecht geworden, da sie weitgehend dem tatsächlichen Verhalten der Völkerrechtssubjekte entsprechen und eine „evidence of a general practice accepted as law“ darstellen (Steinberger 1992: 535). Obwohl für Deutschland, wie noch zu zeigen sein wird, das Vertragsrecht die konkreteren Rechtsbindungen aufzeigt, ist das Völkergewohnheitsrecht mit Blick auf Art. 25 für den Kulturgüterschutz von Bedeutung.

Für den internationalen Umweltschutz als einem vergleichsweise jüngeren Rechtsgebiet hat das Völkergewohnheitsrecht im Vergleich zu den Erfolgen im nationalen und europäischen Recht wegen der verschiedenartigen Interessen innerhalb der Völkergemeinschaft noch kein vergleichbare Stellung erreichen können (Döhring 2004: 517).

4.4 Völkerrechtliche Verträge nach Art. 59 Abs. 2 GG

Als Sonderregelungen nach Art. 52 Abs. 2 GG scheiden völkerrechtliche Verträge aus dem Kreis der „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ aus (Herdegen 2000: 11). Es wird nach der vorangegangenen Einbindung der Länder auch nicht bestritten, dass der Bund z. B. 1977 das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt am 2. Februar 1977 (BGBl. II S. 213) trotz der unbestreitbaren Zuständigkeit der Länder für den Denkmalschutz umsetzen durfte. Aus Art. 59 Abs. 2 GG ergibt sich zweifelsfrei, zumindest wenn man die deutsche Verfassungstradition und die jahrzehntelange unangefochtene Praxis mit berücksichtigt, dass das vom Parlament in Gesetzesform gebilligte Vertragsrecht auch innerstaatlich rechtsverbindlich und von allen Normadressaten zu beachten ist (Bernhardt 1992: 589). Dies gilt auch dann, wenn das Übereinkommen als völkerrechtlicher Vertrag den Vertragsparteien überlässt, in welcher Weise sie ihrer Pflicht zur Beachtung der Vertragsvorschriften genügen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von 2004 zur Geltung der Europäischen Menschenrechtskonvention hat der Bundesgesetzgeber mit der Ratifizierung gemäß Art. 59 Abs. 2 GG die Konvention in das deutsche Recht transformiert und einen entsprechenden Rechtsanwendungsbefehl erteilt (BVerfG Beschl. v. 14. 10. 2004 – 2 BvR 1481/04 – Rn.31).

Nach der Vollzugslehre (Doehring 2004: 308) erteilt somit der Gesetzgeber den Befehl zur innerstaatlichen Anwendung des völkerrechtlichen Vertrages, ohne dessen Natur zu ändern. Die innerstaatliche Geltung des Vertrages leitet sich also von diesem staatlichen Anwendungs- oder Vollzugsbefehl her (Dahm/Delbrück/Wolfrum 1989: 119). Damit hat das im Bundesgesetzblatt verkündete Übereinkommen unstreitig Gesetzesrang.

Auch wenn Art. 59 GG die funktionelle Organzuständigkeit innerhalb des Bundes und damit zwischen den Bundesorganen regelt und nicht das Verhältnis von Bund und Ländern, muss aus dem nun vorliegenden Gesetzesrang des Übereinkommens geschlossen werden, dass Bund und Länder dieses Gesetz beachten müssen. Gleichwohl ergeben sich bei der Zuständigkeit der Länder für den Denkmalschutz beim Bund keine Kompetenzreservate für das Kulturgut von universeller Bedeutung, so dass nach der föderativen Tradition die Zuständigkeit für alle Kulturdenkmäler einschließlich der von universeller Bedeutung bei den Ländern und den dafür in fast 2 Jahrhunderten entwickelten Institutionen (Landeskonservatoren/Landesarchäologen) bleibt.

Der Hinweis, dass das nach Art. 59 Abs. 2 GG ratifizierte Gesetz nur den Rang eines Bundesgesetzes habe, mindert den Rechtsanwendungsbefehl auch für nachfolgende Gesetze (lex posterior) nicht, obwohl das Ratifizierungsgesetz in der deutschen Rechtsordnung auf Grund dieses Ranges in der Normenhierarchie kein unmittelbarer verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG) ist. Wenn das Bundesverfassungsgericht nun 2004 zur Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention betont hat, dass das Grundgesetz die Einfügung Deutschlands in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten erstrebt, nicht aber auf die Souveränität, so dass es nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit widerspricht, „wenn der Gesetzgeber ausnahmsweise Völkervertragsrecht nicht beachtet, sofern nur auf diese Weise ein Verstoß gegen tragende Grundsätze der Verfassung abzuwenden ist“ (BVerfG, Beschluss v. 14. 10. 2004, Rn. 35), dann bedeutet dies umgekehrt, dass das Grundgesetz und nicht nur das Völkerrecht den Gesetzgeber verpflichtet, Völkervertragsrecht, außer in Ausnahmefällen, zu befolgen. Die Voraussetzungen für solche Ausnahmen wurden vom Bundesverfassungsgericht sehr eng gezogen, da „gegen tragende Grundsätze der Verfassung“ verstoßen werden muss. Somit gehört die Beachtung des nach Art. 59 Abs. 2 GG ratifizierten Welterbeübereinkommens zur Bindung an Recht und Gesetz nach Art. 20 Abs. 3 GG!

Der Bund, dem die Pflege der Außenbeziehungen nach Art. 32 GG weitgehend vorbehalten sind, trägt somit im Bundesstaat auch Verantwortung für die Länder, die mit ihm „im selben Boot“ sitzen (Isensee 1990: 643). Die Bundes- und Landeskompetenzen sind hierbei komplementär mit der Folge, dass der Gesamtstaat als Vertragsstaat finanziell in den Binnenbeziehungen mithelfen darf, Maßnahmen zu Gunsten des Natur- und Kulturerbes der Welt in Deutschland zu realisieren, da er als Gesamtstaat Hüter der politischen Einheit ist und demgemäß auch gegenüber der UNESCO (Art. 32 GG) die Selbstbehauptung des Gemeinwesens vertreten muss. Wenn also Länder mit Welterbestätten finanziell nicht können, ist auch die Finanzkompetenz des Bundes gefragt. Letztlich hat der Bund auch nach dem Gedanken der Finanzverfassung (arg. Art. 109 Abs. 2 – 4, Art. 104a Abs. 4 GG) für die Folgen aufzukommen, wenn das gesamtstaatliche Ziel verfehlt wird (Isensee 1990: 642). Somit kann er, z.B. wenn ein Welterbe wegen fehlender Finanzmittel des Eigentümers des Gutes ebenso wie des zuständigen Landes auf die „Rote Liste“ gesetzt würde, zur Einhaltung der eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtung und legitimiert durch die Umsetzung nach Art. 59 Abs. 2 GG mit Zustimmung des Landes Maßnahmen zur Erhaltung und Pflege einer Welterbestätte finanziell tätig werden. Da in solchen Fällen nach dem Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt der Vertragsstaat nach Art. 19 f. des Übereinkommens (siehe 2.4.7) internationale Unterstützung für in seinem Hoheitsgebiet befindlichen und zum Kultur- und Naturerbe von außergewöhnlichem universellen Wert gehörenden Gut beantragen kann, wird der Bund dies aus Völkerrecht und umgesetztem nationalem Bundesgesetz (Art. 59 Abs. 2 GG) erst Recht dürfen.

Zuständig wäre hier insbesondere die Beauftragte für Kultur und Medien (BKM).

Aus dem im Völkerrecht entwickelten Rechtsprinzip der „kulturellen Verantwortlichkeit“ des Vertragsstaates (vgl. von Schorlemer 1992: 34) und dem im Kulturgüterschutz schon bei der

Haager Konvention von 1954 entwickelten Gedanken der „Prävention“ (von Schorlemer 1992: 304) können es Bund wie Länder nicht bei der Anbringung von Kennzeichen oder den prestigeträchtigen Jubelfeiern zur Eintragung eines Kulturguts in die Welterbeliste belassen, sondern müssen nach Art. 4 Satz 1 des UNESCO-Übereinkommens von 1972 alles in ihren Kräften stehende tun, insbesondere auch auf finanziellem Gebiet.

Denken wir nun an Beispiele wie an den Brand der Bibliothek in Weimar oder an die Probleme mit dem Burgberg in Quedlinburg, so muss der Bund als der durch die Finanzverfassung Hauptbegünstigte entsprechend den hier entwickelten Rechtsgedanken bei der Förderung und Finanzierung von Welterbestätten helfen. Er hat nicht nur das Recht, sondern aus kulturstaatlicher Mitverantwortung auch die Pflicht.

Ausgehend von der hier an Einzelbeispielen aus der Vergangenheit kritisierten Förderung national wertvoller Kulturdenkmäler darf diese Hilfe nicht zum „Hineinregieren“ in Länderkompetenzen missbraucht werden. Deshalb soll ergänzend zu diesem Ergebnis die Frage nach der Förderkompetenz am Beispiel der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 71 f. GG überprüft werden.

4.5 Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 71, 73 GG

Wie bereits mehrfach erwähnt hat der Bund nach Art. 73 Nr. 1 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung. Somit stellt sich gerade bei völkerrechtlichen Verträgen und internationalen Übereinkommen die Frage nach der Förderung und Finanzierung durch den Bund.

4.5.1 Auswärtige Angelegenheiten

Bei den auswärtigen Angelegenheiten ist die Förderung des Welterbes unstreitig Sache des Bundes (Art. 32 GG). Hierbei sollte man bei dem Kooperationsgedanken der Welterbekonvention stärker auch die Tätigkeiten in Deutschland berücksichtigen, die entweder Ländergrenzen überschreiten wie der Muskauer Park/Park Muzakowski oder Teil eines internationalen Netzwerks (z. B. Hansestädte, europäische Schlösser und Gärten oder Bauhaus) sind oder von deutschen Einrichtungen wie der Deutschen Stiftung Welterbe unterstützt werden. Gerade die mit dem Welterbezentrum in Paris kooperierende Deutsche Stiftung Welterbe, die bereits bei den Stiftungen (3.1.9) vorgestellt wurde, erscheint besonders förderungswürdig.

Die dem Bund aus Art. 32 GG erwachsene Finanzierungscompetenz kann sich unter dem Gesichtspunkt der kulturellen Außerdarstellung der Bundesrepublik Deutschland auch auf die Förderung inländischer Kultureinrichtungen und Maßnahmen erstrecken, wenn diese wie beim Welterbe einen signifikant hohen internationalen Zuspruch aufweisen oder der Förderung internationaler Zusammenarbeit dienen (Steiner 1988: § 86 Rn. 17).

Daneben gibt es noch weitere förderungswürdige Partnerschaften zwischen zwei oder mehr Welterbestätten wie das in einem Partnerschaftsabkommen kooperierende Kloster Lorsch mit Kloster Geghard (Armenien) oder die vom Bischof von Aachen mit dem Patriarch von Kotor (Kroatien) vereinbarte Zusammenarbeit zwischen Weltkulturstätten. Zur Verbesserung der Übersicht der Bemühungen sowie zur Völkerverständigung wäre eine Dokumentation der verschiedenen Aktivitäten wünschenswert, die mit finanzieller Unterstützung z.B. von der Deutschen UNESCO-Kommission oder der Deutschen Stiftung Welterbe geleistet werden könnte. Somit sollte der Bund im Rahmen seiner Kompetenz für die Auswärtigen Angelegenheiten (Art. 73 Nr. 1 GG) den Kooperationsgedanken der Welterbekonvention auch im Interesse der Völkerverständigung mehr als bisher unterstützen, auch wenn die einzelnen

Welterbestätten vergleichbar den Städtepartnerschaften auf kommunaler Ebene aus deutscher Sicht durchaus direkt kooperieren dürfen.

Gerade weil künftig wegen der zunehmend kritischen Haltung der UNESCO bezüglich der Ausgewogenheit der nationalen Vorschlagslisten zur Eintragung in die Welterbeliste einige traditionelle Vorschläge wie Kathedralen und Dome weniger Berücksichtigung finden dürften, sollten Kooperationen innerhalb Deutschlands ebenso wie über die Landesgrenzen hinaus mehr genutzt werden. Die bereits angelaufenen Projekte vom römischen Limes bis zum Wattenmeer zeigen bereits in diese Richtung. Andere Kategorien wie die Zeugnisse des Bauhauses (bisher Dessau und Weimar sowie Brunn/Villa Tugendhat) könnten Modell sein für andere Architekturleistungen wie für die Zeugnisse des französisch/schweizerischen Architekten, Städteplaners, Malers und Bildhauers Le Corbusier (1887 – 1965) unter Federführung Frankreichs und der Schweiz mit Beteiligung anderer Länder wie Deutschland (z.B. Stuttgart, zwei Häuser für die Weißenhofsiedlung, 1927, und/oder Berlin). Hierzu bedarf es der Unterstützung des Auswärtigen Amtes und der ihm zuarbeitenden Organisationen wie die Deutsche UNESCO-Kommission, die Deutsche Stiftung Welterbe sowie ICOMOS. Es sollte bei der Unterstützung des Welterbes durch das AA nicht nur um die Anbahnung von Kooperationen und die Begleitung des Eintragungsvorschlags zur UNESCO nach Paris gehen, sondern, soweit erforderlich, auch um die spätere finanzielle Förderung dieser Völker verbindenden Projekte internationaler Verständigung.

4.5.2 Verteidigung einschließlich Zivilschutz

Der Bund wird sich nach der anstehenden Ratifizierung des Zweiten Protokolls vom 26. März 1999 zur Haager Konvention von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (Hönes 2002a: 34) für diesen Bereich wegen des notwendigen verstärkten Schutzes für Welterbestätten (Kapitel 3 des Zusatzprotokolls) ohnehin auf einen höheren Finanzbedarf auch beim Vollzug des Zivilschutzgesetzes einstellen müssen. In anderen Ländern wie Österreich sind hier schon weiter, werden aber z.B. in Österreich bei der Erfüllung dieser Aufgabe durch die Österreichische Gesellschaft für Kulturgüterschutz (Sladek 1995: 29) unterstützt.

Zunächst ist für Deutschland festzuhalten, dass in den Bundesländern die Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten gemäß Artikel 3 der Haager Konvention in Bundesauftragsverwaltung für das landeseigene Kulturgut durchgeführt werden.

Derzeitiger Schwerpunkt ist die Sicherungsverfilmung von national wertvollem Archivgut der höchsten Dringlichkeitsstufe. Künftig soll das national wertvolle Bibliotheksgut in das Sicherungsverfilmungsprogramm des Bundes integriert werden (Bericht aus dem Jahr 2000 der Bundesregierung an die UNESCO).

Die Kosten für die Sicherungsverfilmung (Personal- und Sachkosten) und alle anderen mit den Ländern vereinbarten Maßnahmen (Kennzeichnung unbeweglichen Kulturguts etc.) erstattet der Bund den Ländern gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 7 in Verbindung mit §§ 19 und 23 Zivilschutzgesetz (ZSG) in Form einer Aufwendungspauschale. Hierfür stehen im Bundeshaushalt für das Jahr 2004 insgesamt 1.892.000 € zur Verfügung.

Für ein Pilotprojekt im Bereich der Farbdigitalisierung von national wertvollem Bibliotheksgut der Herzogin Anna-Amalia-Bibliothek in Weimar sind im Jahr 2002 insgesamt 500.000 € aufgewendet worden.

Für die Förderung und Finanzierung der UNESCO-Welterbestätten in Deutschland werden aus dem Bereich des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe keine Mittel bereitgestellt. Dies könnte sich jedoch ändern, wenn nach der Ratifizierung des Zweiten Protokolls vom 26. März 1999 zur Haager Konvention die Welterbestätten ausdrücklich geschützt werden. Schließlich sind auch Kulturgüter bei zunehmender

Terrorgefahr von Beschädigung und Zerstörung bedroht. Hierbei kommt dem vorbeugenden Schutz in Friedenszeiten besondere Bedeutung zu.

Weitere ergänzende Informationen zu Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut nach der Haager Konvention gibt es unter www.zivilschutz-online.de.

4.5.3 Kompetenz kraft Natur der Sache?

Ohne alle Möglichkeiten der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für denkbare Fälle mit Bezug zum Welterbe durchforsten zu wollen, sei noch eine „ungeschriebene Kompetenz“ genannt. Es ist die Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache, die von juristischen Laien wohl öfter ins Feld geführt wird als von Juristen, da erstere oft nicht wissen, dass es sich hierbei unstreitig ihrer Art nach nur um eine ausschließliche Kompetenz handeln kann (Ehlers 2000: 325). Anders als z. B. die Festlegung der Symbole des Bundes besteht beim bisher von den Ländern über die Landesdenkmalschutzgesetze und die Denkmalfachämter betreuten Welterbestätten bisher kein Anlass für die Annahme, dass nur der Bund diesen Bereich ausschließlich regeln könnte. Das hat das Bundesverfassungsgericht noch nicht einmal bei der Rechtschreibreform angenommen (BVerfGE 98: 218). Das Argument „kraft Natur der Sache“ kommt meist aus dem Wunsch der Bürger heraus, dass der Bund bei einer so wichtigen Sache nicht abseits stehen dürfe. Insoweit ist es eigentlich erfreulich, dass viele (ungeachtet der Frage der geschriebenen und ungeschriebenen Zuständigkeiten) wollen, dass in einer so wichtigen Angelegenheit auch der Bund einen finanziellen Beitrag leistet. Somit ist der Wunsch nach Bundeskompetenz für viele ein Ausdruck, dass die Sache wichtig ist.

Außerdem wurde für den Bund hier bereits eine unbestreitbar geschriebene Kompetenz nach Art. 73 Nr. 1 GG für die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung bejaht.

4.6 Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72, 74 GG

Im Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 74 Abs. 1 GG haben mehrere Sachgebiete einen Bezug zum Denkmalschutz. Von den denkbaren Bereichen soll hier das Strafrecht (Nr. 1) und das Bodenrecht (Nr. 18) nachstehend erörtert werden. Andere Bereiche wie die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG oder die Kriegsgräber (Nr. 10a) sind zwar von Bedeutung (Hönes 1987: 63), doch sind solche Regelungen für die Frage der Betreuung der Welterbestätten in Deutschland nicht ergiebig. Regelungen, die z. B. Berlin als Hauptstadt betreffen, bleiben als Sonderfall ebenfalls unberücksichtigt.

4.6.1 Strafrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG

Derjenige, der „Grabdenkmäler, öffentliche Denkmäler oder Naturdenkmäler“ ..beschädigt oder zerstört, wird nach § 304 StGB mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Der Versuch ist strafbar.

Zu dieser für die „öffentlichen Denkmäler“ bereits seit 1871 bestehenden, reichsrechtlichen Regelung hat das Reichsgericht in seiner Grundsatzentscheidung von 1910 zum Begriff des „öffentlichen Denkmals“ im Sinne des § 304 StGB unter Bezug auf die amtliche Begründung des vorangegangenen preußischen Strafgesetzbuches damals betont, dass die „sog.

Denkmalspflege im allgemeinen Kulturinteresse“ liege, so dass „Denkmäler“ im Sinne des § 304 StGB somit Denkmäler „im Sinne der Denkmalspflege“ seien (RGSt 43, 240/243). Da das Strafrecht hier nur Unrecht konkretisiert und nicht die Materie des Denkmalschutzes und

der Denkmalpflege regeln will, wird die Zulässigkeit der Denkmalschutzgesetze wegen des anderen Regelungsinhalt nicht in Frage gestellt (Hönes 1987: 30), sondern strafrechtlich bis heute sinnvoll ergänzt. Daher hat man durch das 18. Strafrechtsänderungsgesetz vom 28. 3. 1980 (BGBl. I S. 373) den Tatbestand um den Begriff „Naturdenkmäler“ (nicht: „öffentliche Naturdenkmäler“) erweitert.

Die Praxis der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass gerade bei zunehmendem Wandalismus der Straftatbestand wichtig ist, dass es aber bei der etwas albertümlichen Voraussetzung „öffentliche Denkmäler“ anders als bei „Naturdenkmäler“ zu verschiedenartigen Auffassungen über die Tatbestandsvoraussetzungen kommt. Einige wollen den Tatbestand z.B. auf öffentlich zugängliche Denkmäler reduzieren, obwohl dies nicht dem Wortlaut entspricht. Das Landgericht Bamberg hatte einen dem Kreis der FDJ zugerechneten Täter wegen des Beschmierens der Festungsmauer der Feste Marienburg in Würzburg nach § 304 StGB bestraft (LG Bamberg NJW 1953: 998). Das Beispiel zeigt, dass der Tatbestand auch zum Schutz der Welterbestätten ein taugliches Instrumentarium ist. Allerdings sind viele Welterbestätten oder Teile von ihnen nicht öffentlich zugänglich, so dass es für den wirksamen Schutz der Denkmäler sehr hilfreich wäre, wenn das umstrittene Erfordernis „öffentlich“, das 1870 angebracht war, nun auch mit Blick auf die rechtliche Gleichbehandlung mit den Naturdenkmälern ersatzlos entfallen würde.

Schließlich ist es rechtspolitisch unbefriedigend, wenn Bund und Land zur Erhaltung und Wiederherstellung eines Welterbedenkmal viel Geld ausgeben und ein Täter, der das Denkmals beschädigt, nicht nach § 304 Abs. 1 Alt. 4 StGB belangt werden kann, weil die Staatsanwaltschaft nicht tätig werden will, weil das Denkmal nicht öffentlich zugänglich ist. Deshalb haben sich auch Mitglieder der Arbeitsgruppe Recht und Steuerfragen des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz aus gegebenem Anlass (Göhner DSI 2/2004: 56) auf der 76. Sitzung der Arbeitsgruppe in Bonn am 13./14. September 2004 für den Wegfall des Merkmals „öffentlich“ ausgesprochen.

4.6.2 Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen. Von besonderem verfassungsrechtlichem Interesse ist dabei das „Bodenrecht“. Nach dem Gutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1954 (BVerfGE 3, 407) gehören zur Materie „Bodenrecht“ nur solche Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, als die rechtlichen Beziehungen zum Grund und Boden regeln (BVerfGE 3, 424). Zur Auslegung des Begriffs muss man auch bedenken, dass Art 10 Nr. 4 WRV das „Bodenrecht“ bereits aufführt, weil man schon damals den weiten Begriff „Bauwesen“ vermeiden wollte (BVerfGE 3, 433), so dass das Baupolizeirecht nicht in den Katalog bundesrechtlicher Zuständigkeiten aufgenommen wurde.

Da der Denkmalschutz in Art. 150 Abs. 1 WRV bei der Kultur geregelt war, fiel er damals unstrittig nicht unter den Titel „Bodenrecht“ des Art. 10 Nr. 4 WRV mit der Folge, dass auch heute der Bund aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG keine Kompetenz für den Denkmalschutz hat (Hönes 1987: 33).

Damit ist nicht gesagt dass nicht zuletzt auch dank der europäischen Übereinkommen wie dem Europäischen Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes (Granada 1985) oder dem Europäischen Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (Malta 1992) der Bund auch die Pflicht hat, als Vertragsstaat im „Bodenrecht“ wie auch in anderen einschlägigen Rechtsgebieten den Denkmalschutz zu berücksichtigen. Jedoch gibt es, wie die Konfliktfälle von der Lübecker Altstadt über die Welterbestadt Potsdam oder auch Bamberg

oder Quedlinburg zeigen, insbesondere Gegensätze zwischen Welterbeschutz und Stadtplanung (Hotz 2003: 195). Hier wird man aus kulturstaatlicher Verantwortung prüfen müssen, ob das BauGB nicht diesbezüglich nachgebessert werden sollte. Entsprechende Probleme könnten auch am Mittelrhein entstehen, wobei hierbei auch noch der Raumordnung und Landesplanung Bedeutung zukommt. Dort haben aber die völkerrechtlichen Vorgaben einschließlich der Umsetzungsbefehle nach Art. 59 Abs. 2 GG noch keinen Niederschlag gefunden.

Somit ist zunächst zu berichten, dass nach der Neuregelung des Raumordnungsrechts durch das BauROG 1998 (BGBl. 1997 I S. 2081) bei der Leitvorstellung der Raumordnung in § 1 Abs. 2 ROG „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt“, erreicht werden soll, wobei die kulturellen Ansprüche und Funktionen bei dieser Neufassung des § 1 ROG ersatzlos gestrichen wurden. Lautete es doch noch in § 1 ROG vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306) in Absatz 1 Satz 2: „Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten“. Vielleicht kann die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ künftig mehr darauf achten dass so zentrale Begriffe wie „Kultur“ in so wichtigen Gesetzen nicht einfach ersatzlos gelöscht werden!

Auch wenn dieses Problem wegen des Sachzusammenhangs mit dem „Bodenrecht“ erörtert wurde, darf nicht verschwiegen werden, dass der Bund für „die Raumordnung“ nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG lediglich die Kompetenz für Rahmenvorschriften hat.

Erfreulich ist dagegen, dass der Bund den Denkmalschutz im Baugesetzbuch des Bundes (BauGB) ausdrücklich z. B. in § 175 Abs. 5 BauGB regelt: „Die landesrechtlichen Vorschriften, insbesondere über den Schutz und die Erhaltung von Denkmälern, bleiben unberührt“. Solche Regelungen würde man sich auch in eine weiteren Reihe von Bundesgesetzen wünschen.

Dieser Regelung geht im Abschnitt „Erhaltungssatzungen und städtebauliche Gebote“ der § 172 BauGB voraus. Nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB kann die Gemeinde in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt (Absatz 3) der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. Nach § 172 Abs. 3 S. 1 BauGB darf in diesen Fällen die Genehmigung nur versagt werden, wenn die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist.

Diese Regelung illustriert mehr als manche Exegese des Begriffs „Bodenrecht“, wie weit der Bund bei städtebaulich/denkmalpflegerischen Belangen des Bodenrechts gegangen ist, so dass es heute keines Theorienstreits mehr bedarf, ob der Bund sie sog. „Städtebauliche Denkmalpflege“ (Krautzberger 2004: 366) fördern darf, wobei noch mehr denkmalrelevante Regelungen im Bauplanungsrecht hinzukommen. Solche bodenrechtlich bezogene Maßnahmen und Finanzierungen kommen auch Welterbestätten zu Gute, ohne dass hier im Rahmen dieses Gutachtens auf die Besonderheiten eingegangen werden kann.

Schon seit Art. 35 des Einigungsvertrages ist es ein besonderes Anliegen des Bundes, die Städte der neuen Länder mit wertvoller Bausubstanz zu fördern. Dazu gewährt das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) nach dem Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ gemäß Art. 104a Abs. 4 GG seit 1991 den neuen Bundesländern Finanzhilfen für Maßnahmen des Städtebaulichen Denkmalschutzes. Diese Fördermittel werden für die Sicherung, Erhaltung und Modernisierung von Gebäuden, Ensembles und sonstigen baulichen Anlagen sowie zur Erhaltung und Umgestaltung von Strassen und Platzräumen von geschichtlicher, künstlerischer und städtebaulicher Bedeutung

eingesetzt. Bis 2002 stellte der Bund dafür rund 1,2 Mrd. Euro bereit. Einschließlich der Komplementärmittel der Länder und Gemeinden betragen die Finanzhilfen aus öffentlichen Haushalten in den Jahren 1991 bis 2002 rund 3 Mrd. Euro. Damit wurden und werden in 154 Städten und Gemeinden der neuen Länder 166 Maßnahmen des Städtebaulichen Denkmalschutzes gefördert (Beckmann 2003: 20).

Auch wenn hier im Rahmen des juristischen Gutachtens nicht die Finanzmittel für einzelne Welterbestätten wie Quedlinburg (K/1994), oder Stralsund und Wismar (K/2002) herausgerechnet werden können, zumal die Städte erst nach dem Start des Programms 1991 zu Welterbestätten wurden, kann festgehalten werden, dass der Bund über das BMVBW einen wichtigen Beitrag für einzelne Welterbestätten im Rahmen des sog. Städtebaulichen Denkmalschutzes leistet. - Natürlich besteht wegen der zu den Bundesmitteln notwendigen Komplementärmittel die Gefahr des „Hineinfinanzierens“ in Aufgaben der Länder (Klein 1994: 1108).

Der Bund wird darüber hinaus von Einrichtungen wie dem Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz (DNK) von der städtebaulichen Denkmalpflege bis zum Steuerrecht beraten, so dass man in der Förderung des DNK auch aus der Annexkompetenz zu diesen Bundeskompetenzen rechtfertigen kann (Köstlin 1989: 99).

4.7 Rahmenvorschriften des Bundes nach Art. 75 GG

Nach Art. 75 GG hat der Bund das Recht, unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen. Diskutiert werden müssen hierbei der Naturschutz und die Landschaftspflege (Nr. 3) sowie der Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland (Nr. 6).

4.7.1 Naturschutz und Landschaftspflege nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG

Der Bund hat seit 1976 mit dem Bundesnaturschutzgesetz als Rahmenvorschrift das in den Ländern nach 1945 noch fortgeltende Reichsnaturschutzgesetz von 1935 abgelöst. Somit ist die Naturdenkmalpflege als jüngstes Kind der Denkmalpflege zusammen mit der Landschaftspflege ein eigenständiges Rechtsgebiet geworden, wenn auch 1976 noch weitgehend „ökologiefrei“. Dank des neuen Staatsziels aus Art. 20a GG zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hat sich der Naturschutz von seiner ideellen und auf die Schönheit von Natur und Landschaft bezogenen Ziele zu Gunsten einer neuen „Wildnis“ teilweise entfernt. Für den Schutz der belebten Natur ist er sicher zusammen mit den dieses Gesetz umsetzenden Landesnatur- und Landschaftspflegegesetzen auch für ein künftiges Naturerbe der Welt wie das Wattenmeer für den deutschen Anteil ein taugliches Instrument. Die aus der Gesetzgebungskompetenz des Bundes hier beim Welterbe abgeleitete Finanzierungskompetenz wird nicht in Frage gestellt.

Frühere Überlegungen, dass diese unbestrittene Kompetenz des Bundes auch die Kompetenz zur Regelung des Schutzes der Kulturdenkmäler“ als Annex zur Regelung der Naturdenkmäler mit enthalten könnte (vgl. Hönes 1987: 24), werden heute nicht mehr vertreten. Folglich wird man für Deutschland nicht behaupten können, dass aus der Rahmenkompetenz des Bundes für das Naturerbe auch auf eine Rahmenkompetenz für das Kulturerbe der Welt geschlossen werden kann.

4.7.2 Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 GG

Die Mehrheit der Staaten kennt politische Bemühungen sowie Schutzmaßnahmen zur Bewahrung des Kulturguts an seinem als legitim empfundenen Standort. So war in Nachfolge des Art. 150 Abs. 2 WRV im Grundgesetz bei der konkurrierenden

Gesetzgebungszuständigkeit in Art. 74 Nr. 5 GG (a. F.) der Schutz von Kulturgut gegen Abwanderung ins Ausland geregelt. Der Bundesgesetzgeber hatte durch das Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung vom 6. August 1955 (BGBl. I S. 501) erstmals Gebrauch gemacht (Bernsdorff/Kleine-Tebbe 1966: 4). Im Unterschied zur Welterbekonvention, die das unbewegliche Gut einschließlich (beweglicher) Ausstattung schützt, geht es bei diesem Schutzgegenstand nur um beweglich oder beweglich gewordenes Gut einschließlich Archivgut (Hönes 1989: 39). Im Unterschied zum Gedanken des „kulturellen Internationalismus“ bei der Welterbekonvention, weist das „nationale“ Kulturgut auf den Gedanken des „kulturellen Nationalismus“ hin (Streiz 1998: 31).

Nach der Verlagerung dieser Kompetenz nach der Verfassungsreform in die Rahmengesetzgebung des Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 GG wurde das Gesetz geändert und in der Fassung vom 8. Juli 1999 neu bekannt gemacht (BGBl. I S. 1754).

Die verwaltungspraktische Bedeutung ist gering geblieben, zumal das Gesetz z. B. auf das im öffentlichen Eigentum befindliche national wertvolle Kulturgut und Archivgut (abgesehen vom kommunalen Kultur- und Archivgut in einigen Ländern) keine Anwendung findet. Verpflichtungen auf Grund bestehender internationaler Verträge bleiben nach § 15 KultgSchG ausdrücklich unberührt.

Um zu verhindern, dass ein zu einem Welterbe gehörendes Gut, das nicht als Ausstattungsstück ohnehin Teil des unbeweglichen Kulturguts ist, aus dem Welterbe und damit dem kulturellen Zusammenhang verbracht wird, taugt dieses Gesetz von seiner Zweckbestimmung nicht. Zwar behält die Eintragung des Kulturguts in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts bei Ortswechsel innerhalb Deutschlands in ein anderes Land die Wirkung gegen Abwanderung ins Ausland, kann aber ein Ortswechsel innerhalb Deutschlands nicht verhindern. Hierbei ist bisher wohl unbeachtet geblieben, dass nach Nr. 6 der parallel zur Welterbekonvention am 26. November 1972 von der Generalkonferenz der UNESCO in Paris beschlossenen Empfehlung betreffend den Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene keines dieser Werke und Teile in der Regel aus seiner Umgebung herausgelöst werden soll (III. Allgemeine Grundsätze, Nr. 6).

Somit ist es notwendig, dass diese beweglichen Kultur- und Archivgüter zur Bindung an den historischen oder sonst als richtig erkannten Ort nach Landesdenkmalschutzrecht geschützt werden, wie dies z. B. seit 1971 in Baden-Württemberg (§ 12 BWDSchG) und nun seit 2004 im Saarland vorgesehen ist (3.1.3.2). Hierbei hat die begrenzte Eintragungsmöglichkeit für bewegliches Kulturgüter bzw. Kulturdenkmäler auch praktische Gründe. Soweit das Gut als Eintragungsvoraussetzung „national wertvolles Kulturgut“ darstellen soll (z.B. § 12 Abs. 2 Nr. 3 BWDSchG), bedeutet dies nicht, dass es auch tatsächlich in das amtliche „Verzeichnis national wertvolles Kulturgut“ eingetragen sein muss (Strobl/Majocco/Sieche 2001: § 12 Rn. 14). Verhindert das Landesdenkmalrecht mit dieser territorialen Bindung des Kulturguts zugleich die Abwanderung ins Ausland und werden deshalb Entschädigungen gegenüber dem Privateigentümer fällig, so bekommt das zahlungspflichtige Land trotz der zugleich auch wahrgenommenen Bundesinteressen von dort nach den bisherigen Erfahrungen in aller Regel keine finanzielle Unterstützung. Somit bleibt es oft beim Versuch zur Durchsetzung des Verbleibs nach Landesrecht (Hönes 1995: 234).

In eiligen Fällen können bewegliche Sachen auch einstweilen in einem vereinfachten Verfahren unter Schutz gestellt werden. Dies hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz ausdrücklich bestätigt (AS Bd. 22: 26).

Zum Verbleib archäologischer und paläontologischer Funde nützt der Abwanderungsschutz des Bundes noch weniger. Hier greift oftmals, abgesehen von 3 Ländern, der originäre Erwerb des Staates an herrenlosen Funden oder an Funden, deren Eigentümer nicht mehr zu ermitteln ist (Schatzregal). Dieses bereits seit dem Sachsenspiegel des Eike von Repgow (ca. 1180 – ca. 1234) bekannte Rechtsinstitut des Schatzregals lautet in Sachsen-Anhalt, der Heimat Eikes, nach § 12 Abs. 1 DSchG LSA: „Bewegliche Kulturdenkmale, die herrenlos sind oder die

solange verborgen gewesen sind, dass ihr Eigentümer nicht mehr zu ermitteln ist, mit der Entdeckung Eigentum des Landes, wenn sie bei staatlichen Nachforschungen oder in Grabungsschutzgebieten entdeckt werden oder wenn sie einen hervorragenden wissenschaftlichen Wert haben. Denjenigen, die ihrer Ablieferungspflicht nachkommen, kann eine angemessene Belohnung in Geld gewährt werden, die sich am wissenschaftlichen Wert des Fundes orientiert“.

Auch wenn in Europa zum Schutz des archäologischen Kulturguts andere Übereinkommen wie das Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. Januar 1992 (BGBl. 2002 II S. 2709) weitergehende Verpflichtungen enthalten, die von Bund und Ländern jeweils umgesetzt werden müssen, ist hier anzumerken, dass die archäologischen Stätten mit Welterberang von den Trierer Altertümern bis zum römischen Limes zunehmend durch Raubgrabungen Schaden nehmen und das Schatzregal ein notwendiges und geeignetes Instrument ist, den (Mit-)Eigentumserwerb am geborgenen Fund nach § 984 BGB zu verhindern. Ohne Schatzregal wird der Kriminelle trotz Fundunterschlagung noch mit dem Eigentum zur Hälfte nach § 984 BGB zivilrechtlich belohnt. Somit sind diejenigen, die nach den Erfahrungen der letzten Jahre (z. B. Himmelscheibe von Nebra) immer noch für den Vorrang des Eigentumserwerbs an herrenlosen archäologischen und erdgeschichtlichen Funden nach § 984 BGB sind, (vielleicht ungewollt) auch diejenigen, die auch für die Belohnung des Kriminellen für seine Tat durch Miteigentum plädieren. Schließlich ist der Belohnungsgedanke die Ratio der Eigentumszuordnung nach § 984 BGB.

Die Väter und Mütter des BGB konnten 1896 nicht damit rechnen, dass dank effektiver Schatzsuchgeräte die Raubgrabungen und damit die Schädigungen unseres Erbes heute eine ganz andere Dimension haben. Wer also immer noch für eine Belohnung des „Finders“ ist, sollte sich dafür einsetzen, dass der Miteigentumserwerb bei § 984 BGB dahin geändert wird, dass er nicht bei unerlaubten Nachforschungen und Grabungen eintritt. So steht es auch in einigen Landesdenkmalschutzgesetzen wie im saarländischen DSchG vom 19. Mai 2004. Dort findet das Schatzregal nach § 14 SDSchG z. B. „bei nicht genehmigten Grabungen“ Anwendung.

Diese auch im Interesse des Abwanderungsschutzes vorgeschlagen Änderung des § 984 BGB gehört natürlich in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Zivilrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Parallelen gibt es z. B. auch im Zivilgesetzbuch der Schweiz, wobei diese Regelung wegen des Beitritts der Schweiz zur UNESCO-Konvention vom 14. November 1970 nun über ein Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTG) nachgebessert werden soll.

Auch dem deutschen Recht ist zumindest im Erbrecht nach § 1936 BGB das gesetzliche Erbrecht des Fiskus nicht fremd. Ist zur Zeit des Erbfalls kein sonstiger Erbe vorhanden, so ist der Fiskus des Bundesstaates Erbe.

Somit müssen die Landesdenkmalschutzgesetze zur territorialen Bindung insbesondere an den historischen Ort oder die Region vielfach trotz des (Bundes-) Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung in der Fassung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754) heute vielfach in dreierlei Formen einspringen:

Zunächst ist es von Bedeutung, dass dem Land und damit den staatlichen Museen das Eigentum an herrenlosen Funden gesichert wird (Schatzregal). Dazu gibt es noch weitere Schutzbestimmungen für Funde bzw. bewegliche Bodendenkmäler wie Meldepflicht usw.

Außerdem bedarf nicht zuletzt wegen der Vollzugsprobleme das bewegliche Kulturgut von nationaler oder übernationaler Bedeutung des konkreten Schutzes, verbunden mit einem Genehmigungsvorbehalt für die Verbringung an einen anderen Ort. Dies ist nach fast allen Landesdenkmalschutzgesetzen möglich (Kleeberg/Eberl 2001: Rn. 236), wobei die Behörden oftmals ein Ermessen haben. Außerdem erfolgt der Schutz anders als bei den

unbeweglichen Kulturdenkmälern (3.1.5) häufiger durch Verwaltungsakt bzw. konstitutive Eintragung. Dies gilt derzeit für folgende Länder:

Baden-Württemberg (§ 12 Abs. 2), Bayern (Art. 3 Abs. 1), Bremen (§ 3 Abs. 1), Hamburg (§ 6 Abs. 3), Hessen (§ 9 Abs. 2), Nordrhein-Westfalen (§ 3 Abs. 1), Rheinland-Pfalz (§§ 4 Abs. 2, 8 Abs. 3), Saarland (§ 2 Abs. 7 S. 2), Schleswig-Holstein (§ 5 Abs. 1) und Thüringen (§ 4 Abs. 2).

In Berlin, wo Denkmale ohnehin nur nachrichtlich eingetragen werden, ist nur der Schutz beweglicher Bodendenkmale vorgesehen, so dass hier bereits die Begriffsbestimmung des § 2 um bewegliche Denkmale nachgebessert werden sollte.

Als dritte Form des Schutzes beweglicher Denkmäler gibt es im Einzelfall der Schutz als Ausstattungsstück (Zubehör) eines unbeweglichen Kulturdenkmals wie eines Baudenkmals oder eines historischen Gartens.

Damit müssen überkommene Aufgaben des Bundes seit dem Kulturgutgesetz von 1955 oder neu hinzugekommene internationale oder europäische Verpflichtungen nicht völlig überflüssig werden.

Während die Länder sich über die teilweise verbesserten oder nachgebesserten Landesdenkmalschutzgesetze für die territoriale Bindung an das Land bis hin zum historischen Ort einsetzen sollten, wobei der Bund bei der damit verbundenen Verhinderung einer Abwanderung ins Ausland bei entstehender Entschädigungspflicht auch einen Ausgleich in Geld gewähren müsste, würden z.B. Fragen der Rückgabe von Kulturgut beim Bund bleiben.

Bundeskompetenzen wären z.B. bei der Umsetzung des bisher noch nicht ratifizierten UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (vgl. 2.3), zumal die Bundesregierung hierzu wegen der angestrebten Ratifizierung ein entsprechendes Ausführungsgesetz vorbereitet.

Bundeskompetenzen sind weiterhin über die einige Regelungen der EU/EWG angebracht. Hierbei muss man bedenken, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Zölle abschaffen, Ein- und Ausfuhrbeschränkungen verbieten und volle Warenverkehrsfreiheit herstellen wollte (Art. 9, 12 f., 30 f. EWG-Vertrag). Für nationale Kulturgüter sollten diese Ziele jedoch gerade nicht erreicht werden. Deswegen sah Art. 36 Satz 1 EWG-V vor, dass die Bestimmungen der Artikel 30 bis 34 (Beseitigung von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen) Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder –beschränkungen nicht entgegenstehen, die ... zum Schutz ... des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert ... gerechtfertigt sind (Siehr 1996: 171). Besonders erwähnt werden soll hierbei die Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (ABl. EG Nr. L 74/74 vom 27. 3. 1993). Hierzu hat der Bund bereits ein Kulturgutsicherungsgesetz erlassen.

4.8 Ungeschriebene oder mitgeschriebene Gesetzgebungskompetenz

Wie bereits bei der Kompetenz des Bundes für die Festlegung der nationalen Symbole unter 4.5 (kraft Natur der Sache) deutlich wurde, gibt es auch ungeschriebene Kompetenzen. Diese sind aber wegen der Notwendigkeit der strikten Interpretation des Grundgesetzes (Stern 1980: 607) in hohem Maß erklärungsbedürftig. Auch müssen sich solche Kompetenzen wie kraft Sachzusammenhang, Annexkompetenz oder Natur der Sache in das vorstehend aufgezeigte Schema einpassen lassen. Entsprechendes gilt für die Verwaltungskompetenzen und damit auch für die Vergabe der Finanzhilfen.

Das Grundgesetz „schweigt“ zur Kompetenz des Bundes im Denkmalrecht. Da dies kein echtes Schweigen ist, stehen vorbehaltlich der noch zu erörternden denkbaren ungeschriebenen oder mitgeschriebenen Kompetenzen des Bundes beim „normalen“ Denkmalschutz nach Art. 30, 70 f., 83 f. 104a GG den Ländern alle Kompetenzen zu. Es geht schließlich auch bei denkbaren oder bereits existierenden Denkmalförderprogrammen des Bundes nicht um eine gesetzessfreie, sondern um eine durch kompetenzgemäß erlassene Gesetze gesteuerte Verwaltung (Hönes 2000: 427). Daher ist nach Art. 30 GG die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Außerdem gilt nach dem Bundesverfassungsgericht Art. 30 GG sowohl für eine gesetzessakzessorische wie auch gesetzessfreie“ Erfüllung staatlicher Aufgaben (BVerfGE 12: 205). Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse, wie sie bei der Sonderregelung des Art. 89 Abs. 3 GG (unter 4.2) aufgezeigt wurden, verstoßen gegen das grundgesetzliche Verbot einer „Mischverwaltung“ (Isensee 1990: § 98 Rn. 214). Somit sind abgesehen von Sonderbereichen z. B. nach Bodenrecht bei den hier aufgezeigten geschriebenen Kompetenzen Zuordnungen von ungeschriebenen oder mitgeschriebenen Kompetenzen nicht ersichtlich.

4.9 Parallele zum EU-Vertrag?

Auch und gerade weil es keine ungeschriebenen oder mitgeschriebenen Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiet des Denkmalschutzes gibt, muss man sich fragen, ob der Bund weniger darf als die Europäische Union als ehemalige Wirtschaftsgemeinschaft. Dass eine Wirtschaftsgemeinschaft nach Art. 30 EGV Ausnahmen für bestimmte Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote oder –beschränkungen kennt, wird nicht weiter verwundern. Dass sich die zum Schutz ihres nationalen Kulturguts von den Mitgliedstaaten der EU erlassenen nationalen Abwanderungsschutzgesetze (4.7.2) hier einfügen müssen, ist selbstverständlich. Daher stehen die Bestimmungen der Art. 28 und 29 EGV den Ein-, Aus- und Durchfuhrverboten nach Art. 30 EGV nicht entgegen, die aus Gründen des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert gerechtfertigt sind (Lux 2003: 369).

Nunmehr verfügt der Vertrag über die Europäische Union (EGV) im Titel XII „Kultur“ eine gewisse Zuständigkeit für die Kultur, zumal nach Art. 3 Abs. 1 lit. q EGV die Tätigkeit der EG auch einen Beitrag zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten umfasst. Nach Art. 151 Abs. 1 EGV leistet die Gemeinschaft einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes. Nach Art. 151 Abs. 2 Spiegelstrich 2 EGV fördert die Gemeinschaft durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit im Bereich „Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung“. Diese Zuständigkeit wurde erstmals im Rahmen des Vertrages von Maastricht durch Art. 128 a.F. EGV geschaffen. Ergänzend hierzu können nach Art. 87 Abs. 3 lit. d EGV staatliche Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes mit dem Gemeinsamen Markt als vereinbar angesehen werden.

Art. 151 Abs. 1 EGV hebt das gemeinsame kulturelle Erbe ausdrücklich hervor. Art. 151 Abs. 2 EGV bringt zugleich eine Handlungsermächtigung, die der EG eine Förderkompetenz, jedoch keine Förderverpflichtung, verleiht (Fischer 2003: 1493). Neben der Förderung der Zusammenarbeit kann die EG die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unterstützen und ergänzen. Mit „Unterstützung“ sind finanzielle Hilfen für die zu fördernden Aktivitäten gemeint wie die Gewährung von Zuschüssen zur Durchführung von Projekten oder Veranstaltungen mit transnationaler Beteiligung oder zum Erhalt wertvoller europäischer Denkmäler (Fischer 2003: 1493). Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung zielen

primär auf die materiellen Hinterlassenschaften, sei es in Form des Denkmalschutzes oder des Kulturgüterschutzes (Blanke 2002: 1712). Hierzu sei angemerkt, dass die Begriffe „Denkmal“ und „Kulturgut“ kein Gegensatz bilden, sondern z.B. nach § 1 Abs. 11 des Österreichischen Denkmalschutzgesetzes von 1999 gleichbedeutend sind.

Somit ist zunächst festzuhalten, dass es in der Europäischen Union nach Art. 151 EGV ein Recht zur finanziellen Hilfe der EU gibt, wobei diese „Hilfestellungen“ eine eigenverantwortliche Kulturpolitik der Mitgliedstaaten geradezu voraussetzen (Blanke 2002: 1710). Auch wenn dies eine geschriebene Kompetenz der EU ist, stellt sich natürlich damit die Frage, ob damit in Deutschland eine „ungeschriebene“ oder durch die Erfordernisse der EU „mitgeschriebene“ Kompetenz nicht geradezu provoziert wird?

Mitgeschrieben könnte eine Kompetenz sein, wenn an anderer Stelle des GG etwas darüber gesagt wird, dass der Bund nach dem GG vergleichbar der Regelung in der Schweiz (dort nach Art. 78 Abs. 2 BV) wenigstens bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes ausdrücklich Rücksicht nehmen würde. Dem entspricht in gewissem Sinn in der EU auch Art. 151 Abs. 4 EVG, wonach die Gemeinschaft bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrages den kulturellen Aspekten Rechnung trägt. Diese sog. „Querschnittsklausel“ (Fischer 2003: 1495) des Absatzes 4 beinhaltet vielmehr das rechtlich bindende, zwingend zu erfüllende Gebot zur Rücksichtnahme auf kulturelle Aspekte bei jeder anderen Tätigkeit der EG. Dazu gehört selbstverständlich auch die Rücksichtnahme auf das kulturelle Erbe. Europataugliche Gesetze sollten in Deutschland nicht hinter dieser Vorgabe zurückbleiben.

Mit dem vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz angeregten Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht von 1980 wurde ein solcher erster Schritt versucht. Eine Parallele zum EU-Vertrag ist dies leider noch nicht, auch und gerade weil in Deutschland im Grundgesetz zwar die natürlichen Lebensgrundlagen (3.2.1) und die Tiere (Art. 20 a GG), nicht aber die kulturellen Belange ausdrücklich Berücksichtigung finden wenn man einmal von Sonderregelungen und der Kunstfreiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 3 GG absieht. Vielmehr werden diese Belange einschließlich der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, wie in § 1 ROG (4.6.2), eher „getilgt“. Auch bei anderen Nachfolgeregelungen wie dem Bundesbahngesetzes, das in § 36 Abs. 1 S. 3 BBahnG seit 1980 noch davon ausging, dass die Belange des Denkmalschutzes zu berücksichtigen sind, wurde keine entsprechende Regelung zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes mehr gefunden.

Aus den manchmal wenig denkmalfreundlichen Regelungen einiger Bundesgesetze kann jedoch nicht auf eine fehlende Kompetenz des Bundes zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht geschlossen werden. Schließlich müssen die Kompetenzen aus dem Grundgesetz abgeleitet werden. Außerdem geht das Gemeinschaftsrecht grundsätzlich dem Recht der Bundesrepublik als Mitgliedstaat vor (Art. 23 GG).

4.10 Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten: Die Länder sind für Denkmalschutz und Denkmalpflege zuständig. Sie legen in ihren Denkmalschutzgesetzen den Denkmalbegriff fest, regeln das denkmalrechtliche Schutz- und Genehmigungsverfahren sowie die dafür notwendige Organisation. Ergänzend zu dieser direkten Zuständigkeit nach Art. 30, 70, 83 und 104a GG hat der Bund in seiner Rechtsetzungskompetenz den Denkmalschutz in einer Reihe von Gesetzen vom Bau- und Planungsrecht bis zum Steuerrecht berücksichtigt. Dank des gestiegenen Umweltbewusstseins kommen weitere Bereiche wie die Umweltverträglichkeitsprüfung oder die Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) dazu.

5 Welterbestätten in Nachbarstaaten

Bei der Frage nach der Förderung und Finanzierung der UNESCO-Welterbestätten in Deutschland drängt sich auch die Frage nach den Welterbestätten in Nachbarstaaten auf. Rein formal beginnt dies meist mit der Frage nach der Zahl der Welterbestätten: wer hat vergleichsweise mehr?

Somit geht es zunächst ganz einfach um die Zahl der Eintragungen pro Land. Dies ist jedoch bei der Verschiedenartigkeit der insgesamt 788 Welterbestätten in 134 Ländern nicht sehr ergiebig, da die 611 Welterbestätten, die den Kulturdenkmälern zugerechnet werden, von ganz unterschiedlicher Ausdehnung sind wie die bereits genannten Beispiele des Mittelrheins mit 56 km Länge und die Dreifaltigkeitssäule in Olmütz/Tschechien zeigen. Selbst diese Einzeldenkmal einer 35 m hohen Barocksäule gibt ein völlig falsches Bild von der denkmalpflegerischen Aufgabe, da die Tschechische Republik natürlich das ganze Ensemble bei der UNESCO eintragen lassen wollte, so dass aus Verantwortung für das überkommene Erbe das ganze historische Zentrum erhalten und gepflegt wird. Trotzdem sollen in alphabetischer Reihenfolge einige Nachbarländer mit der Zahl der Eintragungen genannt werden:

Belgien: 8
 Dänemark: 4
 Deutschland: 30
 Frankreich: 28
 Italien: 39
 Luxemburg: 1
 Niederlande: 7
 Norwegen: 5
 Österreich: 8
 Polen: 12
 Schweiz: 6
 Slowakei 5
 Tschechische Republik: 12

Bei der Auflistung fällt auf, dass das an Denkmälern sehr reiche Italien mit derzeit 39 Welterbestätten auch die meisten Eintragungen hat. Dies ist auch im Vergleich zur Größe des Landes mit rund 301 253 qkm und rund 55 Mio. Einwohner deutlich mehr als die 30 Eintragungen Deutschlands mit rund 357 000 qkm bei rund 82 Mio. Einwohner. Da man jedoch zunehmend ganze Gruppen von Denkmälern wie Burgen oder Festungen sowie ganze Kulturlandschaften mit einer Vielzahl von Denkmälern (z.B. der Mittelrhein) einträgt, sagt die Zahl allein noch wenig aus. Deshalb soll am Beispiel der Dreifaltigkeitssäule von Olmütz in Tschechien noch einmal daran erinnert werden, dass eine Welterbestätte sehr klein oder auch sehr umfassend verstanden werden kann. Somit könne der römische Limes als eine umfassende Grenze des römischen Reiches einmal das längste Welterbedenkmal mit vielen Ländern werden.

Ohne dass diese Zahlen näher ausgewertet werden sollen, soll zur Veranschaulichung eine genauere Beschreibung der Welterbestätten von der Slowakei und Tschechien über Österreich und die Schweiz aufgeführt werden, wobei sich Erstere erst seit 1993 bzw. 1992 auf Eintragungen in die Welterbeliste berufen können:

5.1 Slowakei

1. Vlkolínec

Geschütztes Bauerndorf Vlkolínec (K/1993)

Das in 718 m Höhe am Westrand der Hohen Tatra zwischen Banská Bystrica und Ruzomberok gelegene Bauerndorf besteht aus einem Ensemble von 45 kaum veränderten Bauernhäusern mit steinernen Sockeln, Lehmwänden und Holzschindelbedachung. Als traditionelles Bauerndorf ist es ein Juwel der volkstümlichen Architektur Mitteleuropas. Es ist seit 1977 unter Denkmalschutz gestellt.

2. Spišské Podhradie

Spišské Hrad (Zipser Burg) und benachbarte Baudenkmäler (K/1993)

Die Zipser Burg in der Ostslowakei ist eine der größten Burganlagen Europas (über 4 ha). Sie wurde 16 km östlich von Levoča auf einem 634 m hohen Hügel mit romanischem Palas, Donjon und gotischer Kapelle sowie Zápolský-Palast errichtet.

Dazu gehört der 10 km östlich von Levoča gelegene Bischofssitz der Region mit Zipser Kapitel (Spišská Kapitula), der einstige Sitz der Zipser Probstei mit Probst und 12 Domherren. Zum Kapitel gehören die dreischiffige Domkirche St. Martin mit einer der wenigen erhaltenen romanischen Skulpturen in der Slowakei, dem „weißen Löwen“ und die Heilig-Geist-Kirche in Žehra.

Damit ist die Anlage in Osteuropa eines der größten geschlossenen mittelalterlichen Ensembles mit Wehr- und Sakralbauten.

1950 wurde das Zipser Kapitel Stadtdenkmal.

3. Banská Štiavnica (Schemnitz)

Banská Štiavnica und seine technischen Denkmäler (Bergbaustadt Schemnitz) (K/1993).

Die im Erzgebirge gelegene Stadt mit den Beinamen „Mineralien Mekka“ war einst ein bedeutendes europäisches Zentrum der Gold- und Silbergewinnung. Das Stadtdenkmal mit seiner unregelmäßigen Siedlungsanlage in Gestalt eines Ypsilon umfasst das Zentrum am Dreifaltigkeitsplatz sowie die dazugehörigen Baudenkmäler wie das Alte Schloss, eine zur Festung umgebaute Pfarrkirche, das neue Schloss am Frauenberg, ein weiteres Festungswerk, St.-Katharinen-Kirche, „die Slowakische“, so genannt, da seit 1658 auch in Slowakisch gepredigt wurde, die ehemalige Dominikanerkirche, Kirche der Maria Himmelfahrt, das Rathaus, der Kammerhof, der einstige Sitz der Bergbauakademie, das ehemalige Bergbaugericht, Klopfturm und Bergbaufreilichtmuseum.

Seit 1950 steht die Stadtanlage unter Denkmalschutz.

4. Aggtelek-Höhlen und der Slowakische Karst. (N/GÜ/1995, erweitert 2000).

Die im Grenzgebiet zwischen südlicher Slowakei und Nordost-Ungarn südwestlich von Košice (Kaschau) gelegene Karstlandschaft als Teil von Ungarn und der Slowakei mit bisher 712 entdeckten Höhlen ist die am intensivsten untersuchte europäische Karstlandschaft. Archäologische Funde lassen vermuten, dass die gigantische unterirdische Wunderwelt bereits in der Jungsteinzeit bewohnt war und als Kult- und Grabstätte diente. Sie ist damit ein einzigartiges Museum der Erdgeschichte, das als Naturerbe in die UNESCO-Liste eingetragen wurde. Seit 1985 gehört es zum Nationalpark Slowakischer Karst.

5. Bardejov (K/2000).

Bardejov in der nördlichen Ostslowakei, Region Presov, ist eine nahezu vollständig und originalgetreu restaurierte mittelalterliche Handelsstadt mit stark befestigter Stadtmauer einschließlich 11 meist halbkreisförmigen Basteien und Wallgraben (14.- 16. Jahrhundert). Besonderer Erwähnung bedürfen die Kirche St.-Ägidius (Anfang 15. Jahrhundert an Stelle eines Zisterzienserklosters) sowie der von zahlreichen alten Bürgerhäusern gesäumte Marktplatz, das Renaissance-Rathaus (1505 – 1511) und die Synagoge (Ende 18.

Jahrhundert). Damit ist Bardejov eine typisch mittelalterliche, an einer wichtigen Handelsroute gelegene Stadt.

Sie wurde 1950 unter Denkmalschutz gestellt.

Die Slowakei wurde hier als „Bruderstaat“ zu Tschechien und wegen ihres früheren kulturellen Zusammenhangs als „Oberungarn“ berücksichtigt. Zugleich wird bei diesen Eintragung deutlich, dass es ein legitimes Anliegen dieser Länder ist, sich der internationalen Gemeinschaft erst einmal vorzustellen. Schließlich sind deren Welterbestätten im Vergleich zu Welterbestätten wie der Kölner Dom bisher touristisch relativ unbekannt geblieben. Mit einem Staatsgebiet von etwa der Größe der Schweiz mit etwa 5,5 Mio. Menschen ist sie gemessen an den Tourismusaktivitäten wohl erst am Anfang. Somit wären Kooperationen mit Welterbestätten wünschenswert.

5.2 Tschechische Republik

1. Praha (Prag)

Historisches Zentrum von Prag. Eintragung 1992 (Französisch: Centre historique de Prague).

Prag ist seit der Regentschaft Karls IV. eines der bedeutendsten kulturellen Zentren Mitteleuropas sowie seit 1993 Hauptstadt der neuen tschechischen Republik. Zum historischen Zentrum der „100-türmigen“ Moldaumedropole gehören insbesondere die Prager Burg (Pražský hrad), die Karlsbrücke (Karlův Most), die Altstadt, Staré Město genannt, mit der Kreuzherrenkirche, dem Clementinum, dem Clam-Gallas-Palais, der St.-Aegidius-Kirche, dem Altstädter Rathaus, der Teynkirche, dem alten Jüdischen Friedhof, der Altnesynagoge, dem Geburtshaus des Dichters Franz Kafka am Altstädter Ring und dem Repräsentationshaus.

Diese Teile der Hauptstadt Tschechiens bilden mit ihrem architektonischen, künstlerischen und geistlichen Reichtum eine überwältigende Einheit.

Weitere Information: www.prague-info.cz

2. Český Krumlov (Böhmisch Krumau)

Historisches Zentrum. Eintragung 1992 (Französisch: Centre historique de Český Krumlov).

Die Stadt in Südböhmen entwickelte sich ab dem 13. Jahrhundert in einem Mäander der Moldau rund um eine ursprünglich gotische Burg. Die Burganlage ist heute nach der Prager Burg der zweitgrößte erhaltene Burgenkomplex des Landes. Die historische Altstadt mit der zu einer Renaissance-Residenz umgebauten Schlossburg mit Schlosspark und Rokoko-Lustschlösschen sowie Krumauer Turm, dem Budweiser Tor, dem Roten Tor, der Mantelbrücke, dem Marktplatz mit gothischem Haus, der Kirche St. Veit und dem Egon-Schiele-Zentrum in der ehemaligen Stadtbrauerei ist ein Beispiel einer authentischen mitteleuropäischen Stadt.

Weitere Information: www.ckrumlov.cz

3. Telč (Teltsch)

Historisches Zentrum. Eintragung 1992 (Französisch: Centre historique de Telč).

Die Geschichte der Stadt im südwestlichen Teil des böhmisch-mährischen Grenzlandes reicht bis ins Frühmittelalter. Die Stadt wurde nach einem großen Brand Ende des 14. Jahrhunderts auf den älteren Fundamenten wiederaufgebaut. Den größten Aufschwung erfuhr sie unter den Herren von Hradec (Neuhaus). Eine Vielzahl bürgerlicher Renaissance- und Barockhäuser sind bis heute mit einem Teichsystem, das dem Schutz diente, umschlossen. Die gotische Burg wurde Ende des 16. Jahrhunderts im Renaissancestil umgebaut. Teltsch, die „weisse

Perle der tschechischen Städte“ mit schönen Bürgerhäusern und Laubengängen liegt heute an der „Strasse der tschechischen Renaissance“.

Weitere Information: www.telc-etc.cz

4. Žďár nad Sázavou (Saar)

Wallfahrtskirche bei Zelena Hora (Grünberg). Eintragung 1994.

(Französisch: Église Saint-Jean-Népomucène, lie de pèlerinage à Zelena Hora)

Durch Umgestaltung gotischer Elemente in eine rein barocke Gestalt entstand in Böhmen am Anfang des 18. Jahrhunderts ein als Barock-Gotik bezeichneter Baustil, der in ganz Europa keine Analogie findet. In diesem Stil wurde 1719 – 22 die Friedhofskapelle des Johann von Nepomuk auf Zelená hora (Grünberg) in Gestalt eines fünfzackigen Sterns bei Žďár nad Sázavou gebaut. Sie ist von einem Friedhof und einem Säulengang umgeben. Die Wallfahrtskirche des „Brückenheiligen“ Nepomuk ist eine der wichtigsten Pilgerstätten Böhmens und Mährens.

Weitere Information: www.zdarns.cz

5. Kutná Hora (Kuttenberg)

Historisches Zentrum und Marienkirche von Sedlec. Eintragung 1995.

(Französisch: Kutná Hora: le centre historique de la ville avec l'église Saint-Barbe et la cathédrale Notre-Dame de Sedlec)

Die „Perle Böhmens“ wurde besonders bekannt als ehemalige Bergmannssiedlung (Silber) sowie als Geburtsort von Josef Kajetán Tyl (1808 – 1856), dem Verfasser der tschechischen Nationalhymne. Somit liegt die Bedeutung des Welterbes auf der auf Silberbergbau begründeten gotischen Bergmannssiedlung, die in die Gegenwart gerettet wurde.

Weitere Information: www.kutnahora.com

6. Lednice-Valtice

Kulturlandschaft von Lednice - Valtice (Eisgrub – Feldsberg). Eintragung 1996.

(Französisch: Paysage culturel de Lednice-Valtice).

Die Kulturlandschaft in Südmähren war bisher besonders als „Lednice und seine Gärten“ bekannt, einer im Laufe der Jahrhunderte gewachsenen Kunstlandschaft mit Teichen, Inselchen, Brücken, exotischen Gewächsen und romantisierenden Bauten. Die Fürsten von Lichtenstein wandelten vom 17. bis 20. Jahrhundert ihre Domänen zu einem großen Park um, in dem die barocke und neugotische Schlossarchitektur auf kleine Bauten im romantischen Stil und eine nach den Prinzipien der englischen Landschaftsgestaltung komponierte Landschaft trifft. Mit dem Palast von Lednice (Eisgrub) und dem Schloss Valtice (Feldsberg), den Kolonnaden auf dem Rajstno-Hügel, dem 92 m Gewächshaus (Glashaus mit Gusseisenkonstruktion) von Schloss Lednice (Feldberg), dem 62 m hohen Minarett (als Aussichtsturm 1797 – 1802 erbaut), dem Maurischen Haus (Wasserwerk), dem Aquädukt, dem Tempel Apollon, dem „Tempel der drei Grazien“, dem Belvedere bei Valtice und der Kapelle St. Hubertus ist die Kulturlandschaft von Lednice – Valtice mit 160 qkm eine der größten von Menschenhand geschaffenen Kulturlandschaften Europas. (Das Dessau-Wörlitzer Gartenreich in Sachsen-Anhalt umfasst rund 145 qkm).

Der Landschaftspark ist gleichzeitig Teil eines nationalen Naturschutzgebietes, zu dem z. B. Auch die im 15. Jahrhundert zur Fischzucht angelegten Teiche von Lednice (Eisgrub) gehören.

Weitere Informationen: www.lednice.cz und www.radnice-valtice.cz

7. Holašovice

Historisches Dorf. Eintragung 1998.

(Französisch: Réserve du village historique d'Holašovice)

Ein außerordentlich gut erhaltenes Beispiel eines traditionellen mitteleuropäischen Dorfes mit Dorfarchitektur im Stil des südböhmischen Bauernbarocks des 18. und 19. Jahrhunderts auf mittelalterlichem Grundriss.

Weitere Informationen: www.holasovice.cz

8. Kroměříž (Kremsier)

Die Gärten und das Schloss Kroměříž. Eintragung 1998.

(Französisch: Jardins et château de Kroměříž)

Die östlich von Brünn (Brno) in Mähren gelegene Sommerresidenz der Olmützer Erzbischöfe bis 1948, heute ein städtisches Denkmalschutzgebiet, wird von der mächtigen vierflügeligen Anlage des Schlosses (mit einer umfangreichen Bildergalerie mit weltbekannten Werken) und einem weitläufigen Schlosspark geprägt. Dieser englische Park mit romantischen Bauten, einem Wassersystem und botanischen Besonderheiten ist in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts angelegt worden. Der Ziergarten (Blumengarten) aus der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts ist ein Beispiel der Arbeit italienischer Architekten. Die Gärten und das Schloss wurden wegen ihres unschätzbaren kulturellen, architektonischen und historischen Wertes 1998 in die Welterbeliste eingetragen. Sie gelten als außerordentlich gut erhaltenes Beispiel einer mitteleuropäischen, barocken Residenzstadt.

Weitere Informationen: www.mesto-kromeritz.cz

9. Litomyšl (Leitomischl)

Schloss und Schlossareal Litomyšl. Eintragung: 1999.

(Französisch: Chateau de Litomyšl)

In Ostböhmen gelegenes Renaissance-Schloss nach Plänen des italienischen Baumeisters Giovanni Battista Aostalli mit Gärten und einer Reihe von Wirtschaftsgebäuden. Das Arkadenschloss orientiert sich an italienischen Vorbildern. Über 8000 Sgraffito-Verzierungen an Fassaden und Giebeln von Simon Vlach im Stiel der böhmischen Renaissance sind erhalten. Daher wurde es als außergewöhnlich gut erhaltenes Beispiel eines Arkadenschlosses der italienischen Renaissance mit böhmischen Elementen samt Schlossareal 1999 in die Welterbeliste eingetragen.

Weitere Information: www.litomysl.cz

10. Olomouc (Olmütz)

Säule der Heiligen Dreifaltigkeit/Dreifaltigkeitssäule. Eintragung 2000.

(Französisch: La Colonne de la Sainte Trinité à Olomouc)

Keine andere Stadt in Mähren ist so „geschichtsträchtig“ wie Olmütz.

Die zwischen 1716 und 1754 auf dem Friedensplatz vor dem Rathaus von Olmütz errichtete Gedenksäule ist ein außerordentliches Beispiel dieser für Mitteleuropa sehr typischen Denkmalgattung. Sie ist 35 m hoch, geschmückt mit zahlreichen barocken Verzierungen und religiösen Skulpturen (z. B. 18 überlebensgroße Apostel- und Heiligenfiguren) in dem als „Olmützer Barock“ bekannten Stil des mährischen Künstlers Andreas Zahner.

Weitere Information: www.olomoucko.cz

11. Brno (Brünn)

Tugendhat Villa in Brünn (Haus Tugendhat). Eintragung 2002

(Französisch: Villa Tugendhat à Brno)

Die auf einem Hanggrundstück in Brünn in Mähren von 1929 – 1930 nach einem Entwurf des Architekten Ludwig Mies van der Rohe (Direktor des Bauhauses) durch den jüdischen Bauherrn Tugendhat errichtete Villa ist ein außergewöhnliches Beispiel für den internationalen Stil in der modernen europäischen Architektur seit den 1920er-Jahren. Als ein Spitzenwerk des Funktionalismus ist die Villa auch wegen des Innenausbaus, der Haustechnik und der auch von Mies van der Rohe entworfenen Möbel besonders bemerkenswert.

Weitere Informationen: www.tugendhat-villa.cz

12. Třebíč

Jüdische Stadt (Židovské Město) und St. Prokopius Basilika. Eintragung 2003.

(Jüdisches Viertel und Basilika St. Prokop) in Trebitsch

Die Auflistung der Welterbestätten der Tschechen Republik zeigt, dass bei einem Land mit einer Fläche von rund 78 000 qkm und einer Einwohnerzahl von gut 10 Mio. das Land (etwas größer als Bayern) mit Welterbestätten gut vertreten ist. Im Vergleich zu Deutschland mit einer Fläche von rund 357 000 qkm und 82, 44 Mio. Einwohner hat es somit vergleichsweise mehr Welterbestätten.

Beispiele wie die Dreifaltigkeitssäule in der geschichtsträchtigen Stadt Olmütz (Olomouc) als typische Denkmalgattung stehen auch wie viele meist barocke (Marien-)Säulen auf Marktplätzen (z. B. Teltsch/Telc) für eine Epoche der Religionsgeschichte zusammen mit der Entwicklung in Österreich.

Die Auflistung zeigt weiter, dass es bei verschiedenen Kategorien wie den historischen Gärten mit dem Dessau-Wörlitzer Gartenreich mit ca. 145 qkm und der Kulturlandschaft von Lednice-Valtice (Eisgrub-Feldsberg) mit ca. 160 qkm interessante Vergleiche und Möglichkeiten der Zusammenarbeit gibt.

Die Frage der Förderung und Finanzierung war auf Grund der unterschiedlichen Währungen (Euro/Krone) und des starken Lohngefälles zwischen Tschechien und Deutschland nicht ergiebig, zumal es in Tschechien auch andere steuerrechtliche Rahmenbedingungen gibt.

5.3 Österreich

Für den Vergleich mit Österreich bedarf es keiner ausführlichen Beschreibung der bekannten Welterbestätten. Diese sind:

1. Altstadt von Salzburg (K/1996)
2. Schloss und Park von Schönbrunn (K/1996)
3. Kulturlandschaft Hallstadt-Dachstein/Salzkammergut (K/1997)
4. Semmeringbahn mit umgebender Landschaft (K/1998)
5. Altstadt von Graz (K/1999)
6. Kulturlandschaft Wachau (K/2000)
7. Historisches Zentrum von Wien (K/2001)
8. Kulturlandschaft Neusiedler See (K/GÜ mit Ungarn/2001)

Der Vergleich zeigt, dass Österreich bei rund 83 855 qkm (gut doppelt so groß wie die Schweiz) bei 8 Welterbestätten mit Deutschland bei rund 357 000 qkm mit 30 Welterbestätten mit Welterbestätten pro Fläche etwa gleich liegt.

Im Unterschied zum föderalistischen Deutschland mit 16 Landesdenkmalschutzgesetz gibt es jedoch seit 1923 für ganz Österreich ein Bundesgesetz betreffend Beschränkungen in der Verfügung über Gegenstände von geschichtlicher, künstlerischer oder kultureller Bedeutung sowie schon seit 1818 ein Ausfuhrverbotsgesetz (Wieshaider 2002: 2). Schließlich wurden die Angelegenheiten des Denkmalschutzes in Österreich bereits 1920 als gesamtstaatliche Aufgaben verankert und dem Bund in Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung zugewiesen. Das derzeitige Bundesgesetz betreffend den Schutz von Denkmalen wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen oder sonstigen kulturellen Bedeutung (Denkmalschutzgesetz – DMSG) in der Fassung von 1999 (BGBl. I Nr. 170, S.1335) entspricht in vielen Definitionen und Begriffen weitgehend den deutschen Landesdenkmalschutzgesetzen. Es kennt eine Unterschutzstellung durch Bescheid (§ 3), durch Verordnung (§§ 2a, 25a) und kraft gesetzlicher Vermutung (§ 2). Der Umgebungsschutz ist in § 7 geregelt. Da der Bund auch die Kompetenz für Kulturgüterschutz hat, wird der Schutz von widerrechtlicher Verbringung im dritten Abschnitt des Gesetzes gleich mitgeregelt (§§ 16 – 23). Auch sind Maßnahmen gemäß der Haager Konvention im Denkmalschutzgesetz (§ 13) ausdrücklich geregelt (Bazil/Binder-Kriegelstein/Kraft 2004: 100). Hierbei geht man davon aus, dass die Haager Konvention grundsätzlich unmittelbar anwendbar ist, so dass § 13 DMSG nur eine Ausführungsvorschrift ist. Der 4. Abschnitt (§ 24 f DMSG) regelt die Archivalien. In § 32 sind Förderungsmaßnahmen und Ersatzleistungen und in § 33 DMSG der Denkmalfonds geregelt.

Die Förderung nach § 32 DMSG soll wirtschaftliche Härten mildern und auf die Eigentümer motivierend wirken. Die Vergabe von Förderungsmaßnahmen und Ersatzleistungen erfolgt in Österreich im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung. Dazu kommen steuerliche Vergünstigungen (Bazil/Binder-Kriegelstein/Kraft 2004: 147).

Seitens des Bundes werden für „denkmalpflegerisch relevante Arbeiten“ jährlich ca. 10 – 12 Mio. Euro bereitgestellt, die im Kulturbericht unter www.bmbwk.gv.at als pdf auch für die vergangenen Jahre abrufbar ist, wobei die exakten Zahlen, auch regional und nach Sakral/Profan aufgeschlüsselt sind. Es handelt sich ausschließlich um nicht rückzahlbare Subventionen, die Vergabe ist nicht an eine öffentliche Zugänglichkeit (auch nicht an bestimmten Tagen) oder auch nur Sichtbarkeit des Denkmals gebunden.

Bei bundeseigenen Baudenkmalen wird u. a. der Aufwand durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Burghauptmannschaft Österreich, getragen und ist zusätzlich zu berücksichtigen.

Grob gesprochen werden von den Bundesländern aus ihren Mitteln die Subventionen für den Denkmalschutz verdoppelt, was aber nur eine Beobachtung des Tatsächlichen ist. Es bestehen hierzu keine Regelungen oder Vereinbarungen (Mitteilung von Dr. Bazil, Wien).

Vergleicht man die ca. 10 bis 12 Mio. Euro Bundesförderung jährlich mit der Förderung in Deutschland aus dem Bundesprogramm national wertvoller Kulturdenkmäler (3.1.11) von rund 15,4 Mio. Euro in 2004 (DSI 1/2004: 4), so ist im Vergleich der Welterbestätten (30 : 8)

der Bundesanteil viel geringer, wobei in beiden Ländern die Denkmalmittel natürlich nicht nur für eingetragene UNESCO-Welterbestätten ausgegeben werden. Vergleicht man die Flächen der beiden Länder, so fällt das Ergebnis zu Lasten Deutschlands noch viel schlechter aus, da die kaum höheren Denkmalmittel über die BKM in Deutschland auf eine rund vierfache Fläche (rund 357 000: rund 84 000 qkm) entfallen, so dass der Bund für die Denkmäler aus dem Bereich der Kulturförderung nur $\frac{1}{4}$ des Betrages je Flächeneinheit in Deutschland im Vergleich zu Österreich aufbringt. Stellt man beim Unterhalt der Welterbestätten z. B. für Bayern noch in Rechnung, dass von den drei Welterbestätten in Bayern (Bamberg, Würzburger Residenz und Wies) zwei Objekte (Residenz und Wies) ohnehin vom bayerischen Staat unterhalten werden, dann fällt der Ländervergleich zu Ungunsten Deutschlands wohl noch schlechter aus.

Zur Abrundung dieses Bildes sollen hier noch die von der Stadt Bamberg/Bayern ermittelten Zahlen genannt werden. Danach war der Finanzierungsbedarf als mittelwert der letzten 10 Jahre rund 45 Mio. Euro im Jahr, wobei auf den Bund nach Angaben der Stadt nur 0,5 Mio. Euro entfielen (vgl.).

In Österreich wird außerdem zwischen Denkmalschutz und Ortsbildschutz unterschieden, wobei der Ortsbildschutz eine Angelegenheit der Länder ist und von diesen gefördert wird. In allen österreichischen Ländern gibt es Bestimmungen zum Ortsbildschutz, die zum Teil in eigenen Gesetzen einschließlich zusätzlichen Spezialgesetzen wie für die Salzburger Altstadt einschließlich Altstadterhaltungsfond (Schaber 2004: 46 f.), zum Teil in den Bauordnungen der Länder ihren Niederschlag gefunden haben. Zuweilen bildet der Ortsbildschutz sogar ein Staatsziel in der Landesverfassung. Der Ortsbildschutz zielt einerseits auf einen erweiterten Schutz der Umgebung geschützter Denkmale im Sinne des DMSG, andererseits fängt er jene Denkmale auch direkt ein, die aufgrund welcher Umstände auch immer nicht im Sinne des Österreichischen Denkmalschutzgesetzes geschützt sind. Gerade dieser zweite Aspekt zeigt, wie sehr bundes- und landesrechtliche Normen zum Schutz von Denkmalen in Österreich ineinander greifen (Wiehaider 2002: 50).

5.4 Schweiz

Schon bei der Ratifizierung der UNESCO-Konvention von 1972 durch die Schweiz 1975 ging man davon aus, dass die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen in der Schweiz zum großen Teil bereits erfüllt werden. Im Kompetenzbereich des Bundes bildet das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) die Grundlage zur Umsetzung der(innenstaatlich nicht direkt anwendbaren) UNESCO-Konvention. Deshalb ergeben sich aus der Sicht der Schweiz aufgrund der Konvention von 1972 sowie der Bundesgesetzgebung keine (zusätzlichen) direkten finanziellen Verpflichtungen, die Aufnahme eines Gutes in die Liste des Erbes der Welt löst keine besonderen finanziellen Leistungen des Bundes gegenüber Dritten aus.

Die Schweiz hat bei einer Fläche von rund 41 288 qkm derzeit 6 eingetragene Welterbestätten, davon gehören 2 zum Naturerbe:

1. Benediktinerkloster St. Gallen (K/1983)
2. Benediktinerkloster St. Johann in Müstair (K/1983)
3. Altstadt von Bern (K/ 1983)
4. Die Burgen von Bellinzona (K/2000)
5. Alpenregion Jungfrau mit Eiger und Mönch, Aletschgletscher und Bitschhorn (N/2001)
6. Monte San Giorgio (N/2003)

Zur Zeit erarbeitet die Schweiz ihre neue „liste indicative“ zur Vorlage an das Welterbekomitee. Diese Liste soll Ende des Jahres 2004 vom Bundesrat gutgeheißen werden. Der Zeitplan für die nächste Einschreibung ist allerdings noch offen, einzig die Kandidatur des internationalen seriellen Objekts Le Corbusier (unter der Federführung Frankreichs mit Argentinien, Belgien, Deutschland, Indien evtl. Tunesien, den USA und der Schweiz) ist – mit dem Vorbehalt des entsprechenden Bundesentscheids – für Ende 2005 vorgesehen. Im Verhältnis zu Deutschland mit 30 Welterbestätten und rund 357 000 qkm ist die Schweiz im Vergleich zu Deutschland oder Österreich zahlenmäßig sogar besser mit Welterbestätten ausgestattet. Daher wurde 1999 auf einer Tagung in Bern nicht nur mit Blick auf die Schweiz von ICOMOS Schweiz betont, „dass dem chauvinistischen Wettlauf westlicher Staaten, mit dem Ziel, jedes Jahr mehr Denkmäler auf die Liste zu bringen, Einhalt geboten werden muss (Rutishauser 2000: 4).

Wie bereits bei der „Bundesstaatsklausel“ des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt erwähnt (2.4.10), ist der Natur und Heimatschutz nach der Verfassung Sache der Kantone. Der Bund ist subsidiär tätig. Er kann im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung Natur- und Heimatschutz unterstützen, indem er an Erhaltung, Erwerb, Pflege, Erforschung und Dokumentation von schützenswerten Landschaften, Ortsbildern, geschichtlichen Stätten, Natur- und Kulturdenkmälern Beiträge bis höchstens 35 Prozent der anrechenbaren Kosten (bei unerlässlichen Maßnahmen bis 45 Prozent) gewährt. Die Beiträge des Bundes werden nur bewilligt, wenn sich der Kanton in angemessener Weise an den Kosten beteiligt:

Beide staatliche Ebenen beteiligen sich gemeinsam an den Maßnahmen zur Erhaltung schützenswerter Objekte. Bei nationaler Bedeutung (darunter fallen auch Welterbestätten) mit zusammen 65 Prozent, bei regionaler Bedeutung mit 50 Prozent und bei lokaler Bedeutung mit 35 Prozent der anrechenbaren Kosten.

Die Mittel des Bundes zur Unterstützung des Kulturgutes belaufen sich momentan auf rund 30 Millionen Franken pro Jahr, die vom Bundesamt für Kultur BKA (Fachstelle Bundes für Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz) bewilligt werden. Über die entsprechenden Budgets der vielen Kantone der Schweiz liegen dem Bund keine Zahlen vor. Nach einzelnen Rückfragen konnte jedoch festgestellt werden, dass die Kantone nicht nur zusammen mit dem Bund Objekte unterstützen, sondern darüber hinaus auch selbständig weitere Objekte. Dies richtet sich nach der jeweils spezifisch kantonalen Gesetzgebung.

Im Vergleich zur Förderung der national wertvollen Kulturdenkmäler in Deutschland über die BKM mit derzeit rund 15, 4 Mio. Euro bei nun 30 Welterbestätten auf rund 357 000 qkm liegen die Bundesmittel in der Schweiz bei nur 4 Kulturstätten und nur rund 41 288 qkm mit jährlich 30 000 Schweizer Franken deutlich über denen Deutschlands!

Daher soll bei dem Ländervergleich wegen der Parallelen zur deutschen Rechtslage die Kompetenzordnung und nicht die Fürsorge für die Welterbestätten im Vordergrund stehen, zumal es zu den beiden Naturerbestätten in Deutschland kein Vergleichsgegenstand gibt und die beiden Benediktinerklöster vergleichsweise unproblematisch sind. Natürlich ist das Kloster St. Gallen (K/1983) für die Klosterinsel Reichenau (K/ 2000) von größter Bedeutung und umgekehrt,

Zu der Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen ist unter Bezug auf die Bundesstaatsklausel (2.4.10) anzumerken, dass die landesrechtliche Umsetzung in der Schweiz von nicht direkt anwendbaren internationalen Verträgen wie dem Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt und der Vollzug internationaler Verpflichtungen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung folgt.

Nach der neuen Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BBl. 1997 I 1) ist entsprechend der bisherigen Verfassungstradition (Art. 24 sexies BV)

nun im 4. Abschnitt über „Umwelt und Raumplanung“ in Art. 78 BV der „Natur- und Heimatschutz“ geregelt.

Nach Art. 78 Abs. 1 BV sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Der Bund nimmt aber nach Art. 78 Abs. 2 BV bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes (ausdrücklich) Rücksicht. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet.

Der Bund kann in der Schweiz im Unterschied zu Deutschland nach Art. 78 Abs. 3 BV jedoch ausdrücklich Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern. Weiterhin hat er Kompetenzen im Umweltschutz (Art. 74 BV) und in der Raumplanung (Art. 75 BV).

Hier stellt sich in Bezug zu dem für Deutschland diskutierten Staatsziel „Kulturstaat“ (3.1.1) die Frage, ob man in Anerkennung der knappen Fassung des Grundgesetzes (Art. 20 GG) bei den Kompetenzen vergleichbar der Bundesverfassung der Schweiz für den Bund nicht eines Selbstverpflichtung zur Erhaltung und Pflege seiner Kulturdenkmäler festschreibt verbunden mit dem Recht bzw. der Pflicht zur Mitförderung nationaler und übernationaler Denkmäler aus kulturstaatlicher Verantwortung.

6 Förderung und Finanzierung durch den Bund

Um zu vermeiden, dass Zuschüsse des Bundes zur Erhaltung und Pflege der Kulturdenkmäler als verfassungswidrige Einzelzuschüsse (so Köstlin 1989: 98) angesehen werden, muss man im Interesse von Denkmalschutz und Denkmalpflege nach gangbaren Wegen suchen.

6.1 Der Bundeshaushalt als Rechtsgrundlage ?

Nach der bisherigen Praxis ist der Bundeshaushalt unmittelbare Rechtsgrundlage für die Vergabe von Bundesmitteln aus dem Programm „National wertvolle Kulturdenkmäler“. Nach den bereits zitierten Fördergrundsätzen (Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz 2003: 22) werden die Bundesmittel im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen der §§ 23 und 44 Bundeshaushaltsordnung, den hierzu erlassenen Allgemeinen Vorschriften und den allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung für längstens 5 Jahre (alte Länder) bzw. 7 Jahre (neue Länder einschließlich Berlin Ost) vergeben.

Die Bundeszuwendung wird in der Regel der Finanzierungsart der Landesförderung entsprechend als Fehlbedarfs-, Anteils- oder Festbetragsfinanzierung gewährt. Der Antragsteller muss zunächst seine eigene Finanzkraft im Rahmen des Zumutbaren ausschöpfen.

Die Beauftragte für Kultur und Medien (BKM) entscheidet über einen Erstantrag unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Landeskonservators und nach Anhörung von neutralen Sachverständigen zur Frage der nationalen Bedeutung über die Förderwürdigkeit eines Kulturdenkmals. Selbstverständlich entscheidet die BKM auch über die Höhe der Bundeszuwendung unter Berücksichtigung der vom Landeskonservator befürworteten Maßnahmen.

Da es keine Finanzierungsautomatik gibt ist schon wegen der beschränkten Haushaltsmittel die BKM selbstverständlich befugt, über die Höhe der Mittel zu entscheiden.

Der Entscheidung wird im Lichte der Grundrechte erst problematisch, wenn sich die BKM anders als der bereits in der Sache durch Gutachten tätige Landeskonservator gegen die

nationale Bedeutung eines Kulturdenkmals entscheidet Hierzu liegt nach §§ 23 und 44 BHO mangels Denkmaldefinition im Haushaltsrecht keine fachliche Ermächtigung vor. Ein Gesetz zum Schutz national bedeutsamer Denkmäler vergleichbar dem nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 GG erlassenen Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung von 1955/1999 (BGBl. 1999 I S. 1754) gibt es nicht und wäre auch nicht zulässig.

Einfacher und damit vom Verwaltungsaufwand günstiger wäre es, wenn die BKM einen Anteil ihrer Fördermittel pauschal über das beim Land für Denkmalschutz zuständige Ministerium (Kultusministerium) an die Bewilligungsbehörde des Landes (meist der Landeskonservator geben würde (Hönes 1995: 345).

Das will der Bund wegen des Bedürfnisses nach Selbstdarstellung nicht und setzt sich somit dem unnötigen Verdacht aus, auch bei der Anerkennung der besonderen nationalen Bedeutung in Länderbelange hineinregieren zu wollen.

Die Finanzämter sind dagegen bei der Gewährung von Steuererleichterungen an die fachlichen Feststellungen der Landeskonservatoren gebunden. Dabei ist die Steuervergünstigung in gewissem Sinne ebenfalls eine Subvention, jedoch als „Verschonungssubvention“ (Knies 1978:157). Nun sagt der Bund, dass er in jedem Fall prüfen müsse. Das ist richtig und falsch zugleich.

Natürlich muss der Bund ebenso wie das Finanzamt aufpassen, dass nicht aus Versehen ein Neubau gefördert wird. So etwas kann z. B. bei Verwechslung der Hausnummer einmal vorkommen und wäre für Finanzamt ebenso wie für den Bund ein berechtigter Grund, um bei der Fachbehörde (Landeskonservator) zu remonstrieren. Dieses ist ein normaler Vorgang beim Verwaltungshandeln ohne besondere Problematik.

Daher sollte sich der Bund zur Vermeidung verfassungswidriger Ergebnisse, wie bereits im Jahr 2000 von mir vorgeschlagen (Hönes 2000: 432) auf die bereits von ihm akzeptierten rund 10600 Baudenkmäler beschränken, die zum Vollzug nach der Haager Konvention von 1954 von den Ländern gemeldet wurden (siehe 2.2), wobei Gärten als Baudenkmäler gelten und auch die Frage der archäologischen Stätten lösbar ist. Das ist ohnehin mehr als er mit seiner bisherigen Finanzausstattung leisten kann.

Außerdem würden ihm im Rahmen einer Mosaikkompetenz neben dem Haushaltsrecht auch noch andere Materien wie das Zivilschutzgesetz und über Art. 25 GG das Kulturgüterschutzrecht als Völkergewohnheitsrecht eine Legitimation zur Bewilligung (nicht zur Auswahl der Objekte) geben. Da die Bewilligung ein Verwaltungsakt ist, könnte diese Praxis (ohne einen Kuhhandel) bei Bedarf auch von den unabhängigen Verwaltungsgerichten überprüft werden.

Bei der Ablehnung eines Antrags auf Beihilfe wegen fehlender Eigenschaft der nationalen Bedeutung sind mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen denkbar, so dass es für die Verwaltungsentscheidung wegen der Grundrechtsprobleme Schutz des Eigentums (Art. 14 GG), der Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) usw. einer Legitimation durch ein Fachgesetz bedarf. So wurde in Rheinland-Pfalz nach Presseberichten wegen der Versagung der „besonderen nationalen kulturellen Bedeutung“ einer ehemaligen Synagoge aus dem 19. Jahrhundert in Ahrweiler in der Nähe von Bonn Beschwerde geführt (Hönes 1995: 345).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen zum Schulrecht festgestellt, dass der Gesetzgeber aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratieprinzip verpflichtet ist, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Die Frage der nationalen Bedeutung bzw. die Verneinung der nationalen Bedeutung einer ehemaligen denkmalgeschützten Synagoge ist eine wesentliche Entscheidung. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Rechtsrechnung auch bestätigt und mit Beschluss vom 21. Dezember 1977 (zur Sexualerziehung in Hamburg) ausgeführt: „Ob eine Maßnahme wesentlich ist und damit dem Parlament selbst vorbehalten bleiben muss oder zumindest nur aufgrund einer inhaltlich bestimmten parlamentarischen Ermächtigung ergehen darf, richtet sich zunächst allgemein nach dem Grundgesetz. Hier

vermittelt der Schutz der Grundrechte einen wichtigen Gesichtspunkt“ (BVerfGE 47: 79). Schließlich ist die Verteilung der Bundesmittel, die Auswahl und ihr Empfänger sowie die Bewertung der besonderen nationalen Bedeutung eines Gegenstandes unmittelbar grundrechtsrelevant (Köstlin 1989: 197). Schließlich geht es auch um künstlerische und wissenschaftliche Fragestellungen.

6.2 Nochmals: Die Förderung der Welterbestätten

Der Subventionszweck zur Förderung der Welterbestätten ergibt sich mangels eines eigenen Haushaltsansatzes noch nicht aus dem Bundeshaushalt, ist aber aus einem erst recht Schluss zu dem bereits dargestellten Fördertatbestand der nationalen Bedeutung des Fördergegenstandes (5.1) mit zusätzlichen Argumenten legitimierbar. Schließlich wurde bereits unter 4.4 herausgearbeitet, dass der Bund, dem die Pflege der auswärtigen Beziehungen nach Art. 32 GG weitgehend vorbehalten ist, im Bundesstaat auch Verantwortung für die Länder trägt, die mit ihm „im selben Boot sitzen“ (Isensee 1990: 643). Bundes- und Landeskompetenzen sind bei der Erfüllung der aus dem Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt eingegangenen Verpflichtungen komplementär. Da der Gesamtstaat auch gegenüber der UNESCO nach Art. 32 GG die Selbstbehauptung des Gemeinwesens vertreten muss, muss er auch in den Binnenbeziehungen mithelfen, dringend notwendige Maßnahmen zu Gunsten des Kultur- und Naturerbes der Welt in Deutschland zu ermöglichen. Schließlich hat der Bundesgesetzgeber durch die Ratifizierung des Übereinkommens zum Schutz des Kulturerbes der Welt durch die Ratifizierung des völkerrechtlichen Vertrags den Befehl zur innerstaatlichen Anwendung gegeben.

Außerdem ist dies nicht die einzige vertragliche Verpflichtung aus Art. 59 Abs. 2 GG. Hinzu kommen weitere internationale Verpflichtungen wie die Haager Konvention von 1954, die durch das Zweite Protokoll vom 26. März 1999 aktualisiert wird, dessen Ratifizierung nach Art. 59 Abs. 2 GG gerade vorbereitet wird.

Von zentraler Bedeutung sind weiterhin insbesondere das Europäische Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes (Granada 1985) (BGBl. 1987 II S. 624) und das (revidierte) Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (Malta 1992). Für beide Übereinkommen besteht durch den Befehl zur innerstaatlichen Anwendung Umsetzungsbedarf bei Bund und Ländern. Dies ist auch beiden Vorlagen auf Landesebene als Teil der Zustimmung der jeweiligen Landesparlamente ausdrücklich festgehalten. Beim Bund führt dies im Kulturstaat (Scheuner 1978: 113) zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht, da sich z. B. nach Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens von Granada 1985 jede Vertragspartei verpflichtet hat, gesetzliche Maßnahmen zum Schutz des architektonischen Erbes zu treffen. Dies sind nach der Begriffsbestimmung des Art. 1 des Übereinkommens von 1985, die der Welterbekonvention von 1972 nachgebildet ist, Schutzmaßnahmen für Denkmäler, Ensembles und Stätten von herausragender Bedeutung. Bei den begleitenden Maßnahmen des Art. 6 Abs. 1 des Europäischen Übereinkommens von Granada verpflichtet sich weiterhin jede Vertragspartei entsprechend den gesamtstaatlichen, regionalen und kommunalen Zuständigkeiten und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel durch die Behörden finanzielle Unterstützung für die Unterhaltung und Wiederherstellung des architektonischen Erbes zu gewähren. Auch hier sind Bund, Länder und Gemeinden im Rahmen ihrer haushaltsrechtlichen Möglichkeiten durch den Umsetzungsbefehl der Ratifizierung in einem Boot. Auch danach ist eine Förderung und (Mit-)Finanzierung durch den Bund nicht nur zulässig, sondern geboten.

7 Ergebnis

Mit der Ratifizierung des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. Januar 1972 durch Bundesgesetz von 1977 hat der internationale Kulturgüterschutz für Deutschland eine neue Dimension bekommen. Der weltweite Erfolg dieses bereits von 178 Staaten ratifizierten Übereinkommens und die Eintragung von 30 Welterbestätten aus Deutschland in die 788 Kultur- und Naturstätten umfassende Welterbe-Liste ist Ansporn und Verpflichtung zugleich.

Zusammen mit anderen Übereinkommen und Empfehlungen auf dem Gebiet des Kulturgüterschutzes wie der Haager Konvention vom 14 Mai 1954 mit dem Zweiten Protokoll zu dieser Konvention von 1999 oder dem Europarats-Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes (Granada 1985) und dem Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (Malta 1992) sind Bund, Länder und Gemeinden zusätzlich verpflichtet, die Belange von Denkmalschutz und Denkmalpflege mehr zu berücksichtigen. Dies beinhaltet auch die Anpassung von Bundes- und Landesgesetzen an diese Vorgaben. Schließlich gehören Pflichten zum Kulturgüterschutz wegen der weltweiten Akzeptanz bereits zum Völkergewohnheitsrecht und gehen somit nach Art. 25 Satz 2 GG den Gesetzen vor.

Durch die Ratifizierung des Welterbeübereinkommens von 1972 und der anderen bereits erwähnten Übereinkommen hat der Gesetzgeber außerdem unstreitig den Befehl zur innerstaatlichen Umsetzung und Anwendung dieser Übereinkommen gegeben. Schließlich sind diese Übereinkommen als geltendes Bundesrecht im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

Für die Förderung und Finanzierung der UNESCO-Welterbestätten bedeutet dies, dass Deutschland als Vertragsstaat anerkannt hat, dass es nach Art. 4 der Welterbekonvention in erster Linie seine eigene Aufgabe ist, Erfassung, Schutz und Erhaltung seines Kultur- und Naturerbes der Welt in Bestand und Wertigkeit sowie seine Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen. Hierfür wird der Staat alles in seinen Kräften stehende tun.

Für die Förderung und Finanzierung der UNESCO-Welterbestätten bedeutet dies weiter, dass Bund, Länder und Gemeinen für einen ausreichenden tatsächlichen und rechtlichen Schutz des Erbes sorgen müssen. Dies bedeutet die Notwendigkeit UNESCO-tauglicher Instrumentarien vom Bau- und Planungsrecht bis zum Natur- und Denkmalschutzrecht.

Der Bund, der für die Pflege auswärtiger Beziehungen nach Art. 32 GG im Bundesstaat auch Verantwortung für die Länder trägt, die mit ihm „im selben Boot sitzen“, hat zur Selbstbehauptung des Gemeinwesens das Recht und die Pflicht, die dringend notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Kultur- und Naturerbes der Welt gesetzgeberisch und finanziell zu fördern. Bundes- und Landeskompetenzen sind bei dieser eingegangenen Verpflichtung komplementär. Somit sind die Welterbestätten auch über die BKM mit Beihilfen zu unterstützen. Ergänzend muss das Steuerrecht hier den Denkmaleigentümer entlasten.

7.1 Nachfragen

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2004 hat mich die Vorsitzende der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ um folgende Ergänzungen gebeten:

1. Präzisierung der im Gutachten gegebenen Handlungsfelder und – empfehlungen bes. innerhalb der Zusammenfassung des Gutachtens z. B.:

- a) *Im Gutachten wird auf die große Bedeutung einer möglichen Grundgesetz-Bestimmung zum Kulturstaat für das Welterbe hingewiesen (S. 33 a. F.; jetzt 3.1.1, S. 42). Was würde eine solche Bestimmung für den Schutz des Welterbes bedeuten?*

Wenn die Bundesrepublik Deutschland als Demokratie, Rechts- und Sozialstaat ausdrücklich neben dem „Umweltstaat“ (Art. 20a GG) auch als Bundesstaat ein „Kulturstaat“ wäre, würde sich dies, wie die Einführung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere durch Art. 20a GG in kurzer Zeit beim Natur-, Tier- und Umweltschutz gezeigt hat, mit Sicherheit günstiger als bisher auf die Berücksichtigung kultureller Belange bei den drei Gewalten auswirken. Insbesondere die gesetzgebende Gewalt würde in vielen Bereichen von der Raumordnung bis zum Katastrophenschutz darauf gestoßen, dass hier neben der Umwelt und den Sachgütern noch etwas zu berücksichtigen ist. Mit einem künftigen Staatsziel „Kulturstaat“ oder einer Aussage zur Kulturförderung ähnlich wie in der föderalen Schweiz kämen wir endlich davon weg, dass es nur um die „natürlichen Lebensgrundlagen“ geht, ohne die die Menschheit auf Dauer nicht fortbestehen kann, sondern auch um das gemeinsame Kultur- und Naturerbe der Menschheit im Sinne des Völkerrechts. Schließlich stellt nach Auffassung der UNESCO das Kultur- und Naturerbe ein Vermögen dar, dessen Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit dem Staat, in dessen Hoheitsgebiet es sich befindet, sowohl gegenüber seinen eigenen Staatsangehörigen als auch gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft als Gesamtheit Pflichten auferlegt; die Mitgliedstaaten sollen alle Maßnahmen treffen, die zur Erfüllung dieser Pflichten erforderlich sind (so der allg. Grundsatz der UNESCO-Empfehlung vom 16. November 1972). Deshalb wird die Ergänzung des Grundgesetzes um ein Staatsziel „Kulturstaat“ befürwortet.

- b) *Das Gutachten (S. 82 a. F.; jetzt 4.5.1, S. 110) hebt ein Engagement des Bundes gerade auch mit Blick auf die Kooperation über Ländergrenzen hervor. (Bsp. Muskauer Park, internat. Netzwerk der Hansestädte). Welche näheren Aufgaben wären hier ins Auge zu fassen?*

Bei der Darstellung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für auswärtige Angelegenheiten (4.5) wurde darauf aufmerksam gemacht, dass der Kooperationsgedanke der Welterbekonvention auch im Interesse der Völkerverständigung vom Auswärtigen Amt mehr als bisher auch finanziell unterstützt werden sollte. Neben den bereits bestehenden Beispielen wie der Muskauer Park als deutsch/polnisches Projekt oder die internationale Zusammenarbeit der Hansestädte wurden anlaufende oder bereits beschlossene Projekte vom römischen Limes als Teil einer umfassenden Militäranlage und dem Wattenmeer als Länder übergreifende Natur- und Kulturschöpfung (der Mensch schuf die Küste) oder geplante Projekte (z. B. Le Corbusier) genannt. Die Berechtigung des Bundes zur Förderung und Finanzierung ergibt sich direkt aus seiner Kompetenz für die auswärtigen Angelegenheiten, wobei er als Annex zum Projekt nach außen auch die für das Projekt im Lande Zuständigen in die Lage versetzen darf, ihren Kooperationsauftrag im Sinne der Welterbekonvention mit dem Ausland zu erfüllen. Hier kann der Bund seine aus Art. 32 GG erwachsende Finanzierungscompetenz unter dem Gesichtspunkt der kulturellen Außendarstellung der Bundesrepublik Deutschland auch auf die Förderung inländischer Kultureinrichtungen und Maßnahmen erstrecken, wenn diese wie die Welterbestätten einen signifikant hohen

internationalen Zuspruch aufweisen oder der Förderung der internationalen Zusammenarbeit dienen.

- c) *Bewegl. Kultur- und Archivgüter müssen zur Bindung an den als richtig erkannten Ort nicht nur gegen Abwanderung ins Ausland geschützt werden, sondern auch landesrechtlich (S. 87 a. F.; jetzt 4.7.2, S. 115). Welche Aufgaben hätte hier der Bund, welche landesrechtlichen Ergänzungen wären vorzunehmen?*

Der Bund müsste wie bisher (und künftig auch zur Erfüllung der UNESCO-Konvention von 1970) Maßnahmen über den internationalen Kulturgütertransfer einschließlich der Frage der Rückgabe von Kulturgut treffen und damit auch die Richtlinien der EU zur Regelung des Kulturgütertransfers über das Bundesrecht einschließlich Zivilrecht und Strafrecht abdecken. Somit dürfte auch die Schatzfundregelung des § 984 BGB den Raubgräber künftig nicht mehr durch Eigentumserwerb (zur Hälfte) begünstigen.

Die Länder würden die territoriale Bindung des beweglichen Kulturguts an dem originalen oder als legitim empfundenen Ort im Land über das Landesdenkmalrecht abdecken und dort, wo die Instrumentarien nicht vorhanden sind (Berlin), die Denkmalschutzgesetze nachbessern und somit auch alles national oder übernational wertvolle Kulturgut im Land (und nicht nur das bewegliche Kulturgut Privater) wirksam schützen, so dass auch das zu einem Welterbe gehörende Kulturgut bei diesem Welterbe verbleibt und nicht, wie es das derzeitige KultgSchG noch ermöglicht, ohne Genehmigung innerhalb Deutschlands irgendwohin verbracht werden kann. Schließlich soll nach Nr. 6 der UNESCO-Empfehlung betreffend den Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene vom 16. November 1972 keines dieser Werke und Teile in der Regel aus seiner Umgebung herausgelöst werden.

- d) *Der Bund hat das Primat im Zivilschutz (S. 79 a. F.; jetzt 4.5.2, S. 111). Welche näheren Handlungsmöglichkeiten/Notwendigkeiten ergeben sich im vorbeugenden Brand- und Katastrophenschutz (vgl. Brand Herzogin Anna-Amalia-Bibliothek)*

In den Bundesländern werden schon jetzt die Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut als Auftragsverwaltung durchgeführt. Die Kosten erstattet der Bund den Ländern nach § 1 Abs. 2 Nr. 7 i. V. m. §§ 19 und 23 ZSG in Form einer Aufwendungspauschale. Hiefür stehen im Bundeshaushalt 2004 1.892.000 € zur Verfügung. Für ein Pilotprojekt im Bereich der Farbdigitalisierung von national wertvollem Bibliotheksgut der Herzogin Anna-Amalia-Bibliothek in Weimar wurden 2002 insgesamt 500.000 € aufgewendet. Da der Zivilschutz derzeit nicht zuletzt wegen der Sorge vor terroristischen Anschlägen aufgewertet wird, sollte entsprechend der internationalen Vorgaben auch der Kulturgüterschutz allgemein mehr als bisher berücksichtigt werden. Damit kann Deutschland nicht glaubwürdig Welterbestätten bei der UNESCO anmelden und trotzdem vorbeugend nur wenig für diese Stätten tun. Der Brand der Herzogin Anna-Amalia-Bibliothek hat jedenfalls gezeigt, dass bisher zu wenig getan wurde. Also muss der Bund insbesondere wegen der anstehenden Ratifizierung des II. Protokolls von 1999 zur Haager Konvention handeln. Schließlich sollen damit auch die Welterbestätten künftig wirksamer als bisher geschützt werden.

- e) *Welche gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen zugunsten eines effektiveren Umgebungsschutzes (vgl. Kölner Dom – S. 52 a. F.; jetzt 3.1.7 S. 60 – 69) sind mit Blick auf die Welterbestätten nötig?*

Die Generalkonferenz der UNESCO hat auf ihrer 17. Tagung am 16. November 1972 in Paris als Empfehlung betreffend den Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene auch Aussagen zum Umgebungsschutz gemacht. So soll nach Nr. 8 der Schutz des Kultur- und Naturerbes und seine wirksame Erhaltung in Bestand und Wertigkeit als einer der wesentlichen Aspekte der Raumordnungspläne und der Planung im Allgemeinen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene angesehen werden. Nach Nr. 24 Satz 1 der UNESCO-Empfehlung von 1972 ist die im Laufe der Zeit entstandene und vom Menschen geschaffene Harmonie zwischen einem Denkmal und seiner Umgebung von größter Bedeutung und soll grundsätzlich nicht beeinträchtigt oder zerstört werden. Nach Nr. 33 der UNESCO-Empfehlung von 1972 soll für Schutz, Erhaltung in Bestand und Wertigkeit und Revitalisierung von Ensembles von historischer und künstlerischer Bedeutung ein Plan aufgestellt werden. Darin sollen periphere Schutzgürtel vorgesehen, Bedingungen für die Bodennutzung niedergelegt und die zu erhaltenden Gebäude sowie die Bedingungen für ihre Erhaltung festgelegt werden. Dieser Plan soll in die allgemeine Raumordnungsplanung für die betreffenden Gebiete einbezogen werden. Somit sollte das Raumordnungs-, Landesplanungs- und Bauplanungsrecht auf den notwendigen Schutz der Umgebung wichtiger Kulturdenkmäler Rücksicht nehmen. Damit müsste aus kulturstaatlicher und völkerrechtlicher Verpflichtung zur Sicherung eines wirksamen Umgebungsschutzes die Planungshoheit der Gemeinden in diesen wenigen Fällen eingeschränkt werden. Außerdem müsste der in einigen Landesdenkmalschutzgesetzen sehr beschränkte Aktionsradius des Umgebungsschutzes (3.1.7) verbessert werden. Das Naturschutzrecht müsste auch über das Bundesnaturschutzgesetz den denkmalrechtlichen Umgebungsschutz gerade bei historischen Kulturlandschaften (§ 2 Abs. 1 Nr. 14 BNatSchG) zur Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes wie bereits 1980 (§ 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG a. F.) wieder absichern (3.2.2.1).

2. ***Einzeldarstellung der Welterbestätten in Hinsicht auf das Besucherinteresse und internationaler Vergleich.*** *(Wie stellt sich das Besucherinteresse der einzelnen Welterbestätten dar und gibt es dabei Zusammenhänge zu (integrierten) Tourismuskonzepten? Gibt es in Bezug auf Besucherinteresse und Marketingkonzepte best-practice-Beispiele aus anderen Ländern, besonders innerhalb der EU?)*

Im Rahmen des von der UNESCO verlangten Berichts (Periodic Reporting II), über den unter 2.4.9 (S. 33 f.) berichtet wurde, werden zu Beginn des nächsten Jahres erst konkrete Zahlen über das Besucherinteresse vorliegen. Bis dahin haben viele Vertreter der Welterbestätten einfach auf die bei Frau Dr. Ringbeck vom Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen gesammelten Daten verwiesen. Bei meinem Besuch in Düsseldorf bei ihr am 26. 10. 2004 hat sie mich ausdrücklich gebeten, auf „Periodic Reporting II“ zu verweisen.

In der Sache schwankt die Besucherzahl von rund 9 Mio. Besucher beim Kölner Dom bis zu etwa 40 000 bei der Grube Messel.

Die **Stiftung Zollverein** hat in ihrem Jahresbericht 2003 auf S. 54 f. über die Entwicklung der Besucherzahlen berichtet. Seit der offiziellen Eröffnung des Museumspfad am 24. September 2000 sind die Besucherzahlen mit jedem Jahr gewachsen. Stieg die Zahl der geführten Gäste bis zum Jahr 2000 um knapp 15 % (von 27 000 auf 31 000), betrug die Zunahme der Besucher zwischen 2000 und 2001 bereits ca. 35 %. Das Jahr 2002 schließlich überbot dieses Wachstum: Mit der Aufnahme Zollvereins in die Liste des Welterbes im Dezember 2001 stieg auch das Besucherinteresse merklich an. Insgesamt 61 248 Besucher

nahmen an einem Rundgang „Weg der Kohle“ teil. Bezüglich der Einzelheiten wird auf den Jahresbericht 2003 Stiftung Zollverein Bezug genommen.

Stralsund hat ebenfalls berichtet, dass nach der Ernennung zum Weltkulturerbe ein Anstieg der Besucherzahlen zu verzeichnen war. Die Zahl der besuchten Stadtführungen hat sich erhöht. Der Welterbe-Status wird in die touristische Vermarktung eingebunden und gilt als wichtiges „Zugpferd“.

Nachdem bereits im Jahr 2002, in dem die Aufnahme Stralsunds in die Welterbeliste stattfand, eine Zunahme der Besucherzahlen zu verzeichnen war, konnten dies im Berichtsjahr 2003 noch deutlich gesteigert werden. Damit verbunden ist auch eine Erhöhung der Zahl der Übernachtungen. Dennoch ging die Zahl der gewerblichen Betten zurück.

Besucherankünfte 2002:	121.373	2003: 131.595	Saldo: + 10.222
Zahl der Übernachtungen:	274.397	294.079	+ 19.682
Bettenauslastung	36, 2 %	38,7 %	+ 2,5 %
Anzahl der Führungen	1.363	1.411	+ 48

Bamberg macht darauf aufmerksam, dass sich im Falle der historischen Altstadt die Zahlen nicht genau erfassen lassen als bei Gebäuden, wo Eintritt verlangt wird.

Konkret lässt sich nach Auskunft der Stadt sagen, dass die Zahl der Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben im Stadtgebiet etwa 300.000 pro Jahr beträgt. Hinzu kommen noch einmal rund 400.000 Gästeübernachtungen im privaten Umfeld, 30.000 Übernachtungen auf Binnenkreuzfahrtschiffen sowie 100.000 Übernachtungen im stadtnahen Umfeld. Daraus lässt sich nach Erfahrungswerten eine Zahl von rund 1,8 Mio. Tagesbesuchern hochrechnen. Die Übernachtungszahlen sind seit Einschreibung des Welterbes 1993 kontinuierlich gestiegen. Außerdem liegt für Bamberg die Kurzfassung eines Tourismuskonzepts vor.

Bezüglich des Besucherinteresses/Besucherkonzept Welterbe Oberes Mittelrheintal konnte die erst kürzlich bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord in Koblenz gebildete Projektgruppe keine Auskunft geben, da dort keine für das Welterbegebiet abschließende Besucherzahlen vorliegen. Untersuchungen der Cologne Business School mit Sitz in Köln konnten in der gesetzten Frist leider nicht beschafft werden.

3. Kategorisierung der UNESCO-Welterbestätten (Die durch die UNESCO vorgegebene Unterscheidung der Kategorien Kultur- und Naturerbestätten erscheint aufgrund der hohen Differenzierung innerhalb des Gesamtbildes der Welterbestätten für zukünftiges nationalstaatliches Handeln nicht ausreichend. Welche Kategorien wäre es sinnvoll einzuführen, um den damit verknüpften Handlungsbedarf besser Rechnung zu tragen?)

Nach der obigen Darstellung der Schutzkategorien des Denkmalschutzrechts (3.1) und des Naturschutzrechts (3.2) erscheint es unter Einbeziehung der Forderungen zu einem wirksamen Umgebungsschutz (Frage 1e) bei der derzeit verstärkten Einbeziehung der Kulturlandschaften nicht erforderlich, für zukünftiges nationalstaatliches Handeln neue Kategorien einzuführen. Dies schließt nicht aus, dass einzelne Landesdenkmalschutzgesetze gerade für den Schutz von Kulturlandschaften nachgebessert werden sollten (z.B. Rheinland-Pfalz) oder bereits nachgebessert wurden (Sachsen-Anhalt). Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass ein möglichst umfassender Kulturdenkmalbegriff für weitere Differenzierungen ausreichend offen ist. Einzelne Wertstufen wie der nationale, übernationale oder universelle Wert ergeben sich als zusätzliche Anforderungen direkt aus den jeweiligen Übereinkommen, so dass es

diesbezüglich in Deutschland zur notwendigen Differenzierung keiner weiteren Differenzierung bedarf. Die deutschen Interessen sind jedenfalls damit abgedeckt.

4. **Überblick über die Finanzierung der 27 einzelnen Welterbestätten, insbesondere die Volumina der bisherigen und zukünftigen Finanzierungsbedarfe.** (Es wäre hilfreich zu erfahren, wie viel z.B. eine Kirche, wie viel ein Altstadtensemble im Erhalt kosten und wie viel in den einzelnen Stätten bisher bereits investiert wurde – Stralsund im Vergleich zum Bamberg etc.)

Ein derartiger Überblick wird für die Welterbestätten bis zur Eintragung 1998 im Periodic Reporting II erst Anfang 2005 vorliegen. Auch hier werden wegen der noch notwendigen Abstimmung über die Finanzierung derzeit leider oft keine Zahlen herausgegeben. Schließlich will man vermeiden, dass unterschiedliche Zahlen im Umlauf sind. Für den Vergleich Stralsund zu Bamberg liegen folgende Zahlen vor:

Stralsund:

Nach Mitteilung der Hansestadt Stralsund wurden folgende Zahlen ermittelt:

Geschätzter Gesamtaufwand Erneuerung der Altstadt	1,12 Mrd. Euro
Sanierungsphase insgesamt geschätzt ab 1990	25 Jahre
Denkmalgeschützte Häuser in Stralsund	812
davon Denkmalbereich Altstadt, Einzeldenkmale	526
davon bereits saniert/ teilsaniert	374

Altstadtinsel Stralsund:

Einsatz von Städtebaufördermittel

Für die „Altstadtinsel“ von 1991 – 2004 90.868.000 Euro

Hinweis:

Diese Summe ist nicht mit dem bisherigen Sanierungsaufwand gleichzusetzen, da die privaten Investitionen und Eigenmittel nicht enthalten sind. Der Gesamtaufwand ist nicht erfasst, dürfte jedoch ein Mehrfaches der öffentlichen Fördermittel betragen.

Genutzte Finanzierungsinstrumente von Bund und Land im Bereich Stadtansanierung/Städtebauförderung für das Sanierungsgebiet:

Städtebauförderungsprogramme des Bundes und des Landes:

- Allgemeine Städtebauförderungsprogramm (A-Programm)
- Programm Städtebaulicher Denkmalschutz (D-Programm)
- Programm Stadtumbau-Ost/teil Aufwertung (AW-Programm)
- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).
- BSI- und ABM-Mittel

Von den eingesetzten Städtebaufördermitteln, die bisher in der Altstadt eingesetzt wurden, haben Bund und Land ca. 60 Prozent aufgebracht. 40 Prozent sind städtisch Eigenmittel und Einnahmen aus Sondervermögen – überwiegend aus Verkaufserlösen von Gebäuden/Grundstücken.

Insgesamt wurden bisher in Stralsund 220 private Modernisierungen gefördert. Über 300 Gebäude wurden kurz nach der Wende mit einem Aufwand von ca. 8 Mio. Euro gesichert.

Die Stadt macht darauf aufmerksam:

Der Denkmalschutz kostet zwar, aber der Brandschutz ist häufig teurer!

Ohne die Abschreibung für Modernisierung von Denkmälern bzw. Gebäuden im Sanierungsgebiet wäre die Altstadt längst nicht soweit. Daher ist die steuerliche Abschreibung unverzichtbar.

Einzelmaßnahmen:

Kulturkirche St. Jakobi gesamt	ca. 8,4 Mio. Euro
Davon:	
Instandsetzungsmaßnahmen	400.000 Euro
Ausbau als Kulturkirche	8 Mio. Euro
Theatersanierung	ca. 16 Mio. Euro (geplant)
Rathaussanierung	ca. 7,2 Mio. Euro

Bamberg:

Nach Ermittlung der Stadt Bamberg ist der Finanzierungsbedarf für die Erhaltung der Welterbestätte (einschließlich Pufferzone) als Mittelwert der letzten 10 Jahre:

Kosten:

Hochbau Stadt	9,1 Mio. Euro
Hochbau Staat	9,5 Mio. Euro
Hochbau Kirche und Private	21,5 Mio. Euro
Technische Infrastruktur	4,2 Mio. Euro
Personal	3,0 Mio. Euro
	<hr/>
	45,0 Mio. Euro

Finanzierung:

Stadt	12,2 Mio. Euro
Freistaat	11,5 Mio. Euro
Kirche und Private	20,2 Mio. Euro
Stiftungen	0,6 Mio. Euro
	<hr/>
	45,0 Mio. Euro pro Jahr

Es ist nach Angaben der Stadt Bamberg davon auszugehen, dass sich der Finanzierungsbedarf in den nächsten Jahren weiterhin in dieser Größenordnung bewegen wird. Weil der Freistaat jedoch sehr stark spart, ist davon auszugehen, dass dieser Finanzierungsbeitrag in den nächsten Jahren deutlich abnehmen wird. Gleichzeitig ist die Stadt Bamberg finanziell keineswegs mehr in der Lage, zukünftig weiterhin das bisherige Investitions- und Personalkostenniveau aufzubringen. Daher muss auch hier mit einem Absacken der Finanzierung gerechnet werden. Die absehbare Finanzierungslücke kann nach Auffassung der Stadt nur so geschlossen werden, wenn die Bundesrepublik Deutschland als Unterzeichnerstaat der Welterbe-Konvention ihren Beitrag über das bisherige Niveau von 0.5 Mio. Euro hinaus deutlich anhebt.

Die Stadt Bamberg geht davon aus, dass ein reduzierter Mehrwertsteuersatz, wie er auch schon vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz diskutiert wurde, ein wichtiger Beitrag zur Erhaltung der Welterbestätten wäre. Allein die psychologische Wirkung einer derartigen Steuersenkung würde eine regelrechte Investitionswelle im historischen Baubestand auslösen, was der dauerhaften Erhaltung des Weltkulturerbes zugute käme.

Nach Auffassung der Stadt Bamberg ist die immer stärkere Aufgliederung der Bund-Länder Programme in die Bereiche „Soziale Stadt“, „Stadtumbau Ost“, „Stadtumbau West“, „Klassische Sanierung“ und „Städtebauliche Denkmalpflege Ost“ immer bürokratischer und ständig unflexibler. Es wird daher gefordert, diese Mittel wieder zusammenzuführen, damit die Städte im Rahmen ihrer eigenen Entscheidungshoheit die Aufgabenschwerpunkte selbst flexibel den aktuellen Erfordernissen anpassen können. Für Bamberg wird der Schwerpunkt immer im Bereich der historischen Altstadt liegen. In diesem Zusammenhang erinnert die Stadt dran, dass die Bundesrepublik Deutschland nicht nur die Welterbekonvention von 1972 unterzeichnet hat, sondern auch nach der Haager Konvention von 1954 besondere Verpflichtungen gegenüber dem Weltkulturerbe Bamberg hat.

5. ***Komprimierte Abfassung möglicher Handlungsvorschläge zur Verbesserung der Situation einzelner Stätten bzw. bestimmter Stätten-Kategorien.*** *(Gibt es konkrete Hinweise, wie sich die Situation der für die einzelnen Welterbestätten verbessern ließe bzw. Empfehlungen, wie man künftig z. B. besser bei der Förderung von Ensembles o. a. Kategorien verfährt?)*

Nach Mitteilung von Frau Dr. Ringbeck wird der periodische Bericht II an die UNESCO im Frühjahr 2005 Handlungsvorschläge zur Verbesserung der Situation einzelner Stätten enthalten. Deziidierte Antworten sind somit leider erst nach der Analyse des Berichts Anfang 2005 möglich.

Bei der Vielfalt der derzeit 30 Welterbestätten sind ohnehin keine Patentrezepte zu erwarten. Bei sehr großen Welterbestätten wie dem 65 km langen Mittelrhein sind die bisherigen Finanzvolumina so komplex, dass die vom Wirtschaftsministerium Rheinland-Pfalz von der Projektgruppe Welterbe Oberes Mittelrheintal nicht zum 11. 11. 2004 fertiggestellt werden konnte.

6. ***Darstellung, inwiefern die Rechte und Lasten der verschiedenen Eigentümer von Welterbestätten in Deutschland mit denkmalrechtlichen Auflagen*** *(insbes. in ihrer Erweiterung durch empfohlene Neuregelungen zum Schutz der Welterbestätten) in Einklang gebracht werden können.*

Mit der Eintragung der deutschen Welterbestätten in die Welterbeliste der UNESCO sind wegen der bereits vorher vorhandenen strengen denkmalrechtlichen und naturschutzrechtlichen sowie sonstigen Pflichten wie Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB keine Verpflichtungen verbunden, die über die bestehenden Regelungen hinausgehen. Insofern war die Kritik der UNESCO an verschiedenen hier bereits erwähnten Projekten von Baumaßnahmen im Umfeld des Speyerer Domes, die verhindert werden konnten, über Baumaßnahmen in der Nähe des Amphitheaters in Trier, die wegen der Planungshoheit der Stadt Trier nicht verhindert werden konnten, bis hin zur geplanten Bebauung im Ausstrahlungsbereich des Kölner Doms bereits nach dem Denkmalrecht der Länder berechtigt. Es ist jedoch nachvollziehbar, dass nicht zuletzt wegen der Eintragung in die Welterbeliste und den damit verbundenen Möglichkeiten (z. B. Monitoring) der Vorgang mehr Öffentlichkeit bekommt, so dass der Denkmalschutz weniger geneigt sein wird, bei solchen Güterabwägungen nachzugeben. Die Abwägungsgesichtspunkte geben dank der Eintragung in die Welterbeliste unstrittig auch wegen der international eingegangenen Verpflichtungen eine zusätzliche Gewichtsvorgabe, verkörpern aber in aller Regel nichts, was das deutsche Recht nicht bereits ohnehin vorschreibt.

Bund, Länder und Gemeinden sollten ohnehin Vorbild sein und unterliegen teilweise stärkeren Bindungen. Außerdem können sie sich nicht auf den grundrechtlichen Schutz des Eigentums nach Art. 14 GG berufen, da diese Vorschrift nur das Eigentum Privater schützt (BVerfG, B. v. 8. 7. 1982, NJW 1982, S. 2173).

Auch für den Privaten hat das Bundesverfassungsgericht durch Beschluss vom 2. März 1999 (BVerfGE 100, 226) festgestellt: Der Schutz von Kulturdenkmälern ist ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen, Denkmalpflege eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang, die einschränkende Regelungen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG rechtfertigt. Die neueren oder novellierten Landesdenkmalschutzgesetze versuchen unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Genehmigungsvorbehalte so zu präzisieren, dass sie mit Art. 14 GG vereinbar sind. Dort wo die Zumutbarkeit im Einzelfall aus kulturstaatlicher Verantwortung überschritten werden muss, hat die betreffende Eigentümerin bzw. der betreffende Eigentümer Anspruch auf einen Ausgleich, in aller Regel auf eine Entschädigung und manchmal, je nach Landesrecht, auch auf Übernahme des Denkmals, falls ihm die Erhaltung auf Dauer nicht zumutbar ist (2.4.4.1). Als ultima ratio gibt es im Naturschutzrecht wie im Denkmalrecht die Enteignung gegen Entschädigung, wobei in der Praxis dann die Möglichkeit des freihändigen Erwerbs überwiegt.

Somit können im Rechtsstaat die Rechte und Lasten der verschiedenen Eigentümer von Welterbestätten ebenso wie von anderen Kultur- und Naturdenkmälern mit den notwendigen Auflagen notfalls durch Zuschüsse und Anrechnung von Steuervorteilen im Einzelfall in Einklang gebracht werden. Hierbei ist das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegenden Belastungen (BVerfGE 100, 241). Bleiben die hierfür im Einzelfall gebotenen Förderungen (Zuschüsse) aus, kann der Staat seinen Schutzauftrag nicht wirksam erfüllen.

Literaturverzeichnis:

Achilles, Wilhelm-Albrecht (2002). Stiftungsrechtsreform und Gesetzgebungskompetenz des Bundes, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), S. 33.

Andrick, Bernd (2002). Das Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 55. Jg. S. 2950 – 2919.

Auswärtiges Amt (1977), Verträge der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 52.

Bazil, Christoph/Binder-Kriegelstein, Reinhard/Kraft, Nikolaus (2004). Das österreichische Denkmalschutzrecht (Edition Juridika), Wien.

Beckmann, Bernd (2003). Denkmalförderung des Bundes, in: Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz (Hg.), Denkmäler in Deutschland (Red. Juliane Kirschbaum, Annegret Klein), S. 16 - 21.

Berber, Friedrich (1975). Lehrbuch des Völkerrechts. Bd. 1 Allgemeines Friedensrecht, 2. Aufl. München.

Berndt, Joachim (1998). Internationaler Kulturgüterschutz. Abwanderungsschutz, Regelungen im innerstaatlichen Recht, im Europa- und Völkerrecht (Völkerrecht – Europarecht – Staatsrecht; Bd. 22).

Bernhard, Rudolf (1957). Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum deutschen und ausländischen Bundesstaatsrecht, Köln – Berlin (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 32).

Bernhard, Rudolf (1960). Föderale Klausel, in: Strupp, Karl/Schlochauer, Hans-Jürgen (Hg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1, 2. Aufl. Berlin 1960.

Bernhardt, Rudolf (1992). Verfassungsrecht und völkerrechtliche Verträge, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, Heidelberg, § 174, S. 571 – 597.

Bernsdorf, Norbert/Kleine-Tebbe, Andreas (1996). Kulturgutschutz in Deutschland. Ein Kommentar, Köln, Berlin, Bonn, München.

Biedenkopf, Kurt/Reimers, Dirk/Rolfink, Arnim (Hg.) (2003). Berlin – was ist uns die Hauptstadt wert?, Opladen.

Blanke, Hermann-Josef (2002). Titel XII (ex-Titel IX) Kultur, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hg.), Kommentar EUV/EGV, 2. Aufl. Neuwied.

Bleckmann, Albert (1970). Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge. Berlin (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 123).

Ders. Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre (1995). Vom Kompetenz- zum Kooperationsvölkerrecht, Köln, Berlin, Bonn, München.

Ders. (2001). Völkerrecht, Baden-Baden.

Bornheim gen. Schilling, Werner (1981). Rheinische Denkmalpflege – Rheinland-Pfalz 1945 – 1980, in: Rheinischer Verein für Denkmalpflege und Landschaftsschutz (Hrsg.), Erhalten und Gestalten. 75. Jahre Rheinischer Verein für Denkmalpflege und Landschaftsschutz, 1981, S. 57 – 164.

Breuer, Tilman (1997). Landschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft als Gegenstände der Denkmalkunde, Die Denkmalpflege, 55. Jg. Heft 1, S. 5 – 23.

Britz, Gabriele (2004). Die Freiheit der Kunst in der europäischen Kulturpolitik, Europarecht 39. Jg. 2004, S. 1 – 26.

Bueckling, Adrian (1981). Zur juristischen Substanzlosigkeit des Begriffs: Gemeinsames Erbe der Menschheit, DRiZ 1981, 288 – 194.

Bundesdenkmalamt (1989). Denkmalpflege in Österreich, Wien 1989.

Bundesdenkmalamt (2000). Denkmal – Ensemble – Kulturlandschaft. Am Beispiel Wachau. Red. Hajós, Géza, Wien 2000.

- Bungert, Hartwin (1994). Einwirkung und Rang von Völkerrecht im innerstaatlichen Rechtsraum, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 47. Jg. S. 797 – 806.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hg.) (2002). Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV/EGV -, 2. Aufl. Neuwied.
- Caspary, Hans (1991). Die UNESCO-Konvention zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, in: ICOMOS Nationalkomitee der Bundesrepublik Deutschland (Hg.), Weltkulturdenkmäler in Deutschland, Hefte des Deutschen Nationalkomitees III, 1991, S. 6 – 9.
- Ders. (1992). 20 Jahre UNESCO-Konvention zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, Deutsche Kunst und Denkmalpflege 50. Jg. Heft 1, S. 2 – 9.
- Ders. (2004). Weltkulturerbe, in: Martin, Dieter/Krautzberger, Michael, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, München 2004.
- Conwentz, Hugo (1904). Die Gefährdung der Naturdenkmäler und Vorschläge zu ihrer Erhaltung, Denkschrift, Berlin 1904.
- Dahm, Georg/Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger (1989). Völkerrecht Band I/1. 2. Aufl. Die Grundlagen. Die Völkerrechtssubjekte, Berlin, New York.
 (2002). Völkerrecht Band I/2, 2. Aufl. Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung.
 (2002). Band I/3, 2. Aufl. Die Formen des völkerrechtlichen Handelns; Die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft, 2. Aufl.
- Deutscher Rat für Landespflege (1995). Pflege und Entwicklung der Potsdamer Kulturlandschaft, Nr. 66 (Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege).
- DNK = Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz
- Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz (1996). Denkmalschutz. Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Bd. 52, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz (DNK).
- Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz (2003). Denkmäler in Deutschland. Substanzerhaltung und Restaurierung von unbeweglichen Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung. Ein Förderprogramm der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.
- Dörffeldt, Siegfried/Viebrock, Jan Nikolaus (1991). Hessisches Denkmalschutzrecht, 2. Aufl. (Kommunale Schriften für Hessen Bd. 38).
- Doehring, Karl (2004). Völkerrecht. Ein Lehrbuch. 2. Aufl. Heidelberg.
- Dreier, Horst (Hg.) (2000). Grundgesetz. Kommentar, Bd. III Art. 83 -146, Tübingen.
- Eberl, Wolfgang/Martin, Dieter/ Petzet, Michael (1997). Bayerisches Denkmalschutzgesetz, 5. Aufl. 1997 (Kommunale Schriften für Bayern).

Ehlers, Dirk (2000). „Ungeschriebene Kompetenzen“, Jura 6/2000, S. 323 – 329.

Elicker, Michael (2003). Die „Deutsche Revolution“ – 200 Jahre Reichsdeputationshauptschluss, Juristische Arbeitsblätter 12/2003, S. 995 -1000.

Elmshäuser, Konrad/Hoffmann, Hans-Christoph/Manske, Hans-Joachim (Hg.) (2003). Das Rathaus und der Roland auf dem Marktplatz in Bremen. Welterbeantrag. Bremen.

Engstler, Ludwig (1964). Die Territoriale Bindung von Kulturgütern im Rahmen des Völkerrechts, Schriftenreihe der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes, Heft 8.

Fechner, Frank/Oppermann, Thomas/Prott, Lyndel V. (Hrsg.) 1996. Prinzipien des Kulturgüterschutzes. Ansätze im deutschen, europäischen und internationalen Recht, Berlin (Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Bd. 37).

Fiedler, Wilfried (Hg.)(1991). Internationaler Kulturgüterschutz und deutsche Frage. Völkerrechtliche Probleme des Auslagerung, Zerstreuung und Rückführung deutscher Kulturgüter nach dem Zweiten Weltkrieg, Berlin.

Fiedler, Wilfried/Turner, Stefan (2003). Bibliographie zum Recht des Internationalen Kulturgüterschutzes, Berlin (Schriften zum Kulturgüterschutz).

Fischer, Helmut (2004). Hundert Jahre für den Naturschutz. Heimat und regionale Identität. Die Geschichte eines Programms, Bonn.

Fischer, H. G. (2003). Kultur, in: Lenz, Carl Otto/Borchard, Klaus-Dieter (Hg.), EU- und EG-Vertrag, 3. Aufl. Köln.

Fischer, Manfred F. (1998). „Weltkulturerbe“. Eine Gefahr der gegenwärtigen Denkmalpflegepolitik, BBauBl. 10/1998, S. 28 – 32.

Fitschen, Thomas (1991). Erläuterungen zum Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23. November 1972, in: Fiedler, Wilfried (Hg.), Internationaler Kulturgüterschutz und deutsche Frage, Berlin.

Flashar, Martin (Hg.) (2000). Bewahren als Problem. Schutz archäologischer Kulturgüter (Rombach studeo, Bd. 9), Freiburg im Breisgau.

Furrer, Bernhard (2000). Keine hohen Erwartungen, bitte! Zu den Wirkungen der Einträge auf die Weltkulturliste, in: ICOMOS Schweiz (Hg.). Weltkulturgüter. Warum? Wieviel? Wozu?, Akten der Tagung in Bern 11. Juni 1999, ICOMOS Schweiz, Bern, S. 37 – 43.

Gallinat, Rolf (1997). Denkmalschutzgesetz des Landes Schleswig-Holstein. Kommentar. Wiesbaden (Praxis der Kommunalverwaltung).

Gassner, Erich/Bendimir-Kahlo, Gabriele/ Schmitt-Räntsch, Anette und Jürgen (2003). Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar. 2. Aufl. München.

Gebeßler, August (2004). Landesdenkmalamt Baden-Württemberg. Nur noch ein Nachruf?, Kunstchronik, 57. Jg. 1/2004, S. 1 – 4.

Gebeßler, August/Eberl, Wolfgang (Hg.) (1980). Schutz und Pflege von Baudenkmalern in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Köln, Stuttgart, Berlin, Mainz.

Geiger, Rudolf (2002). Grundgesetz und Völkerrecht, 3. Aufl. München.

Geis, Max-Emanuel (1990). Kulturstaat und kulturelle Freiheit. Eine Untersuchung des Kulturstaatskonzepts von Ernst Rudolf Huber aus verfassungsrechtlicher Sicht, Baden-Baden.

Genius-Devime, Barbara (1996). Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz, Baden-Baden 1996.

Göbel, Peter (1997), Das Naturerbe der Menschheit: Landschaften und Naturschätze unter dem Schutz der UNESCO, München.

Graf Vitzthum, Wolfgang/Talmon, Stefan (1998). Alles fließt. Kulturgüterschutz und innere Gewässer im Neuen Seerecht, Baden-Baden.

Göhner, Wolfgang Karl (2004). Gemeenschädliche Sachbeschädigung von „Öffentlichen Denkmälern“ nach § 304 Abs. 1 Alt. 4 des Strafgesetzbuches (StGB), Denkmalschutz Informationen 2/2004, 28. Jg. S. 56 – 61.

Graf Vitzthum, Wolfgang (Hg.) (2001). Völkerrecht, 2. Aufl. Berlin, New York.

Greenwood, Christopher (1994). Geschichtliche Entwicklung und Rechtsgrundlagen, in: Fleck, Dieter (Hg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts, München, S. 1 - 33.

Greipl, Egon Johannes (2004). Nicht nur in Baden-Württemberg: bayerische Denkmalpflege in Not. Kunstchronik Jg. 57, 5/2004, S. 225 – 229.

Grimm, Dieter (1984). Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSStRL) Bd. 42, S. 46 f.

Gusy, Christoph (1990). Das Grundgesetz im völkerrechtlichen Wirkungszusammenhang, in: Battis, Ulrich (Hg.), Das Grundgesetz im internationalen Wirkungszusammenhang der Verfassungen. 40 Jahre Grundgesetz, Berlin, S. 207 (Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 588).

Häberle, Peter (1991/92). Das Problem des Kulturstaates im Prozess der deutschen Einigung, in: Jahrbuch für öffentliches Recht (JöR) NF. 40, S. 291 f.

Hänni, Peter (1999). Die Schweiz und der internationale Kulturgüterschutz, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl. 7/1999), 100 Jg., S. 436 – 471.

Hajós, Gésa (2004). Gartendenkmalpflegerische Prinzipien und Erfahrungen am UNESCO Welt Denkmal Schönbrunn, Gartenkunst, 16. Jg. Heft 1 S. 103 – 112.

Hammer, Felix (1999). Der Denkmal- und Kulturgüterschutz in den Verfassungen der Gegenwart, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 1999, S. 1037 – 1945.

Heintzen, Markus (1997). Erziehung, Wissenschaft, Kultur, Sport (§ 218), in: Isensee, Josef/Kirchhoff, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IX, Heidelberg, S. 799 – 855.

Henke, Reginhard (1985). Stadterhaltung als kommunale Aufgabe. Die Erhaltungssatzung und das flankierende städtebauliche Instrumentarium, Berlin, Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 496.

Hennebo, Dieter (Hg.) (1985). Gartendenkmalpflege. Grundlagen der Erhaltung historischer Gärten und Grünanlagen. Stuttgart.

Hensel, Albert (1928). Art. 150 der Weimarer Verfassung und seine Auswirkung im preußischen Recht, Archiv für öffentliches Recht, NF. Bd. 14, Heft 3, S. 321 – 421.

Hentschel, Peter (1995). Biosphärenreservat Mittlere Elbe, in: Ständige Arbeitsgruppe der Biosphärenreservate in Deutschland (Hg.), Biosphärenreservate in Deutschland. Leitlinien für Schutz, Pflege und Entwicklung, Berlin, Heidelberg, New York, S. 213 – 239.

Herdegen, Matthias (2000). Art. 25 Völkerrecht als Bestandteil des Bundesrechts, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günther (Hg.), Grundgesetz, Bd. III, Loseblattsammlung, Art. 25 S. 1 – 28, München.

Hobe, Stephan (2000). Art. 25. Vorrang des Völkerrechts, in: Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram (Hg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, Loseblatt, Berlin.

Hönes, Ernst-Rainer (1975). Denkmalpflege in Ost und West, Deutsches Verwaltungsblatt, 90. Jg., S. 950 – 952.

Hönes, Ernst-Rainer (1986). Kultur- und Naturdenkmalpflege, Natur und Recht (NuR) 1986, 226 – 237.

Ders. (1987). Die Unterschutzstellung von Kulturdenkmälern, Schriften zur Öffentlichen Verwaltung Bd. 27, Köln 1987.

Ders. (1988). Zur Kennzeichnung des Kulturgutes nach der Haager Konvention vom 14. Mai 1954 in Friedenszeiten, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) S. 538 - 547.

Ders. (1989a). Das Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung vom 6. August 1955, Bayerische Verwaltungsblätter 1989, S. 38- 42.

Ders. (1989b). Zum Kulturgutbegriff der Haager Konvention von 1954 bis heute, DÖV S. 985 – 995.

Ders. (1991). Zur Schutzkategorie „historische Kulturlandschaft“. Natur und Landschaft (NuL) 1991, S. 87 – 90.

Ders. (1995). Denkmalrecht Rheinland-Pfalz. Kommentar. 2. Aufl. Mainz 1995.

Ders. (1989a). Denken – Schützen – Denkmalschutz. Zur Praxis der Inschutznahme von Kulturdenkmälern. VerwArch. S. 480 -500.

- Ders. (1999). Die Kulturlandschaft Mittelrhein auf dem Weg zum UNESCO-Welterbe, Lebendiges Rheinland-Pfalz 36. Jg., IV/1999, S. 19 – 29 = DSI 2/2000, S. 79 – 90.
- Ders. (2002a). Schutz von Kulturgut als internationales Problem – 100 Jahre Haager Konvention, Neue Zeitschrift für Wehrrecht (NZWehrr) Jg. 44, S. 19 – 37.
- Ders. (2002b). Kernfragen des Bestattungs- und Friedhofswesens. Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2002, S. 49 – 57.
- Ders. (2002c). Das hessische Denkmalschutzgesetz vom 16. Juli 1902, Die Alte Stadt 3/2002, 236 – 252.
- Ders. (2003a). Der Schutz bestehender Alleen. Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2003, S. 7 – 11.
- Ders. (2003b). Denkmalpflege und Naturschutz am Beispiel historischer Gärten in Nordrhein-Westfalen, Verwaltungsrundschau 11/2003, S. 375 – 382.
- Ders. (2004a). Zum flächenbezogenen Denkmalschutz. Anmerkungen zu Denkmalbereichen, Ensembles, Stätten und Kulturlandschaften, Natur und Recht (NuR) 26. Jg. S. 27 – 33.
- Ders. (2004b) Naturdenkmäler, Die Gartenkunst 2/2004.
- Hoffmann, Hans Christian/Keller, Dietmar/Thoma, Karin (2001). Unser Weltkulturerbe. Kunst in Deutschland unter dem Schutz der UNESCO.
- Hoppe, Werner/Bönker, Christian/Grotefels, Susan (2004). Öffentliches Baurecht. Bauplanungsrecht mit seinen Bezügen zum Raumordnungsrecht, Bauordnungsrecht, 3. Aufl. München.
- Hotz, Christa (2004). Deutsche Städte und UNESCO-Welterbe. Probleme und Erfahrungen mit der Umsetzung eines globalisierten Denkmalschutzkonzeptes. Schriftenreihe ORBIS. Wissenschaftliche Schriften zur Landeskunde Bd. 14.
- Hufen, Friedhelm (1982). Die Freiheit der Kunst in staatlichen Institutionen: dargestellt am Beispiel der Kunst- und Musikhochschulen, Baden-Baden.
- Hufen, Friedhelm (1985). Gegenwartsfragen eines Kulturföderalismus, BayVBl. 31. Jg.NF, S. 1 – 10 und 37 – 43.
- Ibler, Martin (2001). Art. 89 GG, in: Strack, Christian (Hg.), Das Bonner Grundgesetz, Bd. 3, 4. Aufl. München 2001.
- ICOMOS, Hefte des Deutschen Nationalkomitees.
ICOMOS, Nationalkomitee der Bundesrepublik Deutschland (Hg.) (1991).
Weltkulturdenkmäler in Deutschland. Hefte des Deutschen Nationalkomitees III.
- ICOMOS, Nationalkomitee der Bundesrepublik Deutschland (Hg.) (1998). Die Gartenkunst des Barock. Hefte des Deutschen Nationalkomitees XXVIII.

- ICOMOS Schweiz (Hg.) (2000). Weltkulturgüter. Warum? Wieviel? Wozu?, Akten der Tagung in Bern 11. Juni 1999, ICOMOS Schweiz, Bern.
- Ipsen, Knut (2004). Völkerrecht, 5. Aufl. München.
- Isensee, Josef (1990). Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee, Josef/Kirchhoff, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, § 98, Heidelberg 1990, S. 517 – 691.
- Jaag, Tobias/Müller, Georg/Saladin, Peter/Zimmerli, Ulrich (1997). Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 2. Aufl. Basel 1997.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (2004). Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 7. Aufl. München.
- Jayme, Erik (1996). Kulturgüterschutz in ausgewählten europäischen Ländern, Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft (ZVglRWiss) Jg. 95, S. 158 – 169.
- Kewenig, Wilhelm A. (1981). Common heritage of mankind – politischer Slogan oder völkerrechtlicher Schlüsselbegriff? In: Ingo von Münch, Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht. Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag am 28. März 1981, S. 385 -406.
- Kipp, Heinrich (1957). UNESCO. Recht, sittliche Grundlage, Aufgabe. Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz, Bd. 8.
- Kippes, Wolfgang (Hg.) (1997). Erhaltung des kulturellen Erbes und Zugang zum kulturellen Erbe in einer globalisierten Gesellschaft, Wien (Wissenschaftliche Reihe Schönbrunn, Bd. 4).
- Kirchhof, Paul (2004): Deutsche Sprache, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Bd. II, Heidelberg 2004, § 20, S. 209 – 258.
- Kirschbaum, Juliane (2003). Denkmalschutz und Denkmalpflege in Deutschland, in: Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz (Hg.), Denkmäler in Deutschland, S. 11 – 15.
- Klein, Franz (1994). Bund und Länder nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. Berlin - New York.
- Klein, Friedrich (1971). Bundesstaatsverträge und Landesstaatsgewalt, in: Spanner, Hans/Lerche, Peter/Zacher, Hans/Badura, Peter/ von Campenhausen, Axel Frhr. (Hg.), Festgabe für Theodor Maunz, München, S. 199 – 224.
- Knies, Wolfgang (1978) Kunst und Recht, in: Gesellschaft für Rechtspolitik (Hg.), Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1977 -1978, Trier, S. 141 – 160.
- Köstlin, Thomas (1989). Die Kulturhoheit des Bundes. Eine Untersuchung zum Kompetenz- und Organisationsrecht des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der Staatspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989. Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht Bd. 3.

- Kolodziejcok, Karl-Günther/Recken, Josef (1977), Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts, Ergänzbare Kommentierung (1977 – 2004) Bd. 1 und 2, Berlin.
- Kowarik, Ingo/Schmidt, Erika/Sigel, Brigitte (Hg.) (1998). Naturschutz und Denkmalpflege. Wege zu einem Dialog im Garten. Zürich.
- Kraft, Nikolaus (2002): Der historische Garten als Kulturdenkmal. Rechtsfragen des Kulturgüterschutzes in ausgewählten Rechtsordnungen Europas. Wien 2002.
- Krautzberger, Michael (2004) Denkmal im Bauplanungsrecht, in: Martin, Dieter/Krautzberger, Michael (Hg.), Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, München, S. 351 – 373.
- Kuipers, Marieke (1997): Und die Moderne?, UNESCO KURIER 9/1997, S. 19 – 21.
- Kummer, Michael (1980). Denkmalschutzrecht als gestaltendes Baurecht, München.
- Landesdenkmalamt Baden-Württemberg (Hg.) (2001). „Was haben wir aus dem See gemacht?“ Kulturlandschaft Bodensee, Tagung der Projektgemeinschaft des Arbeitskreises Denkmalpflege am Bodensee im Rahmen der Europarat-Kampagne „Europa – ein gemeinsames Erbe“ 22. September 2000, Arbeitsheft 10, Stuttgart.
- Landesdenkmalamt Baden-Württemberg (Hg.) (2004). UNESCO-Welterbe: Lust und Last. Arge-Alp-Tagung Insel Reichenau 20. – 22. März 2003, Redaktion Zimdars, Dagmar/Siefert, Anette/Leukel, Christine/Roth, Erik, Arbeitsheft 14, Stuttgart.
- Lattmann, Eveline (1974). Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten. Die schweizerische Gesetzgebung und Praxis aufgrund des Haager Abkommens vom 14. Mai 1954, Diss. Zürich.
- Leisner, Walter Georg (2002). Denkmalgerechte Nutzung. Ein Beitrag zum Denkmalbegriff im Recht des Denkmalschutzes unter besonderer Berücksichtigung der Lage in Hamburg, Berlin (Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 892).
- Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter (Hg.) (2003). EU- und EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag über die Europäische Union und zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, jeweils in der durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung, Köln.
- Lipp, Wilfried (2000). Weltkulturgüter. Warum? Wieviel? Wozu?, Anmerkungen aus österreichischer Sicht, in: ICOMOS Schweiz (Hg.), Weltkulturgüter. Akten der Tagung in Bern 11. Juni 1999, ICOMOS Schweiz, Bern, S. 30 – 36.
- Loersch, Hugo (1897). Das französische Gesetz vom 30. März 1887. Ein Beitrag zum Recht der Denkmalpflege. Bonn 1897.
- Lorz, Albert/Müller, Markus H./Stöckel, Heinz (2003). Naturschutzrecht. Becksche Kurz-Kommentare Bd. 41, München.

- Louis, Hans Walter/Engelke, Annegret (2000). Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, 2. Aufl. Braunschweig.
- Lux, Michael (2003). Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen (Art. 30 EGV), in: Lenz. Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter (Hg.), EU- und EG-Vertrag, 3. Aufl. Köln.
- Maihofer, Werner (1994). Kulturelle Aufgaben des modernen Staates, in: Benda, Ernst/Maihofer, Wener/Vogel, Hans-Joachim (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, S. 1201 – 1288.
- Mainzer, Udo (Hg.) (1991). Paul Clemen. Zur 125. Wiederkehr seines Geburtstags, Köln (Rheinische Denkmalpflege Bd. 35).
- Manssen, Gerrit (1990). Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften, Berlin, Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 583.
- Marte, Hans (1999). Das Weltkulturerbe – Symbol einer globalen Identität. Festvortrag vom 13. November 1996, 2. Aufl. Wien (Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Kulturgüterschutz Nr. 4).
- Martin, Dieter/Ahrendorf, Holger/Flügel, Andreas (2001). Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (DenkmSchG LSA), Kommentar (Praxis der Kommunalverwaltung).
- Martin/Krautzberger (Hg.) (2004). Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, München.
- Martin, Dieter/Schmidt, Karin (2000). Denkmalschutzrecht in Berlin. Ein leitfaden für die Praxis.
- Martin, Dieter/Viebrock, Jan Nikolaus/Bielfeldt, Carsten (1977). Denkmalschutz, Denkmalpflege, Bodendenkmalpflege. Loseblatt (1997 – 2002), Kronach.
- Maunz, Theodor (1990). Staatlichkeit und Verfassungshoheit der Länder, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, § 94, S. 427 – 440, Heidelberg.
- Mayer, André (2000) Weltkulturgut und Schweizerische Kulturpolitik, in: ICOMOS Schweiz (Hg.), Weltkulturgüter. Warum? Wieviel? Wozu?, Akten der Tagung in Bern 11. Juni 1999, ICOMOS Schweiz, Bern, S. 23 – 29.
- Mayerhofer, Brigitte (1995), Internationaler Kulturgüterschutz: Entstehung und Umsetzung der Weltkultur- und Naturerbekonvention der UNESCO von 1972, Diplomarbeit an der Universität Hildesheim (nicht veröffentlicht).
- Mayerhofer, Brigitte (1996). Internationaler Kulturgüterschutz durch die Welterbekonvention der UNESCO von 1972, Die Denkmalpflege 1/1996, S. 35 – 39.
- Memmesheimer Paul Artur/Upmeier, Dieter/Schönstein, Host Dieter (1989). Denkmalrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1989 (Kommunale Schriften für Nordrhein-Westfalen Bd. 46).

Mick, Otmar (1990). Instrumentarium und Grenzen öffentlicher Bau- und Stadtgestaltung im Kultur- und Rechtsstaat, Frankfurt a. M., Bern, New York, Paris (Europäische Hochschulschriften Reihe 2, Rechtswissenschaft; Bd. 954).

Mörsch, Georg (1975). Wer bestimmt das öffentliche Interesse an der Erhaltung von Baudenkmalen? Mechanismen und Problematik der Auswahl, in: Stadt Göttingen (Hg.), Die Kunst eine Stadt zu bauen 3. Die Geschichtlichkeit des Menschen und der Stadt, 1975, S. 289 – 293.

Mörsch, Georg/Strobel, Richard (Hg.) (1989). Die Denkmalpflege als Plage und Frage. Festgabe für August Gebeßler. München.

Müller, Jörg Paul/Wildhaber, Luzius (1982). Praxis des Völkerrechts. 2. Aufl. Bern.

Müller, Markus ((1996). Kulturgüterschutz: Mittel nationaler Repräsentation oder Wahrung des Gemeinsamen Erbes der Menschheit?, in: Fechner/Oppermann/Prott (1996), Prinzipien des Kulturgüterschutzes.

Mußnug, Reinhard (1992). Museums- und Archivgut als „res extra commercium“, in: Reichelt, Gerte (Hg.), Internationaler Kulturgüterschutz. Wiener Symposion 18./19. Oktober 1990, Wien.

Mußnug, Reinhard/Roelleke, Gerd (Hg.) (1998). Aktuelle Fragen des Kulturgüterschutzes. Beiträge zur Reform des deutschen Kulturgutschutzgesetzes 1955 und seiner Angleichung an den europäischen Kulturgüterschutz, Heidelberg.

Naumann, Michael (2000). Stellungnahme der Bundesregierung, in: Flashar, Martin (Hg.), Bewahren als Problem. Schutz archäologischer Kulturgüter, Freiburg im Breisgau (Rombach studeo, Bd. 9), S. 167 – 169.

Neef, Ernst/Neef, Vera (Hg.) (1977). Brockhaus Handbuch Sozialistische Landeskultur, Umweltgestaltung – Umweltschutz mit einem ABC, Leipzig.

Österreichische Gesellschaft für Kulturgüterschutz (Hg.) (1995). Kulturgüterschutz: Ein Aufruf zu transnationaler Aktion. Private Initiativen zwischen Interessen und Verantwortung, Wien (Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Kulturgüterschutz Nr. 2).

Dies. (Hg.) (1996). Die grenzüberschreitende Verantwortung des Kulturgüterschutzes. Internationales Symposium in Bregenz, Wien (Schriften der Österreichischen Gesellschaft für Kulturgüterschutz Nr. 3).

Oppermann, Thomas (1984). Ergänzung des Grundgesetzes um eine Kultur(Staats)Klausel?, in: Püttner, Günter (Hg.), Festschrift für Otto Bachof zum 70. Geburtstag am 6. März 1984, München, S. 3 – 19.

Partsch, Karl Josef (1964). Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht. Überprüfung der Transformationslehre. Arbeiten der 1. Studienkommission der Deutschen Gesellschaft für Völkerecht (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerecht, Heft 6).

Partsch, Kal Josef (1994). Schutz von Kulturgut, in: Fleck, Dieter, Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München, S. 306 – 326.

Pernice, Ingolf (2004). Art. 5 III Freiheit der Kunst, in: Dreier, Horst (Hg.), Grundgesetz. Kommentar. 2. Aufl. 2004, S. 685 – 714.

Plachter, Harald (1995). Der Schutz von Naturgebieten in der Welterbekonvention, in: Geographische Rundschau, Jg. 47, S. 348 – 354.

Planck, Dieter (2004). Welterbe Klosterinsel Reichenau: Lust und Last?!, in: Landesdenkmalamt Baden-Württemberg (Hg.), UNESCO-Welterbe: Lust und Last?! Arbeitsheft 14.

Prott, Lyndel V. (1993). Kulturgüterschutz – Neue Aktionen der UNESCO, in: Sladek, Gerhard (Hg.), Das kulturelle Erbe im Risiko der Modernität. Salzburger Symposium der Österreichischen Gesellschaft für Kulturgüterschutz, S. 105 – 120 (Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Kulturgüterschutz Nr. 1).

Prott, Lyndel V. (1996). Kulturgüterschutz nach der UNIDROIT-Konvention und nach der UNESCO-Konvention, Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft (ZVglRWiss) Jg. 95, S. 188 – 202.

Pruns, Herbert (1994). Die Idee der ornamented Farm, in: Heckmann, Hermann (Hg.), Berlin, Potsdam: Kunstlandschaft, Landeskultur, Bewahrung der Umwelt; Symposion in Potsdam vom 22. – 24. Oktober 1993, Weimar, Köln, Wien, S. 129 – 127 (Reihe „Aus Deutschlands Mitte“ Bd. 28)

Rau, Markus (1991). Kulturgüterschutz im Meer: eine erste Analyse der neuen UNESCO-Konvention, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 61, S. 833 – 875.

Redl, Karl/Sladek, Gerhard (Hg.) (1996). Die grenzüberschreitende Verantwortung des Kulturgüterschutzes. Internationales Symposium in Bregenz, Wien (Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Kulturgüterschutz Nr. 3).

Reichelt, Gerte (1994). Europäischer Kunstmarkt, Österreichische Juristenzeitung (ÖJZ), 49. Jg. S. 339 – 342.

Reichelt, Gerte (Hg.) (2000). Historische Gärten. Schutz und Pflege als Rechtsfrage. Symposium 28. April 2000 Schloss Schönbrunn. Wien.

Roellecke, Gerd (1998). Warum schützen wir Kulturgüter?, in: Mußgnug, Reinhard/Roellecke, Gerd (HG.), Aktuelle Fragen des Kulturgüterschutzes, Heidelberg.

Röbging, Lars (2004). Denkmalschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung, Berlin (Schriften zum Umweltrecht Bd. 134).

Rössler, Mechthild (1995). Neue Perspektiven für den Schutz von Kulturlandschaften. Kultur und Natur im Rahmen der Welterbekonvention, in: Geographische Rundschau, Jg. 47, S. 343 – 347.

- Rössler, Mechthild (2003). Die Verknüpfung von Kultur und Natur – Der Schutz von historischen Gärten und Kulturlandschaften nach der UNESCO-Welterbekonvention, in: Rhode, Michael/Schomann, Rainer (Hrsg.), Historische Gärten heute, 2003, S. 220 – 227.
- Dieselbe (2004). Kulturlandschaften: Eine neue Dimension der Bewahrung von Kultur und Natur, in: Brickwedde, Fritz/Weinmann/Arno (Hg.), Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes – Umwelt und Kulturgüter, Berlin 2004.
- Rudolf, Walter (1967). Völkerrecht und deutsches Recht. Theoretische und dogmatische Untersuchungen über die Anwendung völkerrechtlicher Normen in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen.
- Rudolf, Walter (1976). Völkerrechtliche Verträge über Gegenstände der Landesgesetzgebung, in: Burkei, Franz/Polter, Dirk-Meints (Hg.), Rechtsfragen im Spektrum des Öffentlichen, Mainzer Festschrift für Hubert Armbruster, Berlin, S. 59 – 73.
- Rudolf, Walter (1989). Über den internationalen Schutz von Kulturgütern., in: Heilbronner, Kai (Hg.), Staat und Völkerrechtsordnung. Festschrift für Karl Döhring. Beiträge zum ausländischen Recht und Völkerrecht; Bd. 98.
- Sachs, Michael (Hg.) (2003). Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl. 2003, München.
- Rutishauser, Hans (2000). Einleitung/Introduction, in: ICOMOS Schweiz (Hg.), Weltkulturgüter. Warum? Wieviel? Wozu?, Akten der Tagung in Bern 11. Juni 1999, ICOMOS Schweiz, Bern, S. 3 – 5.
- Schaber, Wilfried (2004). Salzburg, Weltkulturerbe und Grünflächen, in: Landesdenkmalamt Baden-Württemberg (Hg) (2004). UNESCO-Welterbe: Lust oder Last?! Arge-Alp-Tagung Insel Reichenau 20. – 22. März 2003, Red. Zimdars, Dagmar u. a. (Arbeitshefte 14), Stuttgart, S. 43 – 49.
- Schenk, Winfried/Fehn, Klaus/Deneke, Dietrich (Hg.) (1997). Kulturlandschaftspflege. Beiträge der Geographie zur räumlichen Planung. Berlin – Stuttgart.
- Scheuner, Ulrich (1978). Die Bundesrepublik als Kulturstaat, in: Gesellschaft für Rechtspolitik (Hg.), Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1977 – 1978, S. 113 – 133.
- Schmaltz, Hans Karsten/Wiechert, Reinald (1998). Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz.
- Schmidt-Herwig, Angelika (1999). Rückgabe von Kulturgut. Zur Funktion ethischer Normen Internationaler Organisationen im Entscheidungsprozeß, Frankfurt/M (wissen & praxis 85).
- Schneider, Andreas/Franzmeyer-Werbe, Wiltrud/Matin, Dieter/Krombholz, Ralf (2000). Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz (BbgDSchG). Kommentar.
- Schulze-Fielitz, Helmut (1991). Art. 35 Einigungsvertrag – Freibrief für eine Bundeskulturpolitik? Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1991, S. 2456 – 2460.
- Schumacher, Anke und Jochen/Fischer-Hüftle, Peter (2003). Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, Stuttgart.

- Schweitzer, Michael (2004). Staatsrecht III, Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht, 8. Aufl. Heidelberg
- Schweitzer, Michael/Weber, Albrecht (2004). Handbuch der Völkerrechtspraxis der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Seehausen, Karl-Reinhard (1997). Denkmalschutz in Hessen. Darstellung. 2. Aufl. 1997.
- Seidl-Hohenveldern, Ignatz (Hg.) (1992) Lexikon des Rechts. Völkerrecht, 2. Aufl. Neuwied.
- Seidl-Hohenveldern, Ignatz/Loibl, Gerhard (2000). Das Recht der internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, 7. Aufl. Köln, Berlin, Bonn, München.
- Seidl-Hohenveldern, Ignatz/Stein, Thorsten, Völkerrecht, 10. Aufl. 2000, Köln, Berlin, Bonn, München (Academia Iuris, Lehrbücher der Rechtswissenschaft).
- Seifert, Jürgen/Viebrock, Jan Nikolaus/Dusek, Sigrid/Zießler, Rudolf (1992). Thüringer Denkmalschutzrecht mit Erläuterungen (Thüringer Verwaltungsvorschriften).
- Siehr, Kurt (1996). Kulturgüterschutz innerhalb der Europäischen Union, Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft (ZVglRWiss), Bd. 95, S. 170 – 187.
- Sielemann, Thekla (2003). Die Natur- und Kulturwunder Europas. Alle europäischen Natur- und Kulturstätten der UNESCO-Welterbeliste.
- Skupnik, Wilfried (1972). Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt. Vereinte Nationen 4/1972, S. 111 – 114.
- Skupnik, Wilfried (1983) Ermahnung ohne Adressaten. Die Weltcharta für die Natur, Vereinte Nationen, 31. Jg. Heft 1/1983, S. 12 – 16.
- Sladek, Gerhard (Hg.) (1993). Das kulturelle Erbe im Risiko der Modernität. Salzburger Symposium der Österreichischen Gesellschaft für Kulturgüterschutz, Wien (Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Kulturgüterschutz Nr. 1).
- Sladek, Gerhard (1995). Die Österreichische Gesellschaft für Kulturgüterschutz, in: Österreichische Gesellschaft für Kulturgüterschutz (Hg.), Kulturgüterschutz: Ein Aufruf zu transnationaler Aktion. Private Initiativen zwischen Interessen und Verantwortung, Wien (Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Kulturgüterschutz, Nr. 2).
- Ständige Arbeitsgruppe der Biosphärenreservate in Deutschland (Hg.) 1995. Biosphärenreservate in Deutschland. Leitlinien für Schutz, Pflege und Entwicklung, Berlin, Heidelberg, New York.
- Steinberger, Helmut (1992). Allgemeine Regeln des Völkerrechts, in: Isensee, Josef/Kirchhoff, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, Heidelberg, § 173, S. 525 - 570.
- Steiner, Udo (1988). Kulturpflege, in: Isensee, Josef/Kirchhoff, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Heidelberg, S. 1235 – 1264.

Steinmetzer, Georg (2000), Kulturgüterschutz als taktische Aufgabe. Das 2. Zusatzprotokoll zur Haager Konvention von 1954 und die Folgen seiner militärischen Umsetzung, Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ) 2/2002, S. 161 – 172.

Stern, Klaus (1990). Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München.

Stich, Rudolf/Burhenne, Wolfgang E. (1983). Denkmalrecht der Länder und des Bundes. Ergänzbare Sammlung mit Erläuterungen, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, amtlichen Informationen, Rechtsprechung und Literatur.

Streinz, Rudolf (1998). Internationaler Schutz von Museumsgut, Oplasen (Handbuch des Museumsrechts 4).

Strobl, Heinz/Majocco, Ulrich/Sieche, Heinz (2001). Denkmalschutzgesetz für Baden-Württemberg, Kommentar mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Aufl. 2001.

Trauzettel, Ludwig (1997). Gartennutzung durch Tourismus, in: Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz (Hg.), Historische Parks und Gärten – ein Teil unserer Umwelt, Opfer unserer Umwelt, S. 61 – 67 (Schriftenreihe des DNK Bd. 55).

Trauzettel, Ludwig (2004). Die Kulturlandschaft Dessau-Wörlitzer Gartenreich. Probleme, Herausforderungen und gegenwärtige Aussichten, in: Brickwedde, Fritz/Weinmann, Arno (Hg.), Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes – Umwelt und Kulturgüter.

UNESCO Kurier (1997). Das Welterbe. Eine Bestandsaufnahme, Nr. 9/1997, 38. Jg.
Veser, Thomas/Lotz, Jürgen/Schürmann, Jochen u. a. (2002). Schätze der Menschheit – Kulturdenkmäler und Naturparadiese unter dem Schutz der UNESCO Welterbekonvention, 8. Aufl. Augsburg.

Verdoss, Alfred/Simma, Bruno (1992). Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis. 4. Aufl. Berlin.

Viebrock, Jan Nikolaus (2004). Denkmalschutzrechtliche Instrumentarien – Umgebungsschutz von Kulturdenkmalen, in: Martin, Dieter/Krautzberger, Michael (Hg.), Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, München, S. 379.

Von Droste zu Hülshoff, Bernd (1995). Weltweiter Schutz des Kultur- und Naturerbes. Die Welterbe-Konvention von 1972, in: Geographische Rundschau, Jg. 47, S. 336 – 342.

Von Droste zu Hülshoff, Bernd (1997). 25 Jahre UNESCO-Welterbekonvention, in: Kippes, Wolfgang (Hg.), Erhaltung des kulturellen Erbes und Zugang zum kulturellen Erbe in einer globalisierten Gesellschaft, Wien (Wissenschaftliche Reihe Schönbrunn, Bd. 4), S. 29 – 30.

Von Schorlemer, Sabine (1992). Internationaler Kulturgüterschutz. Ansätze zur Prävention im Frieden sowie bei bewaffneten Konflikten. Schriften zum Völkerrecht Bd. 102, Berlin.

Von Stralenheim, Henning Frhr. (1955). Die Zuständigkeit des Bundes und der Länder zum Abschluss von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten, Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) 1. Jg. S. 6 – 9.

- Von Vietinghoff-Risch (1936). Naturschutz. Eine nationalpolitische Aufgabe, 1936.
- Weber, Achim (1998). Instrumente und Grenzen des Umgebungsschutzes bei Baudenkmälern, Jur. Dissertation Köln.
- Werle, Gerhard (2003). Völkerstrafrecht, Tübingen.
- Wieshaider, Wolfgang (2002), Denkmalschutzrecht. Wien.
- Will, Thomas (Hg.) (2004). Das öffentliche Denkmal. Denkmalpflege zwischen Fachdisziplin und gesellschaftlichen Erwartungen, Dresden (Veröffentlichungen des Arbeitskreises Theorie und Lehre der Denkmalpflege e. V., Bd. 15).
- Wohlleben, Marion (1988), Zur Aktualität der Texte von Georg Dehio und Alois Riegl, in: Wohlleben/Marion/Mörsch, Georg (Hg.), Konservieren, nicht restaurieren. Streitschriften zur Denkmalpflege um 1900. Bauwelt Fundamente Bd. 80. Braunschweig.
- Wohlleben, Marion (1999). Theoretische Grundlagen zum Substanzbegriff in der Denkmalpflege, in: Hammerschmidt, Valentin/Schmidt, Erika/Will Thomas (Hg.), Dokumente und Monumente. Positionsbestimmungen in der Denkmalpflege, Dresden (Veröffentlichung des Arbeitskreises Theorie und Lehre der Denkmalpflege e. V.).
- Wohlleben, Marion (2004). L'intérêt public und die Anfänge des Denkmalschutzes. Oder: vom öffentlichen Interesse zum öffentlichen Ärgernis?, in: Will, Thomas (Hg.), Das öffentliche Denkmal. Denkmalpflege zwischen Fachdisziplin und gesellschaftlichen Erwartungen, Veröffentlichungen des Arbeitskreises Theorie und Lehre der Denkmalpflege e.V., Bd. 15, Dresden, S. 10 – 12.
- Wolfrum, Rüdiger (Hg.) (1991). Handbuch Vereinte Nationen, „UNESCO“, 2. Aufl. 1991, S. 916 – 924.
- Wolters, Wolfgang (2004). Erwartungen an die Nutzung eines Weltkulturerbes, in: Landesdenkmalamt Baden-Württemberg (Hg.), UNESCO-Welterbe: Lust oder Last?! Arge-Alp-Tagung Insel Reichenau 20. – 22. März 2003, Arbeitshefte 14, S. 125 – 127.
- Wurster, Hansjörg (2001). Denkmalschutz und Erhaltung, in: Hoppenberg, Michael (Hg), Handbuch des öffentlichen Baurechts, Loseblattsammlung München 1996 f.
- Wyss, Martin Philipp (1992). Kultur als eine Dimension der Völkerrechtsordnung. Vom Kulturgüterschutz zur internationalen kulturellen Kooperation, Diss. Zürich (Schweizer Studien zum internationalen Recht, Bd. 79).