

Dr. Birgitta Ringbeck

Die Welterbekonvention - Rechtliche Rahmenbedingungen und Verpflichtungen

30 Jahre nach Ratifizierung des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Natur- und Kulturerbes der Welt durch die Bundesrepublik Deutschland in ihren damaligen Grenzen ist die Frage nach den rechtlichen Rahmenbedingungen und Verpflichtungen aktueller denn je. Den Hintergrund dafür bilden die aktuellen Probleme, insbesondere die städtebaulichen und infrastrukturellen Maßnahmen und Planungen in und im Umfeld von Welterbestätten. Gerichtsrelevant sind die mit der Ratifizierung der Welterbekonvention verbundenen rechtlichen Rahmenbedingungen und Verpflichtungen mittlerweile durch den inzwischen beim Oberverwaltungsgericht Bautzen anhängigen Streit über den Bau der Waldschlösschenbrücke im Dresdener Elbtal geworden.

Die sächsische Welterbestätte war im Sommer dieses Jahres auf die Liste des gefährdeten Natur- und Kulturerbes der Welt gesetzt worden, weil das Welterbekomitee auf der Grundlage eines Gutachtens der RWTH Aachen eine „irreversible Schädigung“ bei Verwirklichung des Brückenbauprojektes befürchtet. Der mit dieser Entscheidung verbundenen Bitte an die Bundesrepublik Deutschland, das Vorhaben anzuhalten und nach Alternativen zu suchen, ist der Rat der Stadt Dresden insofern per Mehrheitsentscheidung nachgekommen, als dass er die Vergabe der bereits ausgeschriebenen Gewerke ausgesetzt hat. Die Rechtmäßigkeit dieses, vom Regierungspräsidium Dresden mit Verweis auf die Bindungswirkung des im Frühjahr 2004 pro Brücke ausgegangenen Bürgerbegehrens beanstandeten und mit Ersatzvornahme belegten Beschlusses, hat das Verwaltungsgericht Dresden bestätigt. Dagegen hat nun das Regierungspräsidium vor dem Oberverwaltungsgericht Bautzen Beschwerde eingelegt. Das Verfahren ruht derzeit, es wird der Versuch einer Moderation unternommen.

Das Übereinkommen zum Schutz und des Kultur- und Naturerbes der Welt wurde von der Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur am 16. November 1972 in Paris verabschiedet. Die Bundesrepublik Deutschland ist seit 1976 Vertragsstaat, die Ratifizierungsurkunde ist am 23. November 1976 beim Generaldirektor der UNESCO hinterlegt und nach Artikel 16 Abs. 1 erklärt, dass sie nicht an die Bestimmungen des Artikel 16. Abs. 1 gebunden ist, also von Zwangsbeträgen zum Welterbefond befreit ist. Andere Einwände wurden nicht erhoben, damit sind alle übrigen Regelungen akzeptiert worden. Die „Bekanntmachung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ datiert vom 2. Februar 1977, abgedruckt wurde sie im Bundesgesetzblatt 1977, ausgegeben zu Bonn am 26. Februar auf S. 213. Damit ist die Welterbekonvention in Kraft getreten und hatte mit dem Einigungsvertrag auch Bindungswirkung für die Länder auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, die seit 1988 Vertragsstaat der Konvention war, aber in den verbleibenden zwei Jahren ihres Bestehens keine Welterbeauszeichnung verzeichnen konnte.

In nationales Recht wurde die Welterbekonvention nicht umgesetzt. In der Sache ging das Auswärtige Amt davon aus, dass mit den in der Bundesrepublik Deutschland bereits getroffenen Regelungen dem Zweck der Konvention und der ebenfalls am 16. November 1972 von der Generalkonferenz der UNESCO

verabschiedeten „Empfehlung betreffend den Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene“ Genüge getan war. Ein Blick auf diese viel zu wenig beachtete Empfehlung, die nicht nur zeitlich, sondern auch inhaltlich in einem ganz engen Zusammenhang mit der Welterbekonvention steht, bestätigt, dass die darin beschriebenen Rahmenbedingungen für Begriffsbestimmungen, Gesetz, Organisation und Verfahren für Denkmal- und Naturschutz in den seinerzeit vielfach gerade erst novellierten Denkmalschutzgesetzen, den Naturschutzgesetzen und darüber hinaus in zahlreichen anderen Bundes- und Landesgesetzen wie beispielsweise dem Baugesetzbuch, das Raumordnungsgesetz und die Umweltverträglichkeitsprüfung im Prinzip festgeschrieben sind.

Mit der fehlenden Umsetzung in nationales Recht hat das Regierungspräsidium Dresden im Rechtsstreit um die Waldschlösschenbrücke begründet, dass die Konvention keine Bindungswirkung in Deutschland entfalte. Das Welterbekomitee sei daher nicht zu verbindlichen Entscheidungen gegenüber den Vertragsstaaten berufen. Es bestünden auch keine unmittelbaren Beziehungen zwischen der Stadt Dresden und der UNESCO, die Konvention entfalte allein völkerrechtliche Pflichten für den Bund. Das Verwaltungsgericht Dresden hat in seinem Beschluss vom 30. August 2006 dazu festgestellt, dass dies nicht zutrifft. Unmittelbar gelte die Konvention völkerrechtlich zwar nur für die Vertragsstaaten, die die Konvention gemäß ihrem Art. 31 Abs. 1 ratifiziert oder angenommen haben. Dazu gehöre die Stadt Dresden nicht. Sie sei aber jedenfalls nach den Grundsätzen der Bundestreue und zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes ... gehalten, in ihrer Ermessensentscheidung auch zu berücksichtigen, ob der Bund in die Gefahr einer völkerrechtlichen Vertragsverletzung gerate. Eine solche Gefahr sei hier nach den Bekundungen des Komitees anzunehmen.... Eine Verpflichtung, die Möglichkeit einer völkerrechtlichen Pflichtverletzung des Bundes in seine Ermessenserwägungen zum sofortigen rechtsaufsichtlichen Einschreiten einzustellen, liege in Bezug auf die Konvention zum Weltkulturerbe um so näher, als Freistaat Sachsen im Verfahren zur Erlangung des Weltkulturerbestatus' des Dresdner Elbtals mitgewirkt und sich nicht dem Ansinnen der Stadt Dresden oder der Bundesrepublik Deutschland, diesen Titel zu erlangen, entgegengestellt habe. Es komme hinzu, dass der Antragsgegner auch bei der Erhebung des Muskauer Parks zum Weltkulturerbe mitgewirkt haben dürfte. Der Freistaat Sachsen würde sich widersprüchlich verhalten, wenn er - als Kulturstaat (Art. 1 Satz 2, Art. 11 Abs. 3 SächsVerf) - einerseits die Erhebung von Kulturgütern in seinem Gebiet zu Welterbestätten fördert, andererseits aber sich daraus ergebende Verpflichtungen pauschal negiere. Die Bindungswirkung der Welterbekonvention für die eingetragenen Welterbestätten in Deutschland ist damit gerichtlich bestätigt.

Die „UNESCO-Empfehlung betreffend den Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene“ macht auch deutlich, dass dem Erhaltungsanspruch und der Pflegeverpflichtung der Welterbekonvention ein integrativer Ansatz mit einem rechtlichen Schutzinstrumentarium auf nationaler Ebene zugrunde liegt, das sowohl für die Stätten von außergewöhnlichem universellen Wert als auch für das Erbe gelten soll, welches die Kriterien der Konvention nicht erfüllt. Insofern kann man davon ausgehen, dass eine rein auf die Welterbestätten ausgerichtete Gesetzgebung gar nicht intendiert war, um eine Zwei-Klassen-Gesellschaft in der Natur- und Denkmalerhaltung zu vermeiden. Auch ist vor diesem Hintergrund müßig zu fragen, ob eine Maßnahme vor oder nach der Eintragung einer Stätte in die Welterbeliste geschah: Wenn sie nicht denkmal- und naturerbeverträglich ist, dann ist

sie auch nicht weiterbeverträglich. Die Unterzeichnung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt ist also in erster Linie eine Selbstverpflichtung, die im Land bestehenden gesetzlichen Regelungen und Verfahren einzuhalten und anzuwenden.

Sinn und Notwendigkeit der Konvention, die sich aus dem Satzungszweck der UNESCO (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation) ergibt, wird in der Präambel nach wie vor aktuell damit begründet, dass

- „das Kulturerbe und das Naturerbe zunehmend von Zerstörung bedroht sind, nicht nur durch die herkömmlichen Verfallsursachen, sondern auch durch den Wandel der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse...,
- der Verfall oder der Untergang jedes einzelnen Bestandteils des Kultur- und Naturerbes eine beklagenswerte Schmälerung des Erbes aller Völker der Welt darstellt, ...
- der Schutz dieses Erbes auf nationaler Ebene wegen der Höhe der erforderlichen Mittel und der unzureichenden wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen Hilfsquellen des Landes ... unvollkommen ist, ...
- die bestehenden internationalen Übereinkünfte, Empfehlungen und Entschlüsse über Kultur- und Naturgut zeigen, welche Bedeutung der Sicherung dieses einzigartigen Gutes, gleich welchem Volk es gehört, für alle Völker der Welt zukommt, ...
- es angesichts der Größe und Schwere der drohenden neuen Gefahren Aufgabe der internationalen Gemeinschaft als Gesamtheit ist, sich am Schutz des Kultur- und Naturerbes von außergewöhnlichem universellen Wert zu beteiligen, indem sie eine gemeinschaftliche Unterstützung gewährt, welche die Maßnahmen des betreffenden Staates zwar nicht ersetzt, jedoch wirksam ergänzt“.

Würde man die Begründung fortschreiben, so müsste noch hinzugefügt werden, dass das nationale und globale Erbe der Menschheit zunehmend auch gefährdet ist durch

- die Deregulierung und den Rückzug des Staates aus Planen und Bauen,
- die Reduzierung und den Abbau von Standards und Normen,
- die Schwächung von Gesetzen,
- die Eingliederung von Fachbehörden in die Verwaltungshierarchie und den damit verbundenen Verlust der Unabhängigkeit,
- die zu beobachtende Benachteiligung des Kulturerbes bei kommunalen Infrastrukturprojekten sowie
- die Privatisierung von bislang öffentlichen Aufgaben und
- die damit, aber auch generell zu beobachtende Fallsucht von Politikern vor Investorenprojekten.

Als die Welterbekonvention 1976 von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden ist, waren Wertschätzung und Bewusstsein für die Bewahrung des Kulturerbes auf einem Höhepunkt. Die mit dem Wiederaufbau verbundene Verlufterfahrung und die ignorante Kahlschlagsanierung der Sechziger- und beginnenden Siebzigerjahre hatten zu einem Umdenken geführt. Ein Wertewandel trat ein, Wachstum- und Fortschrittsgläubigkeit wurden hinterfragt, kritisiert und

zunehmend mehr in Frage gestellt. Das europäische Denkmalschutzjahr 1975 markiert diesen Wendepunkt. Denkmalschutz und Denkmalpflege galten nun nicht mehr als Hemmnis, sondern als Motor für Stadtentwicklung und stadtwirtschaftliche Attraktivität.

Von der seinerzeit herrschenden politischen und gesellschaftlichen Akzeptanz von Denkmalschutz und Denkmalpflege sind wir aber inzwischen Lichtjahre entfernt. Angesichts leerer öffentlicher Kassen sind der Preis, die kurzfristige Einsparung und die schnelle Rendite, nicht aber der kulturelle Mehrwert und die nachhaltige Wirkung die ausschlaggebenden Kriterien. Arbeitslosigkeit und der politische Wille zu „neuem Wachstum“ und „schnellem Handeln“ fördern die Neubaumentalität und schwächen behutsame Erneuerungsstrategien. Bewahren und Erhalten drohen wieder als Inbegriff für Fortschrittsfeindlichkeit und Investitionshemmnis missbraucht zu werden. Wählerstimmen werden mit dem Versprechen gewonnen, den Denkmal- und Naturschutz zu stützen. Würde man den politischen Rückhalt, die gesellschaftliche Sensibilität und die Standards in Gesetz, Organisation und Verfahren, die Ende der Siebzigerjahre im Denkmal- und Naturschutz gegeben waren, mit denen zu Beginn dieses Jahrhunderts vergleichen, würde man sich vermutlich nicht mehr wundern, dass die Ruhe um das Welterbe in Deutschland seit den Neunzigerjahren vorbei ist. Die Einschreibung des Kölner Doms in 2004 und die des Dresdener Elbtals in 2006 in die Liste des Welterbes in Gefahr spiegeln die Situation von Denkmalschutz und Denkmalpflege in Deutschland ganz allgemein. Der sich aus Artikel 5 ergebenden Verpflichtung der Welterbekonvention „eine allgemeine Politik zu verfolgen, die darauf gerichtet ist, dem Kultur- und Naturerbe eine Funktion im öffentlichen Leben zu geben und den Schutz dieses Erbes in erschöpfende Planungen einzubeziehen“ werden wir selbst für die Welterbestätten nicht mehr gerecht.

Das Welterbekomitee ist mehr und mehr zu einer Art „Sicherheitsrat“ geworden, der sich nicht mehr nur fast ausschließlich - wie in den Anfangsjahren der Konvention - um die bedrohten Stätten in den sich entwickelnden Ländern, sondern zunehmend auch um Stätten in West- und Osteuropa zu kümmern hat. Die schärfste Waffe der UNESCO zum Schutz und zur Pflege des Welterbes, das durch Natur- und sonstige Katastrophen, Krieg, städtebauliche Planungen oder private Großvorhaben ernsthaft bedroht wird, ist die weltweite öffentliche Aufmerksamkeit. Allein die Einschreibung einer Stätte in die Liste des Welterbes in Gefahr reichte bislang aus, um Gefahren abzuwenden bzw. durch den verstärkten Einsatz von Personal und Finanzmitteln zu minimieren; von der Möglichkeit, eine Stätte von der Welterbeliste zu streichen, hat das Welterbekomitee bislang keinen Gebrauch gemacht. Übrigens kann man der Verhandlung vor dem Welterbekomitee nicht entgehen, beispielsweise durch Rückgabe des Titels. Nur das Welterbekomitee kann diesen einmal verliehenen Status aberkennen.

Die fortwährende Überwachung des Zustands der gelisteten Welterbestätten ist eine der wichtigsten Instrumente der Welterbekonvention. Grundlage dafür ist die mit der Ratifizierung der Konvention akzeptierte Berichtspflicht, geregelt in § 29 der Welterbekonvention sowie in den Paragraphen 169 – 176, 190, 191 und 199-202 der überarbeiteten und zum 1. Februar 2005 in Kraft getretenen Richtlinien. Demzufolge ist über den Zustand der Welterbestätten im Rahmen der „Regelmäßigen Berichterstattung“ des Vertragsstaates zu informieren. Unabhängig davon ist das Welterbezentrum über außergewöhnliche Umstände und Arbeiten, die zu einer Bedrohung der Welterbestätte führen könnten, im Rahmen der „Reaktiven

Überwachung“ zu unterrichten. Wörtlich heißt es dazu in § 172 der Richtlinien: „Das Komitee für das Erbe der Welt fordert die Vertragsstaaten des *Übereinkommens* auf, das Komitee über das Sekretariat zu benachrichtigen, wenn sie die Absicht haben, in einem aufgrund des *Übereinkommens* geschützten Gebiet erhebliche Wiederherstellungs- oder Neubaumaßnahmen durchzuführen oder zu genehmigen, die Auswirkungen auf den außergewöhnlichen universellen Wert des Gutes haben können. Die Benachrichtigung sollte so bald wie möglich (zum Beispiel vor Ausarbeitung der grundlegenden Unterlagen für bestimmte Projekte) und vor Entscheidungen erfolgen, die schwer zurückzunehmen wären, so dass das Komitee mithelfen kann, angemessene Lösungen zu finden, um zu gewährleisten, dass der außergewöhnliche universelle Wert des Gutes vollständig erhalten bleibt“. Auch das Verfahren in Bezug auf Eingaben ist geregelt: „Erhält das Sekretariat den Hinweis“, so heißt es in § 174 der Richtlinien, „dass ein in die Liste eingetragenes Gut in bedrohlichem Ausmaß verfallen ist oder die notwendigen Abhilfemaßnahmen nicht innerhalb der vorgeschlagenen Frist ergriffen worden sind, aus einer anderen Quelle als von dem betreffenden Vertragsstaat, so wird es in Abstimmung mit dem betreffenden Vertragsstaat Quelle und Inhalt des Hinweises nachprüfen und den Staat um seine Stellungnahme ersuchen.“

Nicht die „Selbstanzeige“ der Verantwortlichen in den Welterbestätten oder der Denkmalämter, sondern Eingaben von Bürgern, Vereinen und Initiativen sind es in der Regel, die die großen Konflikte vor das Welterbekomitee bringen. Das war in Köln nicht anders als in Dresden. Eingaben setzen den Verwaltungsapparat in Gang, was in Deutschland zu folgendem Ablauf führt: Das Welterbezentrum bittet Deutschland als Vertragsstaat über die Ständige Vertretung bei der UNESCO um Stellungnahme, diese leitet die Bitte an das Außenministerium weiter, welches das Schreiben der Kultusministerkonferenz übermittelt, die es dem zuständigen Landesministerium übergibt, das schließlich die zuständigen Behörden und die betroffene Welterbestätte informiert und um Stellungnahmen bittet. Daraus wird ein Bericht gefertigt, der nun in umgekehrter Richtung das Welterbezentrum erreicht, welches ihn zur Bewertung an die Beratungsorganisationen übergibt. Aus Bericht und Bewertung wird eine Vorlage für das Welterbekomitee mit Votum gemacht. Weil der Tagungsordnungspunkt „State of Conservation“ inzwischen der umfangreichste ist, gibt es die Kategorien „Kenntnisnahme“ oder „Aussprache“, in die die Vorlagen je nach Schwere des Falles eingeordnet werden, wobei jederzeit von den Mitgliedern des Welterbekomitees beantragt werden kann, eine nur zur Kenntnisnahme vorgeschlagene Vorlage im Plenum zu diskutieren.

Die drei beratenden Fachgremien des Welterbekomitees sind die Nicht-Regierungs-Organisationen ICOMOS (International Council on Monuments and Sites, Paris) für Kulturstätten, IUCN (World Conservation Union) für Naturstätten sowie die zwischenstaatliche Organisation ICCROM (International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property, Rom). Die fachliche Beteiligung von Nicht-Regierungs-Organisationen bei der Umsetzung der Welterbekonvention trägt maßgeblich zur Glaubwürdigkeit der Welterbeliste bei. Ihr Votum ist von grundlegender Bedeutung. Die fachliche Grundlage bilden neben der Welterbekonvention selbst die auf internationaler Ebene verabschiedeten Entschlüsse, Empfehlungen und Charten insbesondere des Europarates, der UNESCO und von ICOMOS zum Schutz von Bau-, Boden- und Gartendenkmälern sowie historischen Ensembles. Sie sind zum Teil in die deutsche Denkmalschutzgesetzgebung eingegangen und bestimmen wesentlich die

denkmalpflegerischen Auffassungen, Stellungnahmen und Maßnahmen in Deutschland.

Namentlich genannt seien die Gründungsdokument von ICOMOS geltende Charta von Venedig über die Konservierung und Restaurierung von Denkmälern und Ensembles (1964), die Charta von Washington zur Denkmalpflege in historischen Städten (1987), die Charta von Lausanne für den Schutz und die Pflege des archäologischen Erbes (1990) und das Dokument von Nara zur Authentizität (1994). Auf den Punkt gebracht legen diese internationalen Grundsätze fest, dass die Authentizität von Denkmälern und historischen Ensembles und ihres Umfeldes zu wahren ist, die Konservierung höchste Priorität genießt, die Restaurierung in Hinblick auf den Erhalt ästhetischer und historischer Werte enge Grenzen hat, die Renovierung nur in Frage kommt, wenn Konservierung und Restaurierung nicht möglich sind, Rekonstruktionen unzulässig sind, alle Maßnahmen wissenschaftlich vorbereitet und dokumentiert sowie fachgerecht durchgeführt werden und reversibel sein müssen. Von großer Relevanz ist darüber hinaus die im Oktober 2005 von der Generalversammlung der Vertragsstaaten der UNESCO-Welterbekonvention verabschiedete Wiener Deklaration zur Konservierung der historischen Stadtlandschaft, die sich auch auf „Ensembles bestehend aus einer beliebigen Gruppe von Gebäuden, Strukturen und Freiflächen“ bezieht. Bei allem Verständnis für die Entwicklung von Perspektiven im historischen Bestand verlangt sie, dass zeitgenössische Architektur in Welterbestätten zu den Werten der historischen Stadtlandschaft komplementär sein und sich in Grenzen halten muss, um den historischen Charakter der Stätte nicht zu kompromittieren. Bei Eingriffen und Erweiterungen sollen sich Proportion und Gestaltung in die jeweilige Art der historischen Struktur und Architektur einpassen. Die Entkernung von schützenswerten Bausubstanzen ("Fassadismus") wird als kein geeignetes Mittel eines baulichen Eingriffs klassifiziert. Hinsichtlich der historischen Stadtgebiete, die sich bereits auf der Welterbeliste befinden, sollen das Konzept der historischen Stadtlandschaft und die Empfehlungen dieses Memorandums bei der Bewertung jeder potentiellen oder konkreten Auswirkung auf die Integrität des Welterbeobjekts berücksichtigt werden.

Für die sich aus der Welterbekonventionen ergebenden Verpflichtungen gibt es also ein umfangreiches Instrumentarium, und zwar sowohl in Hinblick auf die Rechtsgrundlagen und die Verfahren als auch in Bezug auf die fachlichen Grundlagen. Defizite bestehen in Bewusstsein, Anwendung und Umsetzung. Angesichts der Probleme, die wir gerade in Deutschland mit großflächigen Entwicklungen und Infrastrukturmaßnahmen haben, ist die Entwicklung einer „Welterbeverträglichkeitsprüfung“ mit einem Katalog der abzuarbeitenden Fragestellungen und der zu beteiligenden Institutionen zu empfehlen. Wichtig in diesem Zusammenhang scheint mir der Hinweis, dass nicht die nationalen Einrichtungen der Beratungsgremien vom Welterbekomitee als unabhängige Gutachter akzeptiert werden, sondern nur nicht aus dem betroffenen Vertragsstaat kommende Experten.

Die Frage, ob wir darüber hinaus die Welterbekonvention in nationales Recht umsetzen müssen oder sollten, vermag ich heute nicht zu beantworten. U.U. wäre es sinnvoll, das vom DNK entworfene Artikelgesetz zur Berücksichtigung von Denkmalschutz und Denkmalpflege im Bundes- und Landesrecht schlicht und einfach noch um den Begriff Welterbe zu ergänzen. Um eines aber kommen wir meines Erachtens überhaupt nicht mehr herum: Wie Tierschutz und Naturschutz

muss auch die Kultur und ihr Schutz Verfassungsrang haben. Das die Kultur im Grundgesetz fehlt, ist ein unfassbarer kulturpolitischer Skandal.