

## Stellungnahme zur Umsetzung der UNESCO-Welterbekonvention

*Christian Möller*

Im Juni 2009 hat der Kulturausschuss des Deutschen Bundestages über ein Transformationsgesetz zur UNESCO-Welterbekonvention verhandelt und das Ergebnis anschließend im Plenum des Bundestages debattiert. Hintergrund hierfür ist der Streit um die Waldschlößchenbrücke im Dresdner Elbtal, dass bis 2009 auf der Liste des Welterbes als Kulturlandschaft gelistet war, aber kurz vor der Debatte im Bundestag vom Welterbekomitee von der Liste gestrichen worden war. Für die Archäologie ist wichtig, dass im Rahmen der Dresdner Debatte und der gerichtlichen Auseinandersetzungen deutlich wurde, dass die Welterbekonvention nicht ausreichend in nationales Recht umgesetzt ist – was die Voraussetzung für die rechtsverbindliche Anwendung und vor allem Durchsetzung der Erfordernisse ist, die sich aus ihr ergeben. Eine Debatte um die Umsetzung der UNESCO-Welterbekonvention öffnet daher auch neue Spielräume, um die grundsätzliche Frage der Umsetzung weiterer, für den Denkmalschutz relevanter Konventionen auf der parlamentarischen Ebene anzugehen. Zu beachten ist die Leitfunktion der Welterbekonvention von 1972, die das Vorbild für die Konventionen des Europarats von Malta (archäologisches Erbe), Granada (architektonisches Erbe) und Florenz (landschaftliches Erbe) war und immer noch ist. Eine sach- und fachgerechte Umsetzung der UNESCO-Welterbekonvention müsste folgerichtig auch wesentliche Inhalte der genannten Konventionen des Europarates berücksichtigen und insoweit dazu beitragen, grundsätzliche Verbesserungen für den gesamten Denkmalschutz zu bewirken. Vor allem aus diesem Grund hat die DGUF federführend eine Stellungnahme an den Kulturausschuss des Bundestages erarbeitet und hierfür Unterstützung weiterer Verbände erhalten.

Der Beratungsverlauf und das Beratungsergebnis im Kulturausschuss sind in einem Protokoll niedergelegt (Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/13581 vom 30.6.2009). Die Debatte im Plenum fand am 2. Juli 2009 statt und führte leider nicht dazu, dass ein Transformationsgesetz für die Welterbekonvention beschlossen wurde, obwohl dies nach Auffassung fast aller Fachleute erforderlich ist (Deutscher Bundestag, Pl.-Pr. 16/230, S. 2599). Nach Auffassung der DGUF steht also eine Klärung dieser Problematik weiterhin aus. Für unsere Bemühungen dankte der damalige Vorsitzende des Kulturausschusses Hans-Joachim Otto (FDP) mit Schreiben vom ..., der zusagte unsere Vorschläge bei einer Neuverhandlung des Themas berücksichtigen zu wollen.

Deutsche Gesellschaft für  
Ur- und Frühgeschichte e.V.

**DGUF**

DGUF-Büro  
Hofgut Eich  
63589 Linsengericht  
Tel.: 06051- 60 80 60  
Fax: 06051 – 60 95 36  
buero@dguf.de

An  
**Deutscher Bundestag**  
**Ausschuss für Kultur und Medien**  
**Platz der Republik 1**  
**11011 Berlin**

- **Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen  
„Umsetzungsgesetz für Welterbeüberein-  
kommen vorlegen“ vom 27.5.2009 (BT-Drs.  
16/13176);**
- **Vorstoß der FDP (MdB Hans-Joachim Otto,  
Frankfurt) für ein nationales UNESCO-Welterbe-  
Ausführungsgesetz**

Bonn, 10. Juni 2009

### Gemeinsame Stellungnahme

**des Dachverbandes der Archäologischen Studierendenvertretungen (DASV), des Deutschen Archäologenverbandes (DArV), der Deutschen Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte (DGUF; federführend), der Gesellschaft für Naturwissenschaftliche Archäologie und Archäometrie (GNAA), der Gesellschaft für die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-Gesellschaft), des Präsidiums der Deutschen Verbände für Archäologie (PDVA)**

### **Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete des Deutschen Bundestages,**

Mit großem Interesse verfolgen wir die aktuellen Diskussionen um die Transformation der UNESCO-Welterbekonvention in das nationale Recht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG. Wir möchten Ihnen mit unserer Stellungnahme die Auffassungen von Wissenschaftlern, Sachverständigen

Deutsche Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte e.V. – Amtsgericht Bonn, Registernummer 20 VR 3445  
Registernummer bei der Europäischen Kommission: 822 779 714 27-06  
Bankverbindung: Nassauische Sparkasse, Konto 1430 7373 4, BLZ 510 500 15  
IBAN DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX



www.dguf.de

für Kulturelles Erbe und Raumplanung sowie der interessierten Öffentlichkeit nahelegen. Darüber hinaus möchten wir dazu beitragen die weithin als dringlich empfundene Frage der Transformation der Welterbekonvention zu lösen. Das ungewöhnlich große mediale Interesse und die generell große öffentliche Anteilnahme der Bürger an den Problemen der Erhaltung der Welterbestätten in Bestand und Wertigkeit bestätigen dies nachdrücklich. Wir sehen dies als Verpflichtung an uns, Lösungsansätze in dieser Frage aufzuzeigen.

Wir geben zu bedenken, dass der derzeitige Zustand die Gefahr birgt, das internationale Ansehen der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig zu gefährden, insbesondere bei der UNESCO. Zudem erscheint uns die derzeitige Situation geeignet, das Vertrauen der Bürger in die Handlungsfähigkeit des Gesetzgebers einerseits, aber auch die des Staates und seiner Vertreter in seinem Eintreten für die Belange der Denkmalpflege und des Naturschutzes insgesamt zu schädigen. Wir sehen aufgrund der Leitfunktion des Welterbes die Glaubwürdigkeit von Denkmal- und Naturschutz bedroht; eine Schädigung ist durch die lang anhaltende Diskussion bereits eingetreten.

Wir begrüßen daher ausdrücklich den jüngsten Vorstoß des kulturpolitischen Experten der Freien Demokratischen Partei (FDP) und Vorsitzenden des Ausschusses für Kultur und Medien, Herrn Abgeordneten Hans-Joachim Otto für ein nationales UNESCO-Welterbe-Ausführungsgesetz. Hierzu verweisen wir insbesondere auf den in den Medien (u.a. Deutscher Kulturrat) unterbreiteten Vorschlag zur Einschränkung der Planungshoheit von Kommunen sowie dem bereits von Herrn Otto im Juni 2007 geäußerten Vorschlag zur partiellen Übertragung der Entscheidungssouveränität in Angelegenheiten des UNESCO-Welterbes.

Insbesondere begrüßen wir auch den der aktuellen Debatte zu Grunde liegenden Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Umsetzungsgesetz für Welterbeübereinkommen vorlegen“. Dieser nimmt offenkundig Bezug auf die Handlungsempfehlung der „Enquete-Kommission Kultur in Deutschland“ zur Umsetzung der UNESCO-Welterbekonvention, für die bereits eine Zustimmung aller im Parlament vertretenen politischen Parteien vorliegt. In diesem Sinne erwarten wir eine einvernehmliche Lösung des Problems, um die wir Sie bitten.

Mit freundlichen Grüßen

Gemeinsame Stellungnahme

- des Dachverbandes der Archäologischen Studierendenvertretungen (DASV)
- des Deutschen Archäologenverbandes (DArV)
- der Deutschen Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte (DGUF; federführend)
- des West- und Südwestdeutschen Verbandes für Altertumsforschung (WSVA)
- der Gesellschaft für Naturwissenschaftliche Archäologie und Archäometrie (GNAA)
- der Gesellschaft für die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-Gesellschaft)
- des Präsidiums der Deutschen Verbände für Archäologie (PDVA)

zu dem Vorschlag für ein **Transformationsgesetz zur UNESCO-Welterbekonvention**

Inhalt:

**Zusammenfassung**

**Anforderungen** an die Gesetzgebung in Deutschland

Bereich der Länderkompetenzen

Bereich der Bundeskompetenzen

Gemeinsame Anforderungen an Bund und Länder

**Begründung** im Einzelnen

Problemstellung und Grundlagen

Ziel der Welterbekonvention

Keine unmittelbare Gefahrenabwehr

Instrument der Prävention

Kernbereiche der Konvention

Berichterstattung und Überwachung

Öffentlichkeitsbeteiligung

internationale Zusammenarbeit

Internationales, europäisches und nationales Recht

Umweltprüfungen

Konventionen des Europarates

UNESCO-Konventionen

Nationales Recht

**Anhang:** Vorschläge für Gesetzentwürfe

**Zusammenfassung:**

*Wir stellen einen grundsätzlichen Bedarf für ein Transformationsgesetz zur UNESCO-Welterbekonvention fest.*

Die Konvention fordert wirksame Maßnahmen zur Prävention gegenüber Eingriffen in Welterbestätten. Mit dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) und den darauf Bezug nehmenden internationalen Vereinbarungen liegt bereits ein entscheidendes Koordinierungsinstrument für den Vollzug der Konvention vor, das nicht nur Kultur- und Naturschutz nach dem Vorbild der Welterbekonvention selbst integriert, sondern darüber hinaus im Sinne des „effet utile“ (Effizienzgebot) allen entscheidenden inhaltlichen Anforderungen der Welterbekonvention zur Geltung verhelfen kann. Dafür stehen als Instrumente zur Verfügung: eine Berichtspflicht, Überwachung, internationale Kooperation und Abstimmung und insbesondere die Beteiligung der Öffentlichkeit, die auch von der UNESCO gefordert wird. Im Rahmen seiner Kompetenzen ist der Bund aber über das UVPG hinaus gehalten, entsprechende Regelungen auch im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vorzunehmen.

Die Verflechtungen zwischen der UNESCO-Welterbekonvention und den europarechtlichen Vorgaben machen es erforderlich, dass die Welterbekonvention auch in den Umweltprüfungen wirksam zur Geltung kommt. Dafür macht sich auch das Europäische Parlament stark. Umweltprüfungen bilden nicht nur für den Naturschutz, sondern auch den Denkmalschutz einen entscheidenden Handlungsrahmen im nationalen Umwelt-, Bau- und Planungsrecht. Dies muss ein Transformationsgesetz zur Welterbekonvention berücksichtigen. Gleiches gilt für die Konventionen des Europarates, die ebenfalls die Anwendung der Umweltprüfungen im Denkmalschutz fordern.

Mit einer Transformation der Welterbekonvention wäre deshalb zugleich auch wesentlichen Anforderungen der Konventionen des Europarates Genüge getan. Auch die Regelungen in den Ländern leisten dies bislang nicht in ausreichendem Umfang. Diese Versäumnisse entbinden den Bund aber nicht von eigenen Verpflichtungen.

Hinzuweisen ist darauf, dass nicht nur für die UNESCO-Welterbekonvention eine innerstaatliche Umsetzung fehlt, sondern auch für die von Deutschland ratifizierten Konventionen von Malta (archäologisches Erbe) und Granada (baukulturelles Erbe). Hierfür sollte aus Gründen der Rechtsklarheit der in den einschlägigen Gesetzen derzeit verwendete Begriff der „Kultur- und Sachgüter“ durch den europarechtlichen Begriff des „Kulturellen Erbes“ ersetzt werden. Dies wäre zugleich wiederum eine wesentliche Voraussetzung, um die UNESCO-Konventionen für Kulturelle Vielfalt und den Schutz des immateriellen Kulturerbes in Deutschland umzusetzen.

**Empfehlung**

Wir empfehlen dem Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages daher dringend, die Unesco-Welterbekonvention durch ein Gesetz in nationales Recht zu transformieren und dabei auf einen wirksameren Schutz ihrer Güter bei der Abwägung zu achten. Hierzu verweisen wir auf das Artenschutzrecht bzw. entsprechende Änderungsmöglichkeiten im Bundesnaturschutzgesetz. In diesem Zusammenhang mahnen wir auch eine Umsetzung der Konventionen des Europarates zum Kulturellen Erbe an, die nach dem Vorbild der Welterbekonvention entwickelt wurden. Dies ist auch im Hinblick auf die noch ausstehende Ratifizierung weiterer Konventionen der Unesco wie auch des Europarates generell zu empfehlen, um die Völkerrechtsfreundlichkeit des deutschen Rechts auch in Zukunft zu gewährleisten.

Die nachfolgende Stellungnahme gliedert sich in einen Hauptteil mit konkreten Vorschlägen, dem sich eine nähere Begründung mit Nachweisen anschließt. In einem Anhang werden auf das Bundesnaturschutzgesetz bezogene konkrete Änderungsvorschläge zur Umsetzung der Welterbekonvention gemacht.

**Anforderungen an die Gesetzgebung in Deutschland**

Aufgrund der grundgesetzlichen Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern liegt die Kulturhoheit ausschließlich bei den Ländern (Art. 30 und 70 GG; vgl. BT-Drs. 16/7000, S. 54). Sie haben die für die Umsetzung der Belange des Weltkulturerbes notwendigen Regelungen zu treffen.

- Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass das bereits vorhandene Recht gerade auf Ebene der Länder den Ansprüchen der UNESCO-Welterbekonvention, aber auch der Konventionen des Europarats Genüge tut. Gerade im Bereich des Denkmal- und Kulturlandschaftsschutzes fehlen die erforderlichen Querverweise in den Fachgesetzen zu den Umweltprüfungen, die seit der Ratifizierung der Welterbekonvention und nach ihrem Vorbild entwickelt und in das nationale Umwelt-, Bau- und Planungsrecht eingeführt wurden.

- Das für eine wirksame Prävention zentrale Element der Überwachung nach Art. 10 der SUP-Richtlinie kann so nicht zur Anwendung kommen.
- Noch unklarer ist der Zugang der Öffentlichkeit zu den Verfahren in Fragen des Denkmal- und Kulturlandschaftsschutzes. Im Gegenteil zeigt das zuständige Bundesministerium für Umwelt eine Verengung des Umweltbegriffes auf reine Naturschutzaspekte.

Die Richtlinien der Europäischen Union zu den Umweltprüfungen sind bereits integraler Bestandteil des Natur- und Umweltschutzrechts in Deutschland. Der Deutsche Bundestag hätte damit im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz bereits wichtige Voraussetzungen zur Anwendung der Welterbekonvention geschaffen.

### **Bereich der Länderkompetenzen**

Umsetzungsdefizite betreffen daher vor allem die Gesetzgebung der Länder, da die Denkmalschutzgesetze bislang nur im Land Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz die WEK erwähnen. Schleswig-Holstein ist derzeit auf dem Weg dazu. Gleichwohl fehlen dort jedoch Querverweise zu den Umweltprüfungen respektive den besonderen Erfordernissen der Welterbekonvention (vgl. nachfolgend und z.B. Stellungnahme der UVP-Gesellschaft zum DSchG-Rheinland-Pfalz).

#### *Anforderungen an die Gesetzgeber in den Ländern*

In den Ländern sind insbesondere die Querverweise zu den Umweltprüfungen nach UVPG bzw. den Erfordernissen des BauGB und des ROG noch herzustellen und Zuständigkeiten zu regeln. Dies gilt vor allem im Hinblick auf das Monitoring, das nach Art. 10 der SUP-Richtlinie zwar ein fester Bestandteil des Baugesetzbuches ist, aber auch in den Denkmalschutzgesetzen als Aufgabe konkretisiert werden müsste. Grundsätzlich fehlen Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger und Verbände, obwohl diese aufgrund der Aarhus-Konvention eindeutig erforderlich sind. Entsprechendes gilt für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die im UVPG geregelt ist, und Abstimmungen mit der UNESCO. Hierzu bietet mit Blick auf die Europäische Union das Bundesnaturschutzgesetz Orientierung, die dann mit entsprechender Änderung im Hinblick auf das UNESCO-Welterbekomitee zu übernehmen wäre.

### **Bereich der Bundeskompetenzen**

Die Welterbekonvention berücksichtigt aber nicht nur die Belange des Kulturellen Erbes, sondern auch die des Naturerbes. Nach Inkrafttreten der Föderalismusreform ist der Bund in Bezug auf den Schutz des Welterbes mit Natur- und Landschaftsschutzbezug nunmehr gehalten, eine Vollregelung auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege zugunsten des *Weltnaturerbes und seiner Kulturlandschaften* zu erlassen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG).

#### *Anforderungen an den Bundesgesetzgeber*

*Bundesnaturschutzgesetz:* Hier sind konkrete Regelungen für den Umgang mit dem UNESCO-Welterbe zu treffen, wenn es einen Bezug zu Natur und Landschaft hat.

Weiterhin sind in Bezug auf die Kulturlandschaften Regelungen zu treffen, die eine Berücksichtigung des Kulturellen Erbes im Sinne der UNESCO-Welterbekonvention wie auch des „Übereinkommens des Europarates vom 20. Oktober 2000 für die Landschaft (Florenz)“ bei den Umweltprüfungen sichern. Dies schließt die Öffentlichkeitsbeteiligung ein.

Dass für den wirksamen und dauerhaften Schutz des Welterbes eine allgemeine Verpflichtung zur Unterstützung internationaler Bemühungen auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 2 Abs. 2 S. 1 BNatSchG) nicht ausreichend sind, ist indessen offenkundig geworden. Wichtig ist daher im Hinblick auf die Forderung nach mehr Standfestigkeit bei Abwägungsentscheidungen, dass der Anwendung der Welterbekonvention ein Verfahren der Bewertung zugrunde liegt. Nachdrücklich wird hier auch der Zusammenhang der WEK mit den Umweltprüfungen betont, da die Bewertung ein wichtiges Element der Umweltprüfungen ist.

In genau diesem Sinne geht der Anerkennung eine ausführliche und durchaus komplizierte Bewertung durch die Gremien und Gutachter der UNESCO voraus. Ohne eine solch hochrangige Bewertung – die erforderlich ist – ist eine abwägungsresistente Regelung nicht begründbar. Die Beantragung des Welterbetitels und die Zuerkennung durch die UNESCO-Generalversammlung muß daher als Vorwegnahme des gesellschaftlichen Abwägungsprozesses auf kommunaler Ebene gelten.

Zur Stärkung des Welterbes in der Abwägung bietet - im Rahmen der Bundeskompetenzen - das Natur-



und Artenschutzrecht hervorragende Orientierung für Regelungen, mit denen Möglichkeiten der Überwindung des Welterbes durch andere Belange eingeschränkt werden können. Hierzu werden dem Gesetzgeber in einem Anhang dieser Stellungnahme konkrete Vorschläge unterbreitet. Diese betrachten wir als substanzial vorrangig, ohne damit weiteren Änderungsvorschlägen des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz für Änderungen des Raumordnungsgesetzes, des Baugesetzbuches, des Bundeswaldgesetzes, des Bundesfernstraßengesetzes, des Flurbereinigungsgesetzes, oder des Telekommunikationsgesetzes zu widersprechen.

### **Gemeinsame Anforderungen an Bund und Länder**

*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz:* Hier ist der Begriff der „Kultur- und Sachgüter“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG) gegen den europarechtlichen Begriff des „Kulturellen Erbes“ zu tauschen.

Anzumerken ist hier, dass die Umsetzung der UVP- und SUP-Richtlinien an dieser Stelle unvollständig ist. Da allerdings die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung verspätet umgesetzt wurde und daher nach der Rechtspraxis des EuGH Direktwirkung erlangt hat, sollte im Konfliktfall auch der Begriff des Kulturellen Erbes in seiner weiteren inhaltlichen Fassung Anwendung finden können.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der EuGH in seinem Irland-Urteil für alle Schutzgüter der UVP, d.h. auch das Kulturelle Erbe, die Umsetzungspflicht und die Einhaltung von Schwellenwerten bei der Anwendung der Umweltverträglichkeitsprüfung festgestellt hat. In diesem Fall ist das Urteil sogar konkret auf Belange des Naturerbes bezogen (EuGH Urteil vom 21.9.1999, Kommission vs. Irland, Rs. C-392/96, insbes. RN.8, 29 und 66).

Als zentrales Problem ist dabei zu betonen, dass das Denkmalschutzrecht der Länder entgegen den *Erfordernissen des Bau- und Planungsrechtes* in Deutschland derzeit relativ isoliert und infolge der zunehmenden „Europäisierung“ des Rechts im Planungsprozess geschwächt ist. Nach unserer Auffassung ist der Gesetzgeber besonders darauf hinzuweisen, dass ein wirksamer und erfolgreicher Schutz des Kulturellen Erbes – nicht nur des Welterbes – seine voll umfängliche Berücksichtigung in den Umweltprüfungen und hier insbesondere der Strategischen Umweltprüfung der Raumordnungs- und Bauleitpläne erfordert. *Dies ermöglicht generell auch Kosteneinsparungen sowohl auf Seiten des Staates als auch bei Vorhabenträgern, da Eingriffe frühzeitig verhindert und Planungskosten effektiver und mit mehr Planungssicherheit genutzt werden können.* Zudem wäre dies insoweit konsistent, als auf der Ebene der EU-Kommission nach Maßgabe der Strategischen Umweltprüfung eine Folgenabschätzung für das Kulturelle Erbe erst jüngst etabliert wurde – hier hat Deutschland nun nachzuziehen und zumindest die Anwendung der Umweltprüfungen für das Kulturelle Erbe sicherzustellen.

Darüber hinaus ist auf die Änderungsvorschläge des Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz zu verweisen, die unbeschadet eigener, als vorrangig betrachteter Vorschläge auch von uns geteilt werden.

*Wir begründen dies im Einzelnen wie folgt und führen dazu mit entsprechenden Nachweisen näher aus:*

#### **Problemstellung und Grundlagen:**

Die Problemstellung wird im Bericht der „Enquete-Kommission Kultur in Deutschland“ und den dort niedergeschriebenen Handlungsempfehlungen hinreichend beschrieben:

Handlungsempfehlung der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland

... „im Rahmen eines Ausführungsgesetzes [sind] eine innerstaatlich verpflichtende Bindungswirkung für das Welterbe zu schaffen und die Verpflichtungen aus der Welterbe-Konvention in Bundesgesetzen zu verankern, wie zum Beispiel dem Raumordnungsgesetz, dem Baugesetzbuch, dem Bundesnaturschutzgesetz, dem Bundeswaldgesetz, dem Bundesfernstraßengesetz, dem Flurbereinigungsgesetz, dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz und dem Telekommunikationsgesetz“ (BT-Drs. 16/7000, S. 208).

Berücksichtigung der Richtlinien zur Durchführung der UNESCO-Welterbekonvention

Ausgangspunkt unserer Betrachtung ist die UNESCO-Welterbekonvention selbst, aus der heraus sich sehr bestimmte, vor allem auf das Verwaltungshandeln beziehende Erfordernisse für die Prävention von Eingriffen ergeben. Ergänzend werden die vom Welterbekomitee vorgelegten Richtlinien zur Durchführung der Welterbekonvention (2005) sowie der Leitfaden für das Management der Welterbestätten (2008) zu Rate gezogen, die einzelne Sachverhalte aus Sicht der UNESCO präzisieren und konkretisieren. Sie können allerdings nur insoweit Berücksichtigung erfahren, wie es das nationale Recht gestattet. Daher ist auch der bereits vorhandene gesetzliche Handlungsrahmen auszuloten.

EU-Umweltrichtlinien und Konventionen des Europarats – Entschlüsse des Europäischen Parlaments

Weiterhin sind aufgrund internationaler Verpflichtungen die relevanten *Umweltrichtlinien der Europäischen Union* sowie die *Konventionen des Europarates* zu berücksichtigen. In engem Zusammenhang damit ist auf die jüngsten *Entschlüsse des Europäischen Parlaments* „zur Umsetzung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt in den Staaten der Europäischen Union“ vom 16. Januar 2001 und „zum Schutz des natürlichen, architektonischen und kulturellen Erbes Europas in ländlichen Gebieten und Inselregionen“ vom 7. September 2006 einzugehen, die gegenüber dem Deutschen Bundestag einen empfehlenden Charakter haben.

### Ziel der UNESCO-Welterbekonvention

Um Orientierung für das Umsetzungserfordernis zu gewinnen, ist es erforderlich, das eigentliche Ziel der Welterbekonvention zu kennen. Daraus leiten sich dann die Notwendigkeiten für den Gesetzgeber unmittelbar ab.

Schutz des Erbes der Menschheit, von Kultur und Natur – Kulturlandschaft

Die Welterbekonvention verpflichtet zum Schutz eines gemeinsamen Erbes der Menschheit, des „*patrimonium mondial*“. Sie erschöpft sich dabei nicht nur im Schutz von Baudenkmalen, sondern bezieht auch Natur und Umwelt in das gemeinsame Erbe mit ein. Dies erfolgt aber weniger aus ökologischen denn vielmehr aus Gründen der kulturellen Identität, die ohne den Zusammenhang von Kultur und Natur nicht denkbar ist. Damit ist allerdings nicht nur die Umgebung des Bebauten gemeint, sondern auch die Lebensgrundlage des Menschen, die unter anderem in den Kulturlandschaften zum Ausdruck kommt. Die Welterbekonvention geht somit von einem Kulturlandschaftsbegriff aus, der Natur und Kultur integriert, anders als die Verwaltungspraxis in Deutschland, die hier einen Gegensatz konstruiert, den es so aber gar nicht gibt. Landschaft ist in Deutschland überall durch viele Jahrtausende Geschichte geprägt, also kulturgeprägte Landschaft und somit Kulturlandschaft. Dieser enge Zusammenhang von Kultur und Natur wird durch die Etymologie des Begriffs „*patrimonium*“ bestätigt; dieser bezeichnet ein kollektives Gut „*Land und Haus*“, dessen zeitweiliger Besitzer für die Erhaltung aufkommt und seine Unteilbarkeit gewährleistet, um es an seine Nachkommen zu übergeben.

- Die Welterbekonvention verbindet in einzigartiger Form Kultur- und Naturaspekte in einer einzigen Vereinbarung.
- Sie zielt auf einen besseren Schutz einer begrenzten Zahl herausragender Natur- und Kulturschöpfungen der Erde ab. Damit erhalten die in die Welterbeliste aufgenommenen Objekte einen besonderen internationalen Status (Fachbegriff: „Outstanding universal value“).
- Sie setzt sehr hohe Qualitäts- und Schutzmaßstäbe für die Aufnahme von Stätten und fordert den Mitgliedsstaaten durch entsprechende Kontrollmaßnahmen, einschließlich einer Liste von „Stätten in Gefahr“ ein sehr hohes Managementniveau ab.

### Keine unmittelbare Gefahrenabwehr

Erhalt in Bestand und Wertigkeit

Die „Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Kultur- und Naturerbes sowie seine Weitergabe an zukünftige Generationen“ (Art. 4) gilt als eine wichtige Aufgabe, welche ausschließlich der Vertragsstaat sicherzustellen hat. Die Konvention fordert auch aus sich heraus keine Sanktionen oder Ähnliches als ein wesentliches Mittel der Gefahrenabwehr im Sinne des klassischen Denkmalrechts. Vielmehr überlässt sie es „*unter Wahrung der Eigentumsrechte und der staatlichen Souveränität*“ dem Vertragsstaat die Sicherheit des Welterbes zu gewährleisten (Art. 6).

Welterbekonvention fordert keinen Schutz gegen Raub und Handel

Tatsächlich wurden Aspekte von Raub, unerlaubten Ausgrabungen und unerlaubtem Handel von Objekten aus Kultur und Natur bereits in zwei anderen internationalen Übereinkommen einer Regelung zugeführt:

- UNESCO-Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut abgehandelt vom 14. November 1970 (BGBl. 2007 Teil II S. 626; Teil I S. 757).
- Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora/CITES), Washington, D.C. den 3. März 1973, revidiert zu Bonn, den 22. Juni 1979 (Washingtoner Artenschutzabkommen / WA) (BGBl. 1975 Teil II S. 773).

## Instrument der Prävention

Welterbekonvention fordert Prävention und beruht auf den Prinzipien von Freiwilligkeit und Kooperation

Vor dem Hintergrund der Vereinbarungen über Handel hat die Welterbekonvention daher eine andere Zielrichtung. Sie gründet auf den Prinzipien absoluter Freiwilligkeit und der Kooperation. Sie ist ein Instrument der Prävention und nicht der Abwehr von Gefahr. Es kommt also entscheidend darauf an, Gefahren für das Kultur- und Naturerbe frühzeitig zu erkennen und diesen gezielt entgegenzuwirken.

Planung des Assuan-Staudamms als Erfahrungshintergrund

Dies erklärt sich auch aus der Entstehungsgeschichte der Konvention, die insbesondere die Erfahrungen zu den Planungen des Assuan-Staudamms in Ägypten und die letztlich erfolgreichen internationalen Bemühungen zum Erhalt altägyptischer Denkmale in Nubien (Abu-Simbel) widerspiegelt. Dies war der Beleg, dass Planungen schon aufgrund ihrer erheblichen Raumwirkungen ebenso schwere, wenn nicht gar schwerwiegendere Folgen für den Erhalt des Erbes – in diesem Fall des Kulturellen Erbes – haben können als meist punktuelle Zerstörungen – z. B. durch Raubgrabungen – und damit verbundenen Handel. Planung und damit verbundenes Handeln der Verwaltung bestimmen daher in wesentlichen Teilen die Erfordernisse der Welterbekonvention.

Die Zielrichtung Prävention kommt insbesondere in den Art. 5, 6, 7, 27 und 29 zum Ausdruck. Hier sei mit Blick auf die Bedürfnisse einer innerstaatlichen Transformation bzw. das Verwaltungshandeln hervor gehoben, dass der Vertragsstaat verpflichtet ist 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“ (Art. 5a),
- „geeignete rechtliche, wissenschaftliche, technische, Verwaltungs- und Finanzmaßnahmen zu treffen, die für Erfassung, Schutz, Erhaltung in Bestand und Wertigkeit sowie Revitalisierung dieses Erbes erforderlich sind, ...“ (Art. 5d).

## Kernbereiche der Konvention

Insgesamt können 3 Kernbereiche beschrieben werden, für die Regelungen auf nationaler Ebene unbedingt erforderlich sind:

- Berichterstattung und Überwachung (Art. 29)

Als das entscheidende Schlüsselement zur Durchsetzung der Erhaltungsziele der Welterbekonvention gilt die Überwachung („Monitoring“). Sie ist vertieft geregelt in den Paragraphen 169-176, 190, 191 und 199-202 der Richtlinien zur Durchführung der Welterbekonvention.

Der mit der Überwachung verbundene präventive Ansatz kommt besonders deutlich in § 172 der UNESCO-Richtlinien (2005) zum Ausdruck. Die Vertragsstaaten des Übereinkommens sind danach aufgefordert, „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.“

- **Öffentlichkeitsbeteiligung**

Auch die UNESCO -Welterbekonvention fordert eine Beteiligung und Information der Öffentlichkeit (Art. 5a „Funktion im öffentlichen Leben“, 5d „geeignete rechtliche Maßnahmen; Revitalisierung“) und insbesondere Bildung (Art. 27 „Erziehungsprogramme“). Nach Art. 27 Abs. 2 verpflichten sich die Vertragsstaaten, „die Öffentlichkeit über die diesem Erbe drohenden Gefahren und die Maßnahmen auf Grund dieses Übereinkommens umfassend zu unterrichten“. Bezug nehmend darauf fordern die Richtlinien zur Durchführung der Welterbekonvention ausdrücklich die Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der Umweltprüfungen: „Ziel ist es, die Beteiligung der lokalen und nationalen Bevölkerung am Schutz und der Erhaltung des Erbes zu verstärken“ (§ 26.4). An anderer Stelle fordern die Richtlinien die Erhaltung „vorzugsweise durch Beteiligung der Bevölkerung“ (§ 108; vgl. §§ 109; 111; 112; 211.b.d; 218 UNESCO-Richtlinien 2005).

ICOMOS zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung für einen wirksamen Schutz des Welterbes wird auch durch das Deutsche Nationalkomitee von ICOMOS beschrieben: „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“ (Ringbeck 2006, 5).

Dehio: Bildung durch Beteiligung der Bürger

Dies bestätigt schon fast vergessene Aussagen von Georg Dehio, dem Vater der Denkmalpflege in Deutschland, der bereits im Jahre 1905 die mit dem bürgerschaftlichen Engagement verbundenen Bildungsziele herausstellt: „Einen ganz wirksamen Schutz wird nur das Volk selbst ausüben, und nur wenn es selbst es tut, wird aus den Denkmälern lebendige Kraft in die Gegenwart überströmen“ (Dehio 1905, 263-282, bes. 273).

- **internationale Zusammenarbeit (Art. 6; 7)**

Grundlegend für den Schutz ist das Anerkenntnis des Vertragsstaates, „daß dieses Erbe Gut ein Welterbe darstellt, zu dessen Schutz die internationale Staatengemeinschaft als Gesamtheit zusammenarbeiten muß“ (Art. 6.1).

Darüber hinaus gilt: „Im Sinne dieses Übereinkommens bedeutet internationaler Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt die Einrichtung eines Systems internationaler Zusammenarbeit und Hilfe, das die Vertragsstaaten in ihren Bemühungen um die Erhaltung und Erfassung dieses Erbes unterstützen soll“ (Art. 7).

Mit dem Gedanken und Ziel der internationalen Zusammenarbeit soll der tiefere Sinn und Zweck der Welterbekonvention im Sinne der Charta der Vereinten Nationen verwirklicht werden; die Konvention dient - ohne dies konkret anzusprechen - dem Weltfrieden (UN-Charta Art. 1; vgl. UNESCO-Verfassung, insbes. Art. 1 Abs. 2c).

### **Internationales, europäisches und nationales Recht**

Die Welterbekonvention hat eine fachliche und politische Leitfunktion in dem Sinn, dass Kultur- und Naturschutz nur dann glaubhaft erscheinen können, wenn es zumindest gelingt, die „besten“ Kultur- und Naturobjekte der Erde durch gemeinsame Anstrengungen von immerhin 178 Mitgliedsstaaten der Konvention zu erhalten. Sie hat daher maßgeblich auf das nationale und europäische Recht eingewirkt. Dies ist bei der Umsetzung der UNESCO-Welterbekonvention zu berücksichtigen.

### **Umweltprüfungen**

Von grundlegender und zentraler Bedeutung sind die Richtlinien der Europäischen Union zu den Umweltverträglichkeitsprüfungen, die als umfassende Vorklärungs- und Folgenprüfungsverfahren mit integrativem Ansatz den präventiven Charakter der UNESCO-Welterbekonvention in sich tragen. Sie integrieren über das Schutzgut Kulturelles Erbe die Aspekte von Archäologie, Baudenkmalpflege und Landschaftsschutz, darüber hinaus ganz im Sinne der Welterbekonvention aber auch die Belange des Naturschutzes:

UVP-RL Projekte

- Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie / sog. Projekt-UVP; ABl. EG Nr. L 175 S. 40).

SUP-RL Pläne und Programme

- Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie/ sog. Strategische Umweltprüfung oder Plan-UP; ABl. EU Nr. L 197 vom 21.07.2001 S. 30 - 37)

Die bereits in den Umweltprüfungen vorgesehenen Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung werden auch für das Schutzgut Kulturelles Erbe durch die Aarhus-Konvention gestärkt:

Aarhus-Konvention Öffentlichkeitsbeteiligung

- UN-ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (Århus-Konvention/ AarhusÜbk) (BGBl. 2007 Teil II S. 1252),

Ausdrücklich und ganz im Sinne der Welterbekonvention sind in den Umweltprüfungen auch Regelungen für die internationale, grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorgesehen und durch entsprechende Konventionen und Protokolle auf internationaler Ebene vereinbart:

Espoo-Konvention grenzüberschreitende Zusammenarbeit

- UN-ECE-Protokoll über die Strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (SEA-Kiew-Protokoll vom 21. Mai 2003)

zur UN-ECE-Espoo-Konvention über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25. Februar 1991 / EIA-Espoo-Konvention) (BGBl. 2006 Teil II Nr. 15 S. 497, vom 12. Juni 2006).

Europäisches Parlament verweist ausdrücklich auf die Umweltverträglichkeitsprüfungen

Wichtig für die Frage der Transformation ist, dass die Umweltprüfungen nach dem Auslegungsprinzip des „*effet utile*“ (EuGH) für die Welterbekonvention „nützliche Wirkung“ entfalten und ihr „praktische Wirksamkeit“ nach „Sinn und Zweck“ sowie „Wortlaut und Geist“ verleihen. Nach Inhalt und Verfahren bieten sie daher alle erforderlichen Voraussetzungen, um die Ziele der UNESCO-Welterbekonvention umzusetzen.

Es ist daher nur folgerichtig, wenn das **Europäische Parlament** in seiner „*Entschließung zur Umsetzung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt in den Staaten der Europäischen Union vom 16. Januar 2001*“ eindringlich die Notwendigkeit der Einhaltung der Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung betont (Nr. 13. und 14.).

EU-Folgenabschätzung

In Zusammenhang mit der Umsetzung der Strategischen Umweltprüfung für Pläne und Programme (SUP) auf der Ebene der Europäischen Union ist darauf hinzuweisen, dass die Europäische Kommission seit 2003 eine Folgenabschätzung vornimmt. Die aktuelle Änderung der Folgenabschätzung der EU-Kommission zur Berücksichtigung der Belange des Kulturellen Erbes, der Kulturellen Vielfalt und der Kultur nach Maßgabe der Querschnittsklausel des Art 151,4 des EG-Vertrags sollte für die Bundesrepublik Deutschland bzw. das Verwaltungshandeln des Bundes Vorbild und Verpflichtung zugleich (vgl. die Stellungnahme der DGUF zur EU-Folgenabschätzung).

### Konventionen des Europarates

Ausdrücklich verweist das Europäische Parlament schließlich in seiner „*Entschließung zum Schutz des natürlichen, architektonischen und kulturellen Erbes Europas in ländlichen Gebieten und Inselregionen*“ vom 7. September 2006“ auf folgende Konventionen des Europarats und verweist damit auf die Umweltprüfungen:

- Europäisches Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes vom 3. Oktober 1985 (Übereinkommen von *Granada*/Council of Europe Treaty Series no. 121 / BGBl. 1987 Teil II S. 623).
- Revidiertes Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. Januar 1992 (Übereinkommen von La Valletta, *Malta*/Council of Europe Treaty Series no.143/BGBl. 2002 Teil II S. 2709).
- Europäisches Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000 (Übereinkommen von *Florenz*/Council of Europe Treaty Series - no. 176).
- „Rahmenkonvention des Europarats über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft“ vom 27. Oktober 2005 (Übereinkommen von *Faro*/Council of Europe Treaty Series - no. 199).

Die Ratifizierung der Konventionen des Europarates kann nur mit Zustimmung der Bundesländer erfolgen, die insoweit dann aber ebenfalls zur Umsetzung verpflichtet sind. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass nicht nur für die UNESCO-Welterbekonvention, sondern auch die Konvention des Europarats von Granada und die von Malta/La Valletta die Transformation in das nationale Recht durch eigene Gesetze aussteht, für die von Florenz und Faro sogar die Zeichnung.

### UNESCO-Konventionen

In Zusammenhang mit den Umsetzungserfordernissen der Konventionen des Europarates und der Welterbekonvention ist der Gesetzgeber auch auf die Erfordernisse der

- „*UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt Kultureller Ausdrucksformen*“

hinzuweisen, die Deutschland am 12. März 2007 ratifiziert hat. Hier wie auch bei dem

- „*UNESCO-Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes*“

werden auch raumbedeutsame Ansprüche an die Planungs- und Verwaltungsprozesse berührt, die in den Umweltprüfungen zu berücksichtigen sind. Diesen Konventionen liegt – wie der Welterbekonvention oder den Europaratskonventionen – ein weiter gedachtes, integratives Verständnis von Kultur und Natur zu-

grunde. Folglich besteht auch im Hinblick auf die Transformation dieser Konvention in das deutsche Recht entsprechender Regelungsbedarf, auf den hingewiesen sein soll.

Dass hier ein entscheidender Mangel und ein Missverständnis der Ziele der Welterbekonvention auf Seiten des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vorliegt, darf in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben. Es erwartet zusätzlichen Verwaltungsaufwand und Regelungsbedarf, wenn das „Übereinkommen des Europarates vom 20. Oktober 2000 für die Landschaft (Florenz)“ in deutsches Recht umgesetzt würde (BT-Drs. 16/5375 v. 11.5.2007: Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht der Bundesregierung über den Stand der Unterzeichnung und Ratifikation europäischer Abkommen und Konventionen durch die Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum Juli 2005 bis Juni 2007, S. 11, Nr. 176 – Europäisches Landschaftsübereinkommen). Das Ministerium belegt damit aber letztlich nur die Unkenntnis der europarechtlichen Sachverhalte, für die es selbst zuständig ist. Genau diese unzutreffende Auslegung des europäischen Umweltbegriffs wie auch das merkwürdige Unverständnis zum integrativen Untersuchungsansatz der Umweltprüfungen ist letztlich auch ein wichtiges Hemmnis bei der Transformation und Anwendung der UNESCO-Welterbekonvention in Deutschland, ist diese doch gerade das Vorbild der modernen Umweltprüfungen.

## Nationales Recht

Grundsätzlicher Bezug zu den Umweltprüfungen UVP und SUP

Alle internationalen Konventionen und Verträge nehmen über die Richtlinien der Europäischen Union den Umweltprüfungen (UVP- und SUP-RL) Bezug auf die entsprechende nationale Gesetzgebung:

Die wichtigsten, hier besonders relevanten nationalen Gesetze zur Umsetzung der Umweltprüfungen sind unter anderen:

- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (**UVPG**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 2005 (BGBl. 2005 Teil I S. 1757), zuletzt geändert durch Art. 7 Gesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. 2008 Teil I S. 2986).
- Raumordnungsgesetz (**ROG**) vom 18. August 1997, BGBl. I S. 2081, geändert durch Art. 10 d. Ges. v. 09. Dezember 2006 (BGBl. 2006 Teil I Nr. 59 S. 2833).
- Baugesetzbuch (**BauGB**) vom 27. August 1997 (BGBl. 1997 Teil I Nr. 61 S. 2141), in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. 2004 Teil I Nr. 52 S. 2414), zuletzt geändert Art. 1 d. Ges. v. 21. Dezember 2006 (BGBl. 2006 Teil I Nr. 64S. 3316).

Für die naturschutzrechtlichen Belange ist das Bundesnaturschutzgesetz maßgeblich, das in Verfahrensfragen auf die Umweltprüfungen verweist:

- Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - **BNatSchG**) vom 25. März 2002 (BGBl. 2002 Teil I S.1193), zuletzt geändert durch Art. 3 d. Ges. v. 10. Mai 2007 (BGBl. 2007 Teil I Nr. 19 S. 666).

Abschließend lässt sich feststellen, dass mit den auf Bundesebene bereits vorhandenen Gesetzen zu den Umweltprüfungen wesentliche Grundlagen vorhanden sind, um der *UNESCO-Welt-erbekonvention* nach dem Auslegungsgrundsatz des „*effet utile*“ des EuGH zur Wirkung verhelfen zu können. Genau deshalb sind die Hinweise des Europäischen Parlaments auf die Umweltprüfungen konsequent und folgerichtig.

Russel E. Train und die Entwicklung der Welterbekonvention in den USA

Dieses Ergebnis ist insoweit eigentlich nicht überraschend, als der als „Vater der Konvention“ geltende amerikanische Umweltaktivist und Mitbegründer sowie spätere Präsident des WWF, Russel E. Train, nicht nur die Welterbekonvention initiierte, sondern zugleich mit der Entwicklung des US-amerikanischen Umweltrechts, des NEPA befasst war. Die personelle und zeitliche Übereinstimmung sowie die führende politische Rolle der USA bei der Entwicklung und internationalen Abstimmung der UNESCO-Welterbekonvention erklären nachhaltig die Übereinstimmung mit dem europäischen Umweltrecht, da dieses seinerseits wesentlich von den Erfahrungen der USA mit den Umweltprüfungen profitieren konnte.

Rote Listen in der Welterbekonvention und in der Washingtoner Artenschutzkonvention (CITES)

Dieser Einfluss der USA und die Zusammenhänge werden im Übrigen auch anhand des Washingtoner Artenschutzabkommens (CITES) erkennbar, das noch nicht einmal 4 Monate nach der Welterbekonvention am 3. März 1973 verabschiedet wurde. Nicht von ungefähr kennen daher sowohl das Artenschutzabkommen als auch die UNESCO-Welterbekonvention (WEK) das Instrument der sog. „*Roten Liste*“, so dass mit den Mitteln internationaler Kooperation den Bedrohungen gemeinsam begegnet werden kann (Art. 7 i.V.m. Art. 11 Abs. 4 und 13 Abs. 4.5 WEK; Art. II Abs. 1 mit Anhang I und Abs. 2 mit Anhang II CITES). Der Schutz des UNESCO-Weltnaturerbes (Art. 2 WEK) bezieht sich folgerichtig auch auf den Lebensraum für bedrohte

Pflanzen- und Tierarten im Sinne der CITES.

Ungenügende Anwendung der Umweltprüfungen im Kulturerbeschutz

Die Realität zeigt aber, dass die Umweltprüfungen entgegen den eindeutigen Erfordernissen des UVPG, des Baugesetzbuches und des Raumordnungsgesetzes – um die wichtigsten zu nennen – weitestgehend nicht zur Anwendung kommen. Insbesondere auf den höheren Planungsebenen der Landesentwicklungs- und Regionalpläne, aber auch bei der kommunalen Bauleitplanung werden Fachleute aus der Archäologie und Baudenkmalpflege fast nie eingebunden oder es fehlt das kulturelle Erbe als zu prüfender Belang.

Eine Reihe von Konfliktfällen in der jüngeren Vergangenheit belegt das daraus resultierende Problem für das UNESCO-Welterbe. Integrierte Prüfungen und vorab das Management und die Überwachung, wie sie die Welterbekonvention gerade fordern, können so kaum stattfinden. Aktuelle Bemühungen der UNESCO zielen daher vor allem auf diesen Bereich ab, lassen bislang aber kaum erkennen, dass die Anwendung der Umweltprüfungen näher beabsichtigt ist. Allerdings sollen die Prinzipien der Umweltprüfungen zur Anwendung kommen (Leitfaden für das Management der Welterbestätten 2008)

Hier wird letztlich nur die Spitze eines Eisbergs sichtbar, und zwar deshalb, weil das Welterbe öffentliche Aufmerksamkeit erregt. Folgen wir hingegen einem Beitrag der Wochenzeitung „DIE ZEIT“ (3/2007: Ein Land auf Abriss. Über 100 000 Baudenkmale sind in den letzten Jahren zerstört worden. Und die Vernichtung geht weiter. Die Republik verliert ihr kulturelles Erbe), ist das Problem sehr viel größer.

Für das archäologische Erbe äußern wir uns hier mit größter Besorgnis, nicht Schutz und Bewahrung sind im planerischen Prozess und Konflikt bei der Abwägung die Regel, sondern – wenn überhaupt – die Ausgrabung. Eine archäologische Ausgrabung rettet ein Bodendenkmal aber nicht. Die Ausgrabung zerstört es vielmehr ebenfalls – wenn auch unter kontrollierten Bedingungen, dokumentiert. Was bleibt ist die Dokumentation der Befunde und ggfls. Funde. Die Ausgrabung ist so eine nicht unerhebliche Teilerstörung der Bodenerkunde.

Vor allem gilt aber, dass das Kulturelle Erbe nicht nachwachsen kann. Daher schlägt das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 16. Januar 2001 auch vor, das Kulturelle Erbe bei der Bewertung „in gleichem Maße zu berücksichtigen wie andere nicht erneuerbare Ressourcen“. Es verweist insoweit auf den Schutzanspruch der vom Aussterben bedrohten Tier- und Pflanzenarten nach dem Washingtoner Artenschutzabkommen (Natura 2000), der bei der Abwägung fast nicht durch private und wirtschaftliche Interessen überwunden werden kann. Dies sollte daher Vorbild für den Schutz der Welterbestätten sein.

### **Vorbild- und Leitfunktion beachten**

Vorbild des integrativen europäischen Umweltrechts, das auch die Belange des Kulturellen Erbes berücksichtigt, und der Konventionen des Europarates ist immer die UNESCO-Welterbekonvention. Als Leitmedium stellt sie den Zusammenhang von Kultur und Natur bewusst heraus und will zur Versöhnung des Menschen mit seiner Umwelt beitragen. Dies schließt ganz besonders auch die internationale Ebene, die Nachbarn ein; Völkerverständigung, Frieden und Demokratie sind die tieferehenden, eigentlichen Ziele der UNESCO. Die Welterbekonvention ist eines der wichtigsten und bedeutendsten Instrumente der UNESCO zur Erreichung dieser Ziele. Deshalb beteiligen wir uns an der Diskussion über das Welterbe nicht nur als Wissenschaftler und Sachverständige, sondern auch als Bürger der Zivilgesellschaft und fordern den Gesetzgeber im Deutschen Bundestag auf, entsprechend den Bedürfnissen und Ansprüchen der UNESCO tätig zu werden.