

# Dimitrij Davydov, Dimitrij Mazein

## Schutz des UNESCO-Welterbes in der Russischen Föderation: Probleme der Implementierung und des Vollzugs

In den letzten Jahren war die Erhaltung des kulturellen Erbes der Russischen Föderation Gegenstand eines schwierigen Gesetzgebungsprozesses.<sup>1</sup> Im Mittelpunkt der rechtspolitischen Diskussion standen dabei Kompetenzabgrenzungsfragen und Probleme der Privatisierung des Denkmalbestandes.<sup>2</sup> Demgegenüber wurde die Tatsache, dass es bei dem Schutz des kulturellen Erbes nicht nur um die Wahrnehmung einer nationalen Gemeinwohlauflage, sondern auch um die Erfüllung von internationalen Verpflichtungen ging, mitunter völlig ausgeblendet.

Umso beachtenswerter ist es, dass die Russische Föderation nun die Frage des Umgangs mit dem kulturellen Erbe – insbesondere dem Weltkulturerbe – in den Mittelpunkt der internationalen Zusammenarbeit im kulturellen Bereich gerückt hat. So hatten im vergangenen Herbst russische und deutsche Denkmalpfleger im Rahmen des Petersburger Dialogs<sup>3</sup> Gelegenheit, gemeinsam der Frage nachzugehen, ob der Schutz des Weltkulturerbes ein Impuls oder ein Hemmnis für die Entwicklung moderner Metropolen darstellt.<sup>4</sup> Dabei warfen die von den russischen Teilnehmern geschilderten Probleme die Frage auf, inwieweit die russische Gesetzgebung den Anforderungen an den Schutz des Weltkulturerbes entspricht.

### I. UNESCO-Welterbekonvention im russischen Recht

#### 1. Internationale Übereinkommen zum Schutz des kulturellen Erbes

Als Rechtsnachfolgerin der UdSSR hat die Russische Föderation eine Reihe von völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich des Kulturgüterschutzes und der Sicherung des kulturellen Erbes übernommen. Hierzu zählen:

---

<sup>1</sup> Vgl. *Ernst-Rainer Hönes*, Anmerkungen über die Entwicklung des russischen und deutschen Denkmalschutzrechts von 1899 bis heute, in: *Denkmalschutz Informationen* 4/2007, S. 100, 108.

<sup>2</sup> Vgl. *Dimitrij Davydov*, Aktuelle Fragen des russischen Denkmalschutzrechts am Beispiel der Gesetzgebung der Stadt Moskau, in: *Osteuropa Recht* 3/2008, S. 146, 149.

<sup>3</sup> Der Petersburger Dialog ist eine deutsch-russische Konferenz, die unter der Schirmherrschaft des jeweils amtierenden deutschen Bundeskanzlers und des amtierenden russischen Präsidenten steht. Er findet seit dem Jahr 2001 einmal jährlich abwechselnd in Deutschland und in Russland statt und soll innerhalb der deutsch-russischen Beziehungen neue Projekte initiieren.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu: „Petersburger Dialog – Wiesbaden 2007. Einheit Europas – Deutsche und Russische Beiträge“, Tagungsbericht, S. 50 – 54; International Council on Monuments and Sites (Hg.), *Avantgarde und Welterbe. Eine gemeinsame Denkschrift des Deutschen und des Russischen Nationalkomitees von ICOMOS (International Council on Monuments and Sites) und des ICOMOS International Scientific Committee on 20th Century Heritage (Vorgelegt auf Initiative der Arbeitsgruppe Kultur des Petersburger Dialogs anlässlich der „Aktionswoche Avantgarde“ zum 8. Petersburger Dialog v. 30.9. bis 3.10.2008 in St. Petersburg)*, S. 6 – 8, 87 – 89.

- das Haager Abkommen zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954,<sup>5</sup>
- das Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 6. Mai 1969,<sup>6</sup>
- die UNESCO-Konvention zum Schutz des Natur- und Kulturerbes der Welt vom 16. November 1972,<sup>7</sup>
- das Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes Europas vom 3. Oktober 1985.<sup>8</sup>

Gemäß Art. 15 Abs. 4 der russischen Verfassung sind die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts sowie die völkerrechtlichen Verträge der Russischen Föderation Bestandteil ihres Rechtssystems. Legt ein völkerrechtlicher Vertrag andere Regeln als gesetzlich vorgesehen fest, so werden die Regeln des völkerrechtlichen Vertrages angewandt. Hieraus folgt, dass die Regelungen der internationalen Übereinkommen zum Schutz des kulturellen Erbes, aber auch die Vorgaben der UNESCO-Welterbekonvention (im Folgenden: WEK) im Konfliktfall Vorrang vor den Normen des nationalen Rechts haben. Auch soweit im Einzelfall kein Widerspruch besteht, erscheint eine völkerrechtsfreundliche Handhabung des nationalen Rechts geboten. Insbesondere das russische Recht des Denkmalschutzes müsste generell im Lichte der internationalen Übereinkommen auszulegen und anzuwenden sein.

## 2. Welterbeobjekte in der Russischen Föderation

Die Liste der Welterbestätten, die gemäß Art. 11 Abs. 2 WEK vom Welterbekomitee geführt wird, umfasst derzeit 14 Objekte des Weltkulturerbes (Art. 1 WEK), die sich auf dem Territorium der Russischen Föderation befinden:

- das historische Stadtzentrum von Sankt Petersburg und die damit verbundenen Denkmalgruppen (1990),
- das Kirchdorf Kizhi (1990),
- den Moskauer Kreml und den Roten Platz in Moskau (1990),
- die Geschichtsdenkmäler von Groß Novgorod und Umgebung (1992),
- die Steindenkmäler von Wladimir und Suzdal (1992),
- das historisch-kulturelle Ensemble der Solowki-Inseln (1992),
- das architektonische Ensemble des Dreifaltigkeits- und Sergius Klosters in der Stadt Sergiev Posad (1993),
- die Christi Himmelfahrtskirche in Kolomenskoe bei Moskau (1994),
- das Ensemble des Therapont-Klosters (2000),
- die historisch-architektonische Gesamtanlage des Kremels von Kazan (2000),
- die Zitadelle, die Altstadt und die Befestigungsanlagen von Derbent (2003),
- das Ensemble des Neujungfrauen-Klosters in Moskau (2004).

Hinzu kommen 7 Objekte des Weltnaturerbes i. S. des Art. 2 WEK, nämlich:<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Ratifiziert per Dekret des Präsidiums des Obersten Rates der UdSSR v. 12.12.1956; in Kraft getreten am 4.4.1957.

<sup>6</sup> Ratifiziert am 13.11.1990; in Kraft getreten am 14.2.1991.

<sup>7</sup> Ratifiziert per Dekret des Präsidiums des Obersten Rates der UdSSR v. 9.3.1988; in Kraft getreten am 12.1.1989.

<sup>8</sup> Ratifiziert am 13.11.1990; in Kraft getreten am 1.3.1991.

<sup>9</sup> Zum Naturerbeschutz siehe: *G.V. Dobrovolskij, G.S. Rozenberg, A.A. Čibilev, L.P. Rysin, S.V. Saksonov, A.A. Tiškov*, Nochmals vom Naturerbe Russlands (russ.), in: *Mitteilungsblatt der Russischen Akademie der Wissenschaften*, Bd. 75, 2005, Nr. 9, S. 787-789.

- die Urwälder von Komi (1995),
- die Vulkan-Region von Kamschatka mit dem Naturpark Ključevskoj (1996, 2001),
- der Baikalsee (1996),
- die „Goldenen Berge des Altaj“ in Südsibirien (1998),
- der westliche Kaukasus (1999),
- das Naturschutzgebiet Zentral-Sihote-Alin (2000),
- das Naturreservat Wrangel-Insel (2004).

Daneben sind drei grenzüberschreitende Welterbestätten vorhanden: die Kulturlandschaft Kurische Nehrung,<sup>10</sup> das Uvs-Nuur-Becken<sup>11</sup> und der Struve-Bogen.<sup>12</sup>

Eine Reihe von weiteren Objekten hat die Russische Föderation für die Aufnahme in die Welterbeliste vorgeschlagen. Hierzu zählen die Hochebene von Putoran, das Naturreservat „Magadanskij“, die Kommandor-Inseln und die Steppen von Daurien (alle vier als Naturerbe)<sup>13</sup> sowie die Inselgruppe Valaam im Ladogasee, die zugleich als Natur- und Kulturerbe nominiert ist. Seit 1998 umfasst die russische Tentativliste auch die erst 2000 fertig gestellte Erlöserkathedrale in Moskau.<sup>14</sup>

## II. Rechtlicher Status von Welterbe-Objekten

### 1. Denkmalschutzrecht

#### a. *Entwicklung der Gesetzgebung*

Im ersten Jahrzehnt des Bestehens der Russischen Föderation war die Erhaltung des kulturellen Erbes durch Normen des sowjetischen Rechts reglementiert, die keine besondere Rücksichtnahme auf Welterbestätten verlangten.

Das zentrale Regelwerk in diesem Bereich – das Gesetz der RSFSR „Über den Schutz und die Nutzung von Geschichts- und Kulturdenkmälern“ vom 15. Dezember 1978<sup>15</sup> (im Folgenden: DenkmalG RSFSR) – definierte Geschichts- und Kulturdenkmäler als „Bauwerke, Gedenkstätten und Gegenstände, die mit historischen Ereignissen im Leben des Volkes, der Entwicklung der Gesellschaft und des Staates verbunden sind, Ergebnisse des materiellen und geistigen Schaffens, die einen historischen, wissenschaftlichen,

<sup>10</sup> Gemeinsame Nominierung: Russland/Litauen.

<sup>11</sup> Gemeinsame Nominierung: Russland/Mongolei.

<sup>12</sup> Gemeinsame Nominierung: Russland/Weißrussland, Ukraine, Moldawien, Estland, Lettland, Litauen, Finnland und Norwegen.

<sup>13</sup> Vgl. *Olga Krever, Aleksey Butorin*, World Nature Heritage Properties in Russia, in: Ministry of Culture and Mass Communications of the Russian Federation, State University – Higher School of Economics, UNESCO Moscow Office (Hg.), Proceedings of the international conference “Innovative Policies for Heritage Safeguarding and Cultural Tourism Development”, Moscow 25-27 November, 2005, Moskau 2006, S. 99 f.

<sup>14</sup> Die Erlöserkathedrale in Moskau wurde vom Architekten Konstantin Thon als Memorialkirche für den Sieg über Napoleon im Vaterländischen Krieg von 1812 entworfen und 1883 nach über vierzigjähriger Bauzeit eingeweiht. 1931 wurde dieses, bereits zum Zeitpunkt seiner Erbauung nicht unumstrittene, Bauwerk gesprengt, um dem geplanten Palast der Sowjets Platz zu machen. In den Jahren 1995-2000 erfolgte eine Rekonstruktion der Kathedrale in modernisierter Form.

<sup>15</sup> VVS RSFSR, 1978, Nr. 51, Art. 1378.

künstlerischen oder sonstigen Wert aufweisen“. Dabei wurde das Schutzgut in mehrere Kategorien unterteilt: in „historische Denkmäler“, „archäologische Denkmäler“, „Städtebau- und Architekturdenkmäler“, „Kunstdenkmäler“ sowie „dokumentarische Denkmäler“ (Art. 6 DenkmalG RSFSR).

Das Weltkulturerbe wurde im Gesetz, das vor der Ratifizierung der Konvention durch die Sowjetunion entstanden war, nicht ausdrücklich erwähnt. Allerdings stellte Art. 55 DenkmalG RSFSR klar, dass völkerrechtliche Verträge zum Schutz von Denkmälern, an denen die UdSSR oder die RSFSR beteiligt waren, Vorrang vor anders lautenden Bestimmungen des Gesetzes hatten.

#### b. *Weltkulturerbe im föderalen Denkmalschutzgesetz*

Das Föderale Gesetz Nr. 73 „Über die Objekte des kulturellen Erbes (Geschichts- und Kulturdenkmäler) der Völker der Russischen Föderation“, das 2002 in Kraft getreten ist<sup>16</sup> (im Folgenden: Föderales Denkmalschutzgesetz; DenkmalG RF), hat das von der Wirklichkeit längst überholte Denkmalschutzgesetz der RSFSR ersetzt.

Anders als bei der Vorgängerregelung ist bereits die Systematik des föderalen Denkmalschutzgesetzes an der in der Welterbekonvention enthaltenen Definition des Begriffs „Kulturerbe“ ausgerichtet.<sup>17</sup> In Anlehnung an Art. 1 WEK unterteilt der Gesetzgeber das Schutzgut [„Objekte des kulturellen Erbes (Geschichts- und Kulturdenkmäler)“] in drei Kategorien: „Denkmäler“, „Ensembles“ und „sehenswerte Stätten“ (Art. 3 DenkmalG RF).<sup>18</sup> Dabei wird der Bedeutungsgehalt der einzelnen Kategorien von geschützten Objekten im föderalen Denkmalschutzgesetz ausführlicher und teilweise schärfer umrissen als in den in der Welterbekonvention enthaltenen Definitionen. So sind nach Art. 1 WEK unter Stätten

„Werke von Menschenhand oder gemeinsame Werke von Natur und Mensch sowie Gebiete einschließlich archäologischer Stätten, die aus geschichtlichen, ästhetischen, ethnologischen oder anthropologischen Gründen von außergewöhnlichem universellem Wert sind“

zu verstehen. In Art. 3 Abs. 2 DenkmalG RF werden „sehenswerte Stätten“ beschrieben als:

„[...] Schöpfungen, die vom Menschen geschaffen sind oder gemeinsame Werke von Mensch und Natur, darunter Wirkungsstätten des volkstümlichen Kunstgewerbes; Zentren historischer Siedlungen, Fragmente städtebaulicher Planung und Bebauung; Gedenkstätten, Kultur- und Naturlandschaften, die mit der Entstehungsgeschichte von Völkern und sonstigen ethnischen Gemeinschaften auf dem Territorium der Russischen Föderation, mit historischen Ereignissen (u.a. auch Kriegseignissen), mit dem Leben von hervorragenden historischen Persönlichkeiten verbunden sind; kulturelle Schichten, Reste der Bebauung alter Städte, vorgeschichtlicher Siedlungen, Wüsten, Siedlungen der Urmenschen; rituelle religiöse Stätten“.

<sup>16</sup> Föderales Gesetz № 73 „Über die Objekte des kulturellen Erbes (Geschichts- und Kulturdenkmäler) der Völker der Russischen Föderation“, SZ RF, 2002, № 26, Art. 2519.

<sup>17</sup> T.M. Gudima, Die Gesetzgebung zum Schutz des kulturellen Erbes in den GUS-Staaten und seine Vereinbarkeit mit der internationalen Gesetzgebung (russ.), in: UNESCO-Konventionen im Bereich des Schutzes des kulturellen Erbes und die nationale Gesetzgebung der GUS-Staaten, Tagungsband, Minsk 2007, S. 50-52.

<sup>18</sup> Die gleiche Differenzierung enthält auch die Definition des Begriffs „architektonisches Erbe“ in Art. 1 der Granada-Konvention v. 3.10.1985.

Ferner trägt das föderale Denkmalschutzgesetz der herausragenden (universellen) Bedeutung des Weltkulturerbes insoweit Rechnung, als es die Welterbestätten jenseits der üblichen, in Art. 4 DenkmalG RF festgelegten Bedeutungsstufen („föderale Bedeutung“, „regionale Bedeutung“, „örtliche (municipale Bedeutung)“)<sup>19</sup> einer besonderen Kategorie von geschützten Objekten zuordnet, und zwar den „besonders wertvollen Objekten des kulturellen Erbes“ (Art. 24 DenkmalG RF),<sup>20</sup> die in einem separaten Verzeichnis erfasst sind<sup>21</sup> und einem verschärften Schutzregime unterliegen.

Die Kriterien für die Nominierung eines Objekts des kulturellen Erbes für die Aufnahme in die Liste des UNESCO-Welterbes legt das föderale Denkmalschutzgesetz in Art. 25 Abs. 1 DenkmalG fest, dessen Formulierung sich an den Wortlaut des Art. 1 WEK anlehnt. Bei den potentiellen Welterbestätten handelt es sich demnach um

Objekte des kulturellen Erbes, die einen herausragenden universellen historischen, archäologischen, kulturellen, architektonischen, ästhetischen, ethnologischen oder anthropologischen Wert haben.

Damit ist festzuhalten, dass aus der Sicht des russischen Denkmalschutzrechts, das zwischen Denkmälern von unterschiedlichen Wertigkeitsstufen differenziert, den Welterbestätten der höchste Bedeutungsgrad zugewiesen wird, was prinzipiell ein Höchstmaß an staatlichem Schutz und Fürsorge gegenüber diesen Objekten erwarten lässt.

## 2. Naturschutzrecht

### a. *Abgrenzung*

Während das russische Denkmalschutzrecht, insbesondere das föderale Denkmalschutzgesetz, auf Objekte des Weltkulturerbes ausdrücklich Bezug nimmt, werden Objekte des Weltnaturerbes im Sinne des Art. 2 WEK – da ausschließlich natürlichen Ursprungs – hiervon nicht erfasst.

### b. *Föderales Umweltschutzgesetz*

Das föderale Gesetz Nr. 7 „Über den Schutz der Umwelt“ vom 10. Januar 2002<sup>22</sup> (im Folgenden: föderales Umweltschutzgesetz, UmweltG RF) geht in Art. 4 Abs. 3 auf Objekte des Weltnaturerbes ein. Diese werden neben grundsätzlich geschützten (Abs. 1) und vorrangig geschützten Objekten (Abs. 2) als besonders geschützte Objekte charakterisiert.

<sup>19</sup> Vgl. *Dimitrij Davydov*, a.a.O., S. 148.

<sup>20</sup> Die „besonders wertvollen Objekte des kulturellen Erbes“ werden erstmalig im Gesetz der Russischen Föderation Nr. 3612-I „Die Grundlagen der Kulturgesetzgebung in der Russischen Föderation“ vom 9.10.1992 (VSND RSFSR, 1992, № 46, Art. 2615) als eine Sonderkategorie von geschützten Objekten genannt. Die Konkretisierung dieses Begriffs enthält die Grundordnung „Betreffend die besonders wertvollen Objekte des kulturellen Erbes der Völker der Russischen Föderation“, in Kraft gesetzt durch Dekret des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 1487 v. 30.11.1992.

<sup>21</sup> Vgl. Grundordnung „Betreffend das Staatliche Verzeichnis der besonders wertvollen Objekte des kulturellen Erbes der Völker der Russischen Föderation“, in Kraft gesetzt durch Verordnung der Regierung der RF Nr. 1143 v. 6.10.1994.

<sup>22</sup> SZ RF, 2002, Nr. 2, Art. 133.

Der besondere Schutz des WeltNaturerbes wird in Art. 58 Abs. 1 S. 2 UmweltG RF als Festlegung eines „besonderen rechtlichen Regimes, darunter die Einrichtung von besonders geschützten Territorien“ umschrieben, wobei die Merkmale des besonderen Regimes nicht näher konkretisiert werden. Lediglich aus Art. 59 Abs. 2 UmweltG RF folgt das Verbot einer wirtschaftlichen oder sonstigen Tätigkeit, die zur Schädigung oder zum Verlust von besonders geschützten Objekten führt. Im Übrigen geht das Gesetz davon aus, dass die Modalitäten des Umgangs mit dem Naturerbe, auch dem WeltNaturerbe, in gesonderten Rechtsakten verankert werden (Art. 59 Abs. 1 UmweltG RF).

### c. *Gesetz über besonders geschützte Territorien*

Einer der speziellen Rechtsakte, der den Schutz des Naturerbes zum Gegenstand hat, ist das Föderale Gesetz Nr. 33 „Über besonders geschützte natürliche Territorien“ vom 14. März 1995<sup>23</sup> (im Folgenden: föderales Territorienschutzgesetz; TerritorienG RF).

Laut Präambel befasst sich das Gesetz mit der Organisation, dem Schutz und der Nutzung von besonders geschützten natürlichen Territorien. Hierbei handelt es sich um:

„Grundstücke oder Gewässergrundstücke, einschließlich des zugehörigen Luftraums, wo sich Naturkomplexe und Objekte befinden, die eine besondere naturschutzrechtliche, wissenschaftliche, kulturelle, ästhetische, rekreative oder kurative Bedeutung haben, die durch Entscheidungen der Organe der Staatsmacht ganz oder teilweise der wirtschaftlichen Nutzung entzogen sind und für die ein besonderes Schutzregime statuiert ist“.<sup>24</sup>

Gemäß Art. 2 Abs. 1 TerritorienG sind folgende Kategorien von geschützten natürlichen Territorien zu unterscheiden:

- a) staatliche Naturreservate, darunter Biosphärenreservate,
- b) Nationalparks,
- v) Naturparks,
- g) staatliche Naturschutzgebiete,
- d) Naturdenkmäler,
- e) dendrologische Parks und botanische Gärten,
- ž) Kurgebiete und Kurorte.

Dabei ist keine der Kategorien mit der in Art. 2 WEK enthaltenen Definition des WeltNaturerbes deckungsgleich. Insbesondere sind die in Art. 25 Abs. 1 TerritorienG genannten Naturdenkmäler, also

einmalige, unwiederbringliche, in ökologischer, wissenschaftlicher, kultureller und ästhetischer Hinsicht wertvolle natürliche Komplexe sowie Objekte natürlicher und künstlicher Herkunft

nicht mit den Objekten des WeltNaturerbes gleichzusetzen, zumal es gemäß Art. 25 Abs. 2 TerritorienG Naturdenkmäler von föderaler und von regionaler Bedeutung, nicht aber von internationaler Bedeutung geben kann.

Festzustellen ist damit, dass das föderale Territorienschutzgesetz – anders als das Denkmalschutzgesetz – Objekte des Welterbes weder explizit erwähnt noch terminologisch oder systematisch an der Welterbekonvention orientiert ist. Lediglich soweit man

<sup>23</sup> SZ RF, 1995, № 12, Art. 1024.

<sup>24</sup> Damit liegt ein Zirkelschluss vor: Das „besondere Schutzregime“ wird in Art. 58 UmweltschutzG RF unter anderem als „Einrichtung von besonders geschützten Territorien“ definiert, welche ihrerseits als Territorien von Objekten, die einem besonderen Schutzregime unterliegen, umschrieben werden.

unter Objekten des Weltnaturerbes „Naturkomplexe und Objekte“ mit einer besonderen naturschutzrechtlichen Bedeutung versteht – dies dürfte nach Art. 4 Abs. 3 UmweltG RF zutreffen – unterfallen diese dem Schutz des föderalen Territorienchutzgesetzes.

In der Tat ist eine Reihe von besonders geschützten natürlichen Territorien in die UNESCO-Welterbeliste eingetragen.<sup>25</sup> Ein Zusammenhang zwischen dem nationalen Schutzsystem und den völkerrechtlichen Anforderungen lässt sich allerdings nicht erkennen.<sup>26</sup>

### III. Welterbe in Sankt Petersburg und Moskau: Aktuelle Probleme

Obwohl die UNESCO-Welterbekonvention die Russische Föderation und, jedenfalls mittelbar, auch ihre Subjekte<sup>27</sup> in die Pflicht nimmt, den Schutz des Welterbes zu gewährleisten und das Schutzregime der Welterbestätten in der nationalen Gesetzgebung zumindest partiell verankert ist, sind einige der geschützten Objekte ernst zu nehmenden Gefahren ausgesetzt.

#### 1. Welterbestätte „Historisches Stadtzentrum von St. Petersburg“

Dies gilt zunächst für Sankt Petersburg, dessen historisches Zentrum im Jahre 1990 als Ganzes in die Welterbeliste eingetragen worden ist.<sup>28</sup> Hier existierten bis vor kurzem die Pläne,<sup>29</sup> in unmittelbarer Umgebung des Stadtzentrums – gegenüber dem historischen Smolny-Kloster – ein 396 Meter hohes Verwaltungsgebäude des GAZPROM-Konzerns zu errichten.<sup>30</sup> Die Verwirklichung dieses umstrittenen Bauvorhabens hätte nach Auffassung von Denkmalpflegern gravierende Auswirkungen auf die einzigartige Stadtlandschaft zur Folge.<sup>31</sup> Der GAZPROM-Tower, dessen Bau letztlich nicht an den entgegen-

<sup>25</sup> Vgl. *O.L. Dubovik*, Ökologierecht. Ein Lehrbuch (russ.), Moskau 2003, S. 400, 409.

<sup>26</sup> A.A. *E.A. Galinovskaja, N.V. Kičigin, M.V. Ponomarjov*, Kommentar zum Föderalen Gesetz „Über die besonders geschützten natürlichen Territorien“, Moskau 2005 (russ.), Erl. zu Art. 37.

<sup>27</sup> Vgl. das Föderale Gesetz Nr. 101 „Über die internationalen Verträge der Russischen Föderation“ v. 15.7.1995 (i. d. F. v. 1.12.2007), Art. 32 Abs. 3.

<sup>28</sup> Im Jahre 1989 empfahl der Internationale Rat für Denkmalpflege (ICOMOS) die Aufnahme des historischen Stadtzentrums von St. Petersburg und „der zu diesem gehörenden Gruppen von Denkmälern“ in die Liste des Weltkulturerbes. Folgende Kriterien waren für die Nominierung ausschlaggebend: Das historische Zentrum von St. Petersburg ist ein Beispiel für das schöpferische Genie von Menschen; es demonstriert die wichtige Fortführung von menschlichen Werten in der Zeit bzw. in der universellen Kultursphäre, der Entwicklung der Baukunst, der Monumentalkunst, der Stadtplanung und der Landschaftsarchitektur; es dient als ein einzigartiges Zeugnis für kulturelle Traditionen; es stellt ein herausragendes Beispiel für einen Bau-, Architektur- und Landschaftstypus dar, der ein bedeutendes Stadium in der Menschheitsgeschichte dokumentiert.

<sup>29</sup> Vgl. das Gesetz von St. Petersburg Nr. 152-14 „Über das St. Petersburger Zielprogramm «Der Bau des Verwaltungs- und Businesscenters im Krasnogwardejskij Bezirk von St. Petersburg»“ v. 30.3.2006 (i. d. F. v. 2.11.2007).

<sup>30</sup> Derzeit sind in St. Petersburg die Festsetzungen zur Höhe von baulichen Anlagen im „Vorläufigen Reglement der Grundstücksbebauung betreffend die Parameter der Höhenregulierung bei der Verwirklichung der städtebaulichen Tätigkeit auf dem Territorium von St. Petersburg“ (in Kraft gesetzt durch Verordnung der Regierung von St. Petersburg Nr. 648 v. 28.4.2004) enthalten. Hiernach sind in dem für die Errichtung des GAZPROM-Towers vorgesehenen Gebiet maximale Gebäudehöhen von 27 bzw. 32 Metern festgesetzt. Für 2009 sind neue Höhenfestsetzungen (bis 120 Meter) geplant, die im Zusammenhang mit den „Regelungen der Bodennutzung und Bebauung von St. Petersburg“ in Kraft treten sollen.

<sup>31</sup> *Colin Amery*: Gegen den Bau von Gazprom-City muss man kämpfen, in: Sankt Petersburger Informationsportal GORZAKAZ, Ausgabe v. 24.4.2007, „Gegen den Bau des Ohta-Center hat sich auf seiner

stehenden Welterbebelangen, sondern an Finanzierungsfragen gescheitert ist, hätte die historisch gewachsene, von städtebaulichen Dominanten wie dem Turm der Peter-Pauls-Kathedrale, der Kuppel der Isaaks-Kathedrale, dem Smolny-Kloster und der Admiralität geprägte Silhouette von St. Petersburg erheblich verändert, was neben der Verletzung der UNESCO-Welterbekonvention auch einen Verstoß gegen das föderale Denkmalschutzgesetz sowie die regionale Gesetzgebung<sup>32</sup> bedeutet hätte.

Dabei wurzeln die Probleme der Umsetzung der Welterbekonvention in St. Petersburg nicht nur in den Vollzugsdefiziten vor Ort, sondern vielmehr auch in der Formulierung des Welterbeantrags, dem es an hinreichender Schärfe mangelt. So ist beispielsweise nicht vollständig geklärt, was unter den „mit dem Stadtzentrum verbundenen Gruppen von Denkmälern“ zu verstehen ist. In historischer und kultureller Hinsicht sind Residenzen außerhalb St. Petersburgs mit dem Kern der früheren kaiserlichen Hauptstadt verbunden. Die geographische Entfernung zum Stadtkern ist jedoch beachtlich; teilweise befinden sich die in Frage kommenden Objekte auf dem Territorium eines anderen Föderationssubjekts (Gebiet Leningrad), das über eine eigene Gesetzgebung im Bereich der Erhaltung des kulturellen Erbes verfügt.<sup>33</sup> Fraglich ist auch, ob die völkerrechtlich gebotene Erhaltung des historischen Stadtkerns gleiches Schutzniveau für herausragende Denkmäler und die historische Standardbebauung statuiert, womit die Klassifizierung des föderalen Denkmalschutzgesetzes, welches gerade verschiedene Wertigkeitsstufen von Denkmälern kennt, praktisch aufgehoben wäre.

Weitere Probleme ergeben sich aus der bodenrechtlichen Perspektive. Denn nach dem Bodengesetzbuch der Russischen Föderation<sup>34</sup> (im Folgenden: BodenGB RF) sind Grundstücke, die von besonders wertvollen Objekten des kulturellen Erbes, Welterbestätten, historisch-kulturellen Reservaten besetzt sind oder Objekte des archäologischen Erbes beherbergen und sich im öffentlichen Eigentum befinden, nur beschränkt verkehrsfähig (Art. 27 Abs. 5 Nr. 4 BodenGB RF). Dies bedeutet, dass solche Grundstücke von der Privatisierung ausgeschlossen sind, es sei denn, föderale Gesetze sehen etwas anderes vor (Art. 27 Abs. 2 S. 2 BodenGB RF). Das föderale Denkmalschutzgesetz enthält diesbezüglich keine Ausnahme; vielmehr wird das Privatisierungsverbot in Art. 50 Abs. 1 DenkmalG RF explizit wiederholt. Beim wörtlichen Verständnis der oben genannten Vorschriften dürfte also – entgegen der gängigen Praxis – kein einziges Grundstück innerhalb des historischen Stadtzentrums von St. Petersburg privatisiert werden. Gelangt man zu der Notwendigkeit einer restriktiven Auslegung des Verbots, bleibt offen, bei

---

Tagung der Architektenverband Russlands ausgesprochen“, in: Sankt Petersburger Informationsportal GORZAKAZ, Ausgabe v. 23.10.2008.

<sup>32</sup> Hierzu gehört neben dem Gesetz Nr. 333-64 „Über den Schutz von Objekten des kulturellen Erbes von regionaler und örtlicher (municipaler) Bedeutung in St. Petersburg“ v. 12.7.2007 auch die „Petersburger Strategie der Erhaltung des kulturellen Erbes“ (in Kraft gesetzt durch die Verordnung der Regierung von St. Petersburg Nr. 1681 v. 1.11.2005). Im Kapitel 2 der Petersburger Strategie wird betont, dass gerade der hohe Erhaltungs- und Authentizitätsgrad der historischen Territorien der Grund für die Aufnahme des historischen Zentrums von St. Petersburg in die Liste des Weltkulturerbes gewesen sei. Deshalb umfasst gem. Kapitel 6 der Petersburger Strategie der Schutzgegenstand des historischen Stadtzentrums – in dessen Eigenschaft als Welterbestätte – u.a. die historische Bebauung, die von den Ufern der Neva wahrnehmbaren Panoramen und Sichtbezüge, die Wechselbeziehung der Hintergrundbebauung mit dem System von Dominanten (Stadtsilhouette) sowie die Kompositionachsen und die Hauptrichtungen für die Wahrnehmung von städtebaulichen Dominanten.

<sup>33</sup> Gebietsgesetz Nr. 105 „Über die Objekte des kulturellen Erbes (Geschichts- und Kulturdenkmäler) des Gebiets Leningrad“ v. 23.8.2006.

<sup>34</sup> SZ RF, 2001, Nr. 44, Art. 4147.

welchen Grundstücken bzw. Denkmälern im Stadtzentrum die Privatisierung zugelassen werden kann und bei welchen das Verbot aufrecht zu erhalten ist.

## 2. Welterbestätten in Moskau

Die Erhaltung des Weltkulturerbes in Moskau scheint geringere Interessenkonflikte zu verursachen, zumal hier – anders als in St. Petersburg – nicht das gesamte Stadtzentrum, sondern einzelne Objekte in die Welterbeliste eingetragen sind: der Kreml mit dem Roten Platz sowie die außerhalb des Stadtkerns liegende Christi-Himmelfahrts-Kirche in Kolomenskoe und das Neujungfrauen-Kloster. Bei allen Moskauer Welterbe-Objekten handelt es sich um Denkmäler von föderaler Bedeutung, die sich im Eigentum der Russischen Föderation befinden und folglich der Entscheidungskompetenz der regionalen Behörden weitgehend entzogen sind, was hinsichtlich des Gesetzesvollzugs als positiv bewertet werden dürfte.<sup>35</sup>

Gleichwohl gibt der Umgang mit dem Moskauer Weltkulturerbe Anlass zu Zweifeln, ob tatsächlich die rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten der Russischen Föderation hinreichend ausgeschöpft werden, um geeignete Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen, wie sie in Art. 5 d WEK den Vertragsstaaten auferlegt werden, zu gewährleisten. So erfolgte beispielsweise die Instandsetzung des Moskauer Kremls teilweise unter Vernachlässigung des Gebots der Materialgerechtigkeit unter Einsatz von modernen Baustoffen und Technologien, während bei der Gestaltung des Roten Platzes<sup>36</sup> die für die staatliche Denkmalpflege in der russischen Hauptstadt nachweisbare Tendenz zur historisierenden Rekonstruktion und Phantasiearchitektur<sup>37</sup> zum Vorschein trat. Schließlich ist die Nominierung einer modernen Nachbildung der 1931 restlos untergegangenen Erlöserkathedrale für die Auszeichnung mit dem Weltkulturerbetitel mit dem Geiste der Welterbekonvention, die unter Kulturerbe die „von den vergangenen Generationen überlieferten Zeugnisse der Zivilisation“ versteht,<sup>38</sup> nur schwer vereinbar. Dieses Vorhaben illustriert aber – vor dem Hintergrund der andauernden Vernachlässigung der historisch überlieferten Bausubstanz – deutlich die offizielle Position zum Kulturerbe in Moskau.

## IV. Schlussfolgerungen

Insgesamt offenbart die Analyse der russischen Gesetzgebung im Lichte der UNESCO-Welterbekonvention eine Reihe von Desideraten.

Nach Art. 4 WEK werden den Vertragsparteien der Konvention die Erfassung, der Schutz und die Erhaltung des in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet befindlichen Welterbes auferlegt. Das föderale Denkmalschutzgesetz sieht zwar vor, dass eine Gesamterfassung

<sup>35</sup> Zum Denkmalschutz in Moskau vgl. *D.V. Mazein*, Die Gesetzgebung der Russischen Föderation und die internationalen Rechtsnormen über den Schutz von Kulturgütern (russ.), in: UNESCO-Konventionen im Bereich des Schutzes des kulturellen Erbes und die nationale Gesetzgebung der GUS-Staaten, Tagungsband, Minsk 2007, S. 135 f.

<sup>36</sup> Vgl. Auf dem Roten Platz entsteht ein erstklassiges Hotel, in: *Rossijskaja Gazeta*, Föderale Ausgabe Nr. 4304 v. 28.2.2007.

<sup>37</sup> Vgl. Caricino: Restaurierung oder ein glamouröses Disneyland?, in: Informationsagentur REGNUM, Ausgabe v. 20.11.2008.

<sup>38</sup> So die Präambel zu den „Empfehlungen betreffend den Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene“ v. 16.11.1972; vgl. ferner Nr. 79-86 der „Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ v. 2.2.2005.

von Denkmälern in einem einheitlichen staatlichen Register erfolgt (Art. 15 DenkmalG RF). Die Reglementierung der Registerführung und des Eintragungsverfahrens ist aber nach Art. 15 Abs. 4 DenkmalG RF der Regierung der Russischen Föderation vorbehalten, die hierfür spezielle Ausführungsvorschriften erlassen soll, was bisher nicht erfolgt ist.

Ferner wird den Vertragsstaaten der Konvention aufgegeben, sich um eine allgemeine Politik zu bemühen, die darauf gerichtet ist, dem Welterbe eine Funktion im öffentlichen Leben zu geben (Art. 5 a WEK). Laut Präambel zum föderalen Denkmalschutzgesetz stellen Geschichts- und Kulturdenkmäler „ein einzigartiges Gut für das multinationale Volk der Russischen Föderation“ dar und sind „ein Teil des Weltkulturerbes“. Ihr Schutz wird daher zu einer „vorrangigen Aufgabe der Staatsorgane und der kommunalen Selbstverwaltung“ erklärt. Wenn auch die Zuordnung des (gesamten) kulturellen Erbes Russlands zum Weltkulturerbe als Zeichen der Wertschätzung des föderalen Gesetzgebers gegenüber den Welterbe- und Denkmalbelangen aufgefasst werden kann, so reichen doch die Bemühungen der Russischen Föderation um eine an diesen Belangen ausgerichtete Politik nicht wesentlich weiter als die Abgabe von feierlichen Erklärungen der oben genannten Art.<sup>39</sup> Gegen die Annahme einer welterbe- bzw. denkmalfreundlichen Politik der Russischen Föderation spricht der Gesetzesvollzug gerade in Moskau und St. Petersburg, wo regelmäßig den mit dem Schutz des kulturellen Erbes konkurrierenden öffentlichen und privaten Interessen Vorzug gewährt wird. Der nicht nur von Nichtregierungsorganisationen,<sup>40</sup> sondern zunehmend auch von staatlichen Stellen<sup>41</sup> festgestellte fortschreitende Verfall des Denkmalbestandes in Russland ist nicht allein auf die Knappheit der öffentlichen Mittel zurückzuführen, sondern dokumentiert vielmehr auch das Scheitern der entsprechenden politischen Ansätze.

Schließlich sind die Vertragsstaaten nach Art. 5d) WEK in Pflicht, wiederum im Rahmen ihrer Möglichkeiten, die Erfassung, den Schutz und die Erhaltung des Welterbes durch geeignete rechtliche, wissenschaftliche, technische, administrative und finanzielle Maßnahmen sicherzustellen. Soweit rechtliche Maßnahmen gefordert sind,<sup>42</sup> so ist vor allem auf das Fehlen der für den Vollzug des föderalen Denkmalschutzgesetzes notwendigen Ausführungsvorschriften hinzuweisen.<sup>43</sup> So bleibt beispielsweise die Verankerung des Begriffs „sehenswerte Stätte“ im föderalen Denkmalschutzgesetz deklarativ, solange das Begutachtungs- und das Eintragungsverfahren nicht gesondert normiert sind.<sup>44</sup> Was die Durchführung von finanziellen Maßnahmen betrifft, so ist hierfür – abgesehen von der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln – eine Verankerung in den einschlägigen Rechtsnormen, insbesondere im föderalen Denkmalschutzgesetz notwendig, die jedoch im Augenblick nur unzureichend gegeben ist.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> Vgl. *Jurij Vedenin*: Das Gesetz über das Erbe bleibt ein deklaratives Dokument, in: *Kul'tura*, Nr. 3 (7616) v. 24 – 30.1.2008.

<sup>40</sup> *Jörg Haspel, Michael Petzet, Anke Zalivako, John Ziesemer* (Hg.), *The Soviet Heritage and European Modernism, Heritage at Risk Special 2006*, Berlin 2007; *Clementine Cecil, Edmund Harris* (Hg.), *Moscow Heritage at Crisis Point 2004-2007*, Moskau 2007.

<sup>41</sup> Vgl. Ministerium für natürliche Ressourcen und Ökologie der RF (Hg.), *Staatsbericht „Über den Zustand und den Schutz der Umwelt in der Russischen Föderation 2006“*, S. 153-162.

<sup>42</sup> Vgl. Nr. 96-98 der „Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ v. 2.2.2005.

<sup>43</sup> *D.V. Mazein*, a.a.O., S. 129.

<sup>44</sup> *T.M. Gudima*, a.a.O., S. 52.

<sup>45</sup> Vgl. *A.A. Kovaljov*, *Über den Zustand der Verwirklichung von internationalen Verpflichtungen der Russischen Föderation im Bereich der Erhaltung des kulturellen Erbes in der Praxis der Organe der*

Restümierend bleibt festzuhalten, dass in der Russischen Föderation gegenwärtig nicht nur der Schutz und die Pflege des national wertvollen Denkmalbestandes trotz fortschreitender Novellierung der geltenden Gesetze erhebliche Defizite aufweisen, sondern letztlich auch die Erhaltung von wenigen Objekten von universellem Wert, die Gegenstand von völkerrechtlichen Verpflichtungen sind, nicht hinreichend gewährleistet ist. Die unzureichende Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben in geltendes Recht engt dabei nicht nur den internationalen Schutz des kulturellen Erbes ein; sie macht auch die vielfach erwünschte Beteiligung Russlands an weiteren Konventionen in dieser Sphäre<sup>46</sup> zweifelhaft.

---

Staatsmacht. Vortrag im Rahmen der wissenschaftlich-praktischen Konferenz „Schutz, Erforschung und Restaurierung von Kulturdenkmälern“ vom 24.-27.4.2007 in St. Petersburg.

<sup>46</sup> Zur Frage der Beteiligung Russlands an weiteren Konventionen zum Schutz des kulturellen Erbes vgl. *D.V. Mazein*, The Prospects of RF Participation in Conventions on Cultural Heritage Preservation, in: Ministry of Culture and Mass Communications of the Russian Federation, State University - Higher School of Economics, UNESCO Moscow Office (Hg.), Proceedings of the international conference “Innovative Policies for Heritage Safeguarding and Cultural Tourism Development”, Moscow 25 – 27.11. 2005, Moskau 2006, S. 41 – 46.