VGH München, Urteil v. 03.06.2025 – 14 BV 25.635

Titel:

Rechtsschutz gegen eine Bewerbung um die Aufnahme eines Gebiets in die UNESCO-Welterbeliste

Normenketten:

VwGO § 40, § 91
UNESCO-Welterbe-Übereinkommen Art. 6, Art. 11
GG Art. 14, Art. 19, Art. 30, Art. 59
AEUV Art. 263
BayLplG Art. 19, Art. 21
BNatSchG § 2, § 26

Leitsätze:

1. Das UNESCO-Welterbe-Übereinkommen ist offen für einen souveränen nationalen Eigentumsschutz und begegnet etwaigen Konflikten nicht mit einem strikten Anwendungsvorrang, sondern über den Lösungsmechanismus einer etwaigen Streichung von der Welterbeliste mit entsprechendem Statusverlust (im Anschluss an BVerfG, B.v. 29.5.2007 – 2 BvR 695/07 – NVwZ 2007, 1176/1177). (Rn. 45 und 46)
2. Es ist zumutbar, nachträglichen Rechtsschutz gegen etwaige Beeinträchtigungen dinglicher Rechte an Grundstücken infolge einer Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste in Anspruch nehmen zu müssen; nicht anzuerkennen ist deswegen ein besonderes schutzwürdiges (bzw. qualifiziertes) Interesse für vorbeugenden Rechtsschutz gegen innerstaatliche verwaltungsinterne Bewerbungsschritte, die einer Listeneintragung durch das UNESCO-Welterbe-Komitee vorausgehen. (Rn. 38)
1. Bei sog. gestuften Verwaltungsverfahren stellt sich regelmäßig die Frage, ob Rechtsschutz erst auf der letzten Stufe (sog. konzentrierter Rechtsschutz) oder bereits auf vorgelagerten Stufen (sog. gestufter oder phasenbegleitender Rechtsschutz) zu gewähren ist, wofür sowohl Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG als auch Art. 19 Abs. 4 GG dem nationalen Gesetzgeber einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum belassen. Im Fall eines "konzentrierten" Rechtsschutzkonzepts muss eine umfassende und effektive Prüfung des abschließenden Eingriffsakts einschließlich ihn tragender, aber nicht selbständig angreifbarer Vorentscheidungen gewährleistet sein. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)
2. Es ist verfassungsrechtlich je nach dem Grad der Eigentumsbetroffenheit durchaus möglich, dass sich der in Art. 6 UNESCO-Welterbe-Übereinkommen ausdrücklich "unberührt" gelassene nationale Eigentumsschutz als eine Grundrechtsposition bei einer Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste im Fall eines Konflikts mit nationalen Maßnahmen, die an diese Eintragung anknüpfen, "durchsetzt". (Rn. 47) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Zur innerstaatlichen Kompetenzverteilung im Zusammenhang mit Bewerbungen für die Eintragung einer Kulturlandschaft in die UNESCO-Welterbeliste, Eintragung, Berufung, Bebauungsplan, Berufungszulassung, Vorhaben, Naturschutz, Mitgliedstaat, Amt, Gemeinde, Anfechtungsklage, Antragstellung, Denkmalschutz, Verletzung, Auslegung, Freistaat Bayern, Bundesrepublik Deutschland, effektiver Rechtsschutz, Vorbeugender Rechtsschutz, Rechtsschutzinteresse, UNESCO-Welterbeliste, Kulturlandschaften, Zuständigkeitsverteilung, Eigentumsschutz, Verwaltungsgerichtsbarkeit, kein besonderes schützenswertes (bzw. qualifiziertes) Interesse an vorbeugendem Rechtsschutz gegen einen bayerischen Landkreis, der einen UNESCO-Bewerbungsantrag des Freistaates Bayern initiiert hat., Rechtsschutz, Bewerbung, Gebiet, innerstaatliche Kompetenzverteilung, Kulturlandschaft, vorbeugender Rechtsschutz, Klageänderung, gestufte Verwaltungsverfahren, FFH-Schutzgebietsausweisung, Zumutbarkeit, Rechtsschutzbedürfnis

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 29.11.2022 – M 19 K 21.6318

Rechtsmittelinstanz:

BVerwG, Beschluss vom 27.07.2026 – 10 B 7.25

Fundstellen:
NuR 2025, 781
DÖV 2025, 853
BayVBl 2025, 605
NVwZ 2025, 1791
LSK 2025, 14542

Tenor

I. Die Berufung wird zurückgewiesen.

II. Die Berufungskläger tragen die Kosten des Berufungsverfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Die Berufungskläger können die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Der Rechtsstreit betrifft die Frage von Rechtsschutz gegen eine Bewerbung um die Aufnahme eines Gebiets in die UNESCO-Welterbeliste, die aufgrund des von der Bundesrepublik Deutschland am 23. August 1976 ratifizierten „Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ vom 16. November 1972 (BGBl II 1977 S. 215; UNESCO-Welterbe-Übereinkommen) und der zugehörigen Bekanntmachung vom 2. Februar 1977 (BGBl II S. 213) als „Liste des Erbes der Welt“ (Art. 11 Abs. 2 UNESCO-Welterbe-Übereinkommen; UNESCO-Welterbeliste) beim zwischenstaatlichen „Komitee für das Erbe der Welt“ (UNESCO-Welterbe-Komitee) geführt wird, das seinerseits innerhalb der „Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur“ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO]) angesiedelt ist (Art. 8 Abs. 1 Satz 1 UNESCO-Welterbe-Übereinkommen).

2
Die Kläger zu 1 bis 3 und 5 bis 7 (Berufungskläger) haben dingliche Rechte (Weiderechte bei den Klägern zu 1 und zu 2, im Übrigen Grundeigentum) an Grundstücken, auf die sich – neben vielen anderen Grundstücken – eine vom beklagten Landkreis gegenüber dem Freistaat Bayern initiierte und von diesem, vertreten durch das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst, betriebene UNESCO-Bewerbung bezieht, mit der die Einschreibung in die UNESCO-Welterbeliste beantragt wird für: „Alpine und voralpine Wiesen-, Weide- und Moorlandschaften im Werdenfelser Land, Staffelseegebiet und Ammergau“. Die Berufungskläger befürchten, eine solche Eintragung könnte im Hinblick auf einen daran anknüpfenden Schutz dieser Kulturlandschaft zu Nutzungseinschränkungen zu Lasten ihrer Eigentums- bzw. Weiderechte führen.

3
Bereits im Jahr 2006 wurde in einer – in der Verwaltungsakte enthaltenen – Veröffentlichung des Bundesamts für Naturschutz u.a. für die besagte „Voralpine Wiesen- und Moorlandschaft“ eine Kulturlandschafts-Nominierung vorgeschlagen (vgl. H. Plachter, A. Kruse und H. Kruckenberg, „Screening potenzieller deutscher Naturwerte für das UNESCO-Welterbeübereinkommen“, BfN-Skripten 177 [2006], dort ab S. 110 unter 6.1.15); dem lag eine Studie der Philipps-Universität Marburg (Fachbereich Biologie, Fachgebiet Naturschutz) zugrunde.

4
Am 12. Juni 2014 beschloss die Kultusministerkonferenz, eine vom beklagten Landkreis hierfür vorgelegte Bewerbung in die deutsche Vorschlagsliste für künftige Welterbe-Nominierungen (sog. Tentativliste) aufzunehmen.

5
Am 23. Juli 2021 beschloss der Kreistag des beklagten Landkreises, das „Nominierungsdossier“ zur streitgegenständlichen UNESCO-Bewerbung beim Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (nachfolgend: Staatsministerium) einzureichen. Dem waren langjährige Vorbereitungen vorausgegangen. Auch hatten sich zuvor Gremien der betroffenen Gemeinden mit der Initiative befasst. Die zugehörige Vorlage der Bewerbungsunterlagen vom Landkreis an das Staatsministerium erfolgte mit Schreiben des Landrats vom 10. September 2021 und 5. Januar 2022.

6
Mit zunächst allein gegen den Landkreis gerichteter Klageschrift vom 29. November 2021 (eingegangen am 30.11.2021) beantragten die Kläger zu 1 bis 6 beim Verwaltungsgericht München, den Landkreis zu verpflichten, die Aufrechterhaltung besagter UNESCO-Bewerbung „zu unterlassen und die Bewerbung unverzüglich durch Antragsrücknahme zu beenden“, hilfsweise „jedenfalls bezogen auf“ die Weiderechte der Kläger zu 1 und 2 und das Grundstückseigentum der Kläger zu 3 bis 6 den Landkreis zur Bewerbungsunterlassung und Bewerbungsbeendigung durch Rücknahme des Bewerbungsantrags zu verpflichten.

7
Der Bayerische Staatsminister für Wissenschaft und Kunst unterzeichnete den Bewerbungsantrag am 10. Januar 2022; noch am gleichen Tag leitete das Staatsministerium den an die UNESCO gerichteten Bewerbungsantrag über die Kultusministerkonferenz dem Auswärtigen Amt zu, wobei es diesen Antrag zeitgleich auch direkt an das Auswärtige Amt übermittelte. Die Kultusministerkonferenz leitete den Antrag am 20. Januar 2022 an das Auswärtige Amt weiter, wobei die förmliche Antragstellung des Auswärtigen Amts bei der UNESCO bereits am 18. Januar 2022 erfolgt war.

8
Mit Klageerweiterung vom 2. Februar 2022 wurde auch für die Klägerin zu 7, die im Umgriff der UNESCO-Bewerbung Grundeigentum innehat, Klage mit denselben Anträgen erhoben.

9
Nachdem der beklagte Landkreis am 29. März 2022 Klageabweisung beantragt hatte und dabei nicht nur das Rechtsschutzinteresse der Kläger in Zweifel gezogen, sondern sich auch für den falschen Beklagten gehalten hatte, weil nicht er, sondern der Freistaat Bayern für die Benennung und Nominierung von Welterbestätten im Auswahlprozess der UNESCO zuständig sei, erstreckten die Kläger mit Schriftsatz vom 26. Juli 2022 ihre Klage inhaltsgleich auch auf den Freistaat Bayern als Beklagten zu 2, betonten dabei aber, der Landkreis habe sich nicht auf reine Vorbereitungshandlungen beschränkt – vielmehr sei die Initiative maßgeblich von diesem ausgegangen und sei es zumindest rein faktisch der Antrag des Landkreises, weshalb dieser weiterhin beklagt bleibe.

10
Das Verwaltungsgericht wies die Klage mit Urteil vom 29. November 2022 vollumfänglich mangels Klagebefugnis ab. Es hielt eine allgemeine Leistungsklage für statthaft, weil die UNESCO-„Bewerbung“ zwar rechtsförmliches Handeln, aber weder ein Verwaltungsakt noch eine abstrakt-generelle Regelung sei, wobei es die Sachdienlichkeit der Erstreckung der Klage auch auf den Freistaat Bayern für zweifelhaft hielt, dies aber ebenso wie die Frage der Passivlegitimation offenließ, weil es die Klage mangels Klagebefugnis für unzulässig hielt. Zwar seien Unterlassungs- und Folgenbeseitigungsansprüche im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2 GG analog §§ 1004, 906 BGB möglich. Die dafür notwendige Beeinträchtigung rechtlich geschützter Interessen erscheine aber unter keinem Gesichtspunkt rechtlich möglich. Es seien keine Verfahrensrechte der Kläger ersichtlich, die im Rahmen der Bewerbung verletzt worden sein könnten – weder die UNESCO-Welterbekonvention noch die Durchführungsrichtlinien enthielten eine Pflicht zur Anhörung der Kläger im Rahmen der Bewerbung –, und es seien keine sonstigen subjektiven Rechte vorhanden, in die durch die Bewerbung eingegriffen werden könnte; insbesondere tangiere weder der Bewerbungsprozess selbst noch (im Falle seines Erfolgs) die Aufnahme der in der Gebietskulisse enthaltenen Flächen in die Welterbeliste die Kläger in ihrem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG. Die Welterbekonvention habe mangels Zustimmungsgesetz i.S.v. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG keine unmittelbare Bindungswirkung. Zwar könnten die allgemein gehaltenen Pflichten der Vertragsstaaten zum Erhalt gelisteten Welterbes im Rahmen zukünftiger planerischer Abwägungen Berücksichtigung finden – jedoch lasse sich daraus ebenso wenig eine abwägungsfeste Schutzposition des Welterbestatus ableiten wie eine

Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen; andere Individual- oder öffentliche Interessen könnten sich später durchsetzen mit der möglichen Folge, dass der Welterbestatus wieder verloren gehe. So sei es namentlich bei § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG und Nr. 8.4.1 der Anlage zu § 1 der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). Soweit aus einer Aufnahme der Gebiete in die UNESCO-Welterbeliste künftig nachteilige staatliche Maßnahmen folgen sollten, seien die Kläger angesichts besagter Abwägbarkeit der Belange auf Rechtsschutz gegen die sie dann unmittelbar betreffenden Maßnahmen zu verweisen.

11
Am 23. Februar 2023 legten die Berufungskläger gegen das ihren Bevollmächtigten am 30. Januar 2023 zugestellte Urteil die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung ein (14 BV 23.469).

12
Mit Pressemitteilung vom 20. Juni 2023 machte der Landkreis öffentlich u.a. bekannt, dass die Beraterorganisation „ICOMOS“ des UNESCO-Welterbe-Komitees bei ihrer Vorprüfung hinsichtlich der UNESCO-Bewerbung die Empfehlung „non inscription“ gegeben habe, was bedeute, dass eine Eintragung in die Welterbeliste von ICOMOS nicht empfohlen worden sei, woran das UNESCO-Welterbe-Komitee allerdings nicht gebunden sei.

13
Daraufhin zog das Staatsministerium mit Schreiben vom 2. August 2023, das über die Kultusministerkonferenz an das Auswärtige Amt gerichtet war, die Antragsunterlagen der streitgegenständlichen UNESCO-Bewerbung zurück mit der Bitte um Berücksichtigung auf der sog. Tentativliste der Kultusministerkonferenz, woraufhin das Auswärtige Amt mit E-Mail vom 18. August 2023 dem Staatsministerium mitteilte, das UNESCO-Welterbezentrum habe den Eingang einer entsprechenden Antragsrücknahme bestätigt. Dazu teilte der Freistaat Bayern dem Senat mit Schriftsatz vom 23. August 2023 mit, diese Antragsrücknahme sei in Abstimmung mit dem Landkreis erfolgt gemäß Nr. 152 der Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention [UNESCO-Welterbe-Richtlinien]); einer etwaigen Erledigungserklärung würde zugestimmt. Mit weiterem Schriftsatz vom 26. September 2023 erläuterte der Freistaat Bayern dazu, der zurückgezogene Antrag könne im Rahmen der aktuellen Tentativliste, die im Jahr 2024 abgearbeitet sein werde, nicht erneut eingereicht werden, sei aber bei der anstehenden Fortschreibung der Tentativliste zu berücksichtigen; das Staatsministerium habe bei der Kultusministerkonferenz gebeten, den Antrag zeitlich möglichst in der zweiten Hälfte der künftigen Tentativliste, die sich über mehrere Jahre erstrecke, zu reihen. Es werde davon ausgegangen, dass Ende 2023/Anfang 2024 ein entsprechender Beschluss der Kultusministerkonferenz vorliegen werde; eine Verpflichtung zur Neueinreichung des Antrags sei damit nicht verbunden. Die Berufungskläger erklärten mit anwaltlichem Schriftsatz vom 10. November 2023 die Klage für in der Hauptsache erledigt, wohingegen der Landkreis nur das „Berufungsverfahren“, nicht aber die „Hauptsache“ für erledigt erklärte. Der Freistaat Bayern stimmte mit Schriftsatz vom 14. November 2023 der klägerischen Erledigungserklärung zu.

14
Am 4. Dezember 2023 beschloss die Kultusministerkonferenz, u.a. den streitgegenständlichen Bewerbungsantrag auf die künftige Tentativliste zu übertragen. Mit klägerischen Schriftsätzen vom 15. Januar 2024 und vom 1. Februar 2024 wurde mitgeteilt, die klägerseits abgegebene Erledigungserklärung gegenüber dem Landkreis werde nicht aufrechterhalten und der Rechtsstreit nicht als erledigt betrachtet, weil der Landkreis seine Bewerbung ebenso offenkundig wie nachweislich weiterverfolge. Der Vorschlag befinde sich auf der ab dem 1. Februar 2024 gültigen Tentativliste als Vorschlagsliste für zukünftige Nominierungen zur Aufnahme in die UNESCO-Welterbeliste – insoweit sei nicht von einer Beendigung der Bewerbung und nicht von einer Hauptsacheerledigung auszugehen.

15
Mit Senatsbeschluss vom 27. März 2025 wurde der zwischen den Berufungsklägern und dem Landkreis anhängige Teil des Rechtsstreits abgetrennt und sodann unter dem vorliegenden Aktenzeichen (14 BV 25.635) fortgeführt.

16
Die Berufungskläger beantragen zuletzt,

17
(I.) das angegriffene verwaltungsgerichtliche Urteil aufzuheben, und (II.) den Beklagten zu verpflichten, die streitgegenständliche UNESCO-Bewerbung „durch Rücknahme endgültig zu beenden, d.h. auch die Bewerbung zur Fortschreibung der deutschen Anmeldeliste (Tentativliste) zurückzuziehen“, sowie (III.; hilfsweise zu II.), den Beklagten zu verpflichten, die streitgegenständliche UNESCO-Bewerbung „jedenfalls bezogen auf“ die im Antrag einzeln aufgeführten Weiderechte der Kläger zu 1 und 2 sowie die Grundstücke der vier übrigen Berufungskläger „durch Rücknahme zu beenden“.

18
Die Berufungskläger meinen, dass eine Eintragung in das UNESCO-Welterbe vermittelt über nationale Vorschriften, die die Berücksichtigung eines UNESCO-Welterbestatus vorschreiben – und sei es auch „nur“ im Wege einer „Abwägung“ –, verbindliche Auswirkungen auf die Nutzungsmöglichkeiten ihrer Flächen haben, was grundrechtsrelevant sei (Art. 14 Abs. 1 GG). Das Verwaltungsgericht habe die Anforderungen an die Klagebefugnis überspannt. Zwar bewirke die im Jahr 1972 beschlossene und von der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1977 ratifizierte Weltkulturerbekonvention – die zwar unmittelbar verbindliches Völkervertragsrecht sei, aber als Verwaltungsabkommen i.S.v. Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG zu werten und infolge dessen nicht durch ein Bundesgesetz in deutsches Recht umgesetzt worden sei – keine absolute Sperrwirkung für Eingriffe und Veränderungen im Umfeld von Welterbestätten. Jedoch entfalte die Welterbekonvention jedenfalls mittelbare Wirkung auf die innerstaatliche Rechtsordnung, weil der Schutz dieser Stätten innerhalb der innerstaatlichen Rechtsordnung und deren Auslegung ein „Abwägungsfaktor“ sei, was sich in den Abwägungsbestimmungen namentlich des Planungs-, Bau-, Naturschutz- und Denkmalschutzrechts niederschlage, vor allem in § 1 Abs. 5, Abs. 6 Nr. 5, Abs. 7, § 35 Abs. 2 und Abs. 3 Nr. 5 BauGB. Bei der Auslegung solcher Vorschriften sei auch zu sehen, dass alle Staatsorgane verpflichtet seien, die die Bundesrepublik Deutschland bindenden Völkerrechtsnormen zu befolgen und Verletzungen nach Möglichkeit zu unterlassen, was sich aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Oktober 2004 – 2 BvR 955/00 – (BVerfGE 112, 1) ergebe. Mithin sei der Welterbestatus Grundlage für staatliche Einflussnahme auf (grund-)rechtlich (Art. 14 Abs. 1 GG; § 903 BGB) geschützte Eigentumspositionen.

19
Der beantragte Welterbestatus könne dazu führen, dass die Berufungskläger an die in den Bewerbungsunterlagen definierten Nutzungs- und Umgebungsbeziehungen – vor allem die Erhaltung, Pflege oder auch unveränderte Belassung der herausgestellten natürlichen Verhältnisse – gebunden würden. Im Rahmen von Ermessens- und Abwägungsentscheidungen komme dem Schutz von Welterbestätten ein besonderer Stellenwert zu, zumal eine „effet utile“-Auslegung der Welterbekonvention mit insoweit erhöhter Rechtfertigungslast geboten sei, sodass insoweit eine Verletzung der Berufungskläger in Art. 14 Abs. 1 GG jedenfalls nicht offensichtlich ausgeschlossen sei, sondern tatsächlich vorliege, zumal die bindende Wirkung noch über landesrechtliche Denkmalschutzvorschriften, das baurechtliche Rücksichtnahmegebot und die Maßgaben der Umweltverträglichkeitsprüfung hinausgehen dürfte, sodass bereits gegen die Bewerbung effektiver Rechtsschutz zu gewähren sei, und zwar unabhängig davon, ob das UNESCO-Welterbe-Übereinkommen selbst drittschützend sei oder nicht. Dabei sei eine mögliche Rechtsverletzung der Berufungskläger schon dann anzunehmen, wenn die UNESCO-Welterbe-Eigenschaft Abwägungsrelevanz habe, weswegen auch keine Parallele zur Rechtsprechung bei FFH-Meldungen gezogen werden könne, zumal das UNESCO-Welterbe-Übereinkommen ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag sei, der nicht in innerstaatliches Recht inkorporiert worden sei. Ein Angriff der Berufungskläger auf weitergehende Folgemaßnahmen sei nicht effektiver als die vorliegende Klage, weil infolge des „zwingenden“ Charakters der völkerrechtlichen Verpflichtungen dafür keine Grundlage bestehe. Auch folge eine Rechtsverletzung der Berufungskläger daraus, dass das UNESCO-Welterbe-Übereinkommen Beteiligungsrechte der dinglich Betroffenen vorsehe, die hier vom Beklagten in dessen Verfahren nicht beachtet worden seien. Die vorliegende Klage verbessere die Rechtsstellung der Berufungskläger, indem sie im Erfolgsfall zusätzliche weitere Beschränkungen für deren Grundstücke infolge der völkerrechtlich vorgegebenen Abwägungsrelevanz einer Aufnahme in die UNESCO-Welterbeliste verhindere.

20
Die Berufungskläger meinen, dass zwar nur der jeweilige Vertragsstaat den Antrag auf Aufnahme in die Welterbeliste bei der UNESCO einreichen könne – hier also die Bundesrepublik Deutschland, die damit völkerrechtlich die Verantwortung für den Erhalt der Stätte übernehme –, wobei innerstaatlich das

Nominierungsrecht den Ländern zukomme, während den Kommunen „eigentlich“ lediglich eine vorbereitende Funktion bzw. die Rolle eines Initiators zukomme. Allerdings habe sich vorliegend die Rolle des Landkreises mitnichten auf die „reine Erstinitiative“ beschränkt – vielmehr habe der Landkreis letztlich alles (sogar den Managementplan) selbständig und federführend erarbeitet und die Unterlagen sogar direkt dem Auswärtigen Amt überreicht, sodass es sich „faktisch“ um den Bewerbungsantrag des Landkreises handele. Auch habe sich die Tätigkeit des Landkreises mitnichten „erledigt und erschöpft“. Dieser sei vielmehr nach wie vor aktiv mit der Bewerbung bzw. deren Fortgang befasst. Der Landkreis prüfe, ob Nachbesserungen des Antrags noch möglich seien bzw. welche weiteren Möglichkeiten im Zusammenhang mit dem anhängigen Bewerbungsantrag noch bestünden – Auslöser dessen sei das Ergebnis der Vorprüfung der Beratungsorganisation der UNESCO (ICOMOS) gewesen, die sich gegen eine Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste ausgesprochen habe. Dabei müsse der Verfahrens- bzw. „Dienstweg“ in „umgekehrter Reihenfolge“ auch für die Rücknahme eines anhängigen Bewerbungsantrags gelten, weswegen jedenfalls in der vorliegenden Sonderkonstellation der Landkreis jederzeit beschließen könne, den Antrag zurückzuziehen, wenn auch die „formale“ Rücknahme durch die Bundesrepublik Deutschland zu erfolgen habe.

21
Dabei betonen die Berufungskläger, die vorliegende UNESCO-Bewerbung erfasse nicht nur im Eigentum des Landkreises stehende Flächen, sondern vielmehr auch eine große Zahl von Privatflächen. Entgegen dem Verwaltungsgericht bestünden Beteiligungs- und Anhörungsrechte der Betroffenen, die hier seitens des Beklagten verletzt worden seien, wobei die Berufungskläger der Bewerbung nie zugestimmt hätten und für ihre Eigentums- und Rechtlerflächen den antragsgegenständlichen Welterbestatus nicht wünschten. Eine Eintragung des Vorhabens in die UNESCO-Welterbeliste würde die Berufungskläger in Art. 14 Abs. 1 GG verletzen, wobei die Gerichte den UNESCO-Welterbe-Status als solchen nicht mehr „inzident“ überprüfen könnten. Nach einer Anerkennung als UNESCO-Welterbe wären der UNESCO-Welterbe-Status bzw. der daraus resultierende gewichtige ermessens- bzw. abwägungserhebliche Belang in keinem Fall mehr gerichtlich revidierbar, sondern würde den Flächen der Berufungskläger – gegen deren Willen und ohne Rechtsschutzmöglichkeit – dauerhaft „anlasten“ und den Gebrauch des Eigentums infolge mittelbarer Bindungswirkung einschränken.

22
Der Beklagte beantragt,

23
die Berufung zurückzuweisen.

24
Er verneint das Rechtsschutzinteresse der Berufungskläger im Hinblick auf den „gestuften Prozess“ der UNESCO-Bewerbung. Auch bei der Meldung von FFH-Gebieten an die EU-Kommission werde ein Rechtsschutzinteresse hinsichtlich der Meldung als erster Stufe eines komplexen Auswahlverfahrens verneint, zumal diese Meldung ein verwaltungsinterner Akt ohne Außenwirkung sei; insoweit fehle für einen „vorbeugenden Rechtsschutz“ das qualifizierte Rechtsschutzbedürfnis, zumal hinreichender effektiver Rechtsschutz gegen etwaige nachfolgende Schutzmaßnahmen zur Verfügung stehe. Auch bei der UNESCO-Bewerbung gehe es um ein mehrstufiges und komplexes Verfahren, wofür im Regelfall „konzentrierter“ Rechtsschutz erst gegen eine Verwaltungsentscheidung mit unmittelbarer Außenwirkung gewährt werde. Dabei habe der Landkreis zur Bewerbung des Freistaates Bayern nur einen „internen Mitwirkungsakt“ geleistet, der den Freistaat Bayern nicht binde, keine Außenwirkung habe und auch nicht eigens anfechtbar sei. Außerdem fehle das Rechtsschutzinteresse, weil die Klage nutzlos sei – selbst wenn die Kläger es schaffen sollten, die Aufnahme in die UNESCO-Welterbeliste zu „vereiteln“, stünden sie nicht besser, als wenn sie nicht geklagt hätten, weil alle Grundstücke und Rechte im Außenbereich und die meisten zusätzlich in bereits ausgewiesenen FFH-, Natur- und Landschaftsschutzgebieten lägen, sodass angesichts dieser bereits existierenden Beschränkungen eine Anerkennung als Welterbestätte keine weitere Beschränkung bewirke. Unabhängig davon fehle das Rechtsschutzinteresse, weil das Klageziel nicht mehr erreichbar sei. Der Beklagte habe die Angelegenheit mit der Übergabe an das Staatsministerium „aus der Hand gegeben“ – was er dabei an intellektueller Vorarbeit geleistet und fachlichen Erkenntnissen erarbeitet habe, könne nicht mehr aus der Welt gebracht werden. Eine „Wiederholungsgefahr“ bestehe insoweit nicht. Auch sei der Landkreis der falsche Beklagte, weil erst die Unterschrift des Staatsministers den Rechtscharakter des Antrags kreiert habe – der Antrag des Freistaates Bayern werde entsprechend

Art. 32, 59, 73 Abs. 1 Nr. 1 GG und dem Lindauer Abkommen vom Freistaat Bayern über die Kultusministerkonferenz an das Auswärtige Amt und von diesem an die UNESCO übermittelt. Demgegenüber gebe es keinen Antrag des Landkreises bei der UNESCO auf Einschreibung in die UNESCO-Welterbeliste – Kommunen komme maßgeblich die Rolle „örtlicher Initiatoren“ zu, insbesondere hinsichtlich informeller, tatsächlicher und vorbereitender Tätigkeiten. In der Sache habe seit dem Jahr 2011 ein sehr aufwändiger und zeitintensiver Informations- und Partizipationsprozess stattgefunden, der die diesbezüglichen UNESCO-„Empfehlungen“ erfüllt habe, wobei „rechtsverbindliche Vorschriften“ insoweit nicht existierten, zumal auch nach den UNESCO-Welterbe-Richtlinien die Vertragsstaaten für das „Verfahren“ zur Erstellung der nationalen Vorschläge zuständig seien – der Landkreis habe jedenfalls den Standard von § 3 Abs. 1 BauGB, § 25 Abs. 3 VwVfG, § 3 Abs. 6 BNatSchG und Art. 52 Abs. 2 BayNatSchG eingehalten, bei denen ein Recht auf „gezielte“ Anhörung für beteiligte Grundeigentümer jeweils nicht bestehe.

25
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die vorgelegten Verwaltungsakten, die Verwaltungsgerichtsakte sowie auf die Akten des Berufungsverfahrens einschließlich der unter dem ursprünglichen Aktenzeichen (14 BV 23.469) geführten Berufungsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

26
Der Senat hat über die Berufung der Berufungskläger zu entscheiden, weil es im vorliegenden Rechtsstreit – anders als im abgetrennten Rechtsstreit gegen den Freistaat Bayern – nicht zu einer übereinstimmenden Erledigungserklärung gekommen ist. Die zulässige, insbesondere nach Berufungszulassung seitens des Verwaltungsgerichts fristgerecht eingelegte Berufung ist zurückzuweisen. Das Verwaltungsgericht hat die Klage im Ergebnis zu Recht im Haupt- und im Hilfsantrag als unzulässig abgewiesen.

27
A. Gegenstand des nach dem Abtrennungsbeschluss vom 27. März 2025 verbliebenen Berufungsverfahrens sind die gegen den beklagten Landkreis geltend gemachten Ansprüche in Gestalt der im klägerischen Schriftsatz vom 16. Mai 2025 formulierten Anträge, die in der Senatsverhandlung gestellt worden sind.

28
Die nunmehr gestellten Anträge beinhalten keine Klageänderung i.S.v. § 91 VwGO, sondern nur eine Anpassung an die prozessuale Lage infolge des gerichtlichen Abtrennungsbeschlusses. Soweit diese Anträge nunmehr explizit auch das Zurückziehen von der „Tentativliste“ enthalten, liegt darin keine „Erweiterung“ der Zielrichtung der klägerischen Anträge, sondern lediglich eine Abbildung dessen, worauf die Klage von Anfang an abzielte – nämlich die endgültige Rückgängigmachung der Bewerbungsaktivitäten –, wobei zu sehen ist, dass im Zeitpunkt der ursprünglichen Klageerhebung (30.11.2021) lediglich eine Initiative des Landkreises gegenüber dem Freistaat Bayern für das vom Landkreis aufwändig erarbeitete UNESCO-Nominierungsdossier „Alpine und voralpine Wiesen-, Weide- und Moorlandschaften im Ammergau, Staffelseegebiet und Werdenfelser Land (Juli 2021)“ vorlag, während die förmliche diesbezügliche Antragstellung des Freistaates Bayern erst im Januar 2022 erfolgte.

29
B. Die Klage ist im Hauptantrag unzulässig.

30
I. Der Hauptantrag ist – ebenso wie der Hilfsantrag – auf „vorbeugenden“ Rechtsschutz im Vorfeld einer Eintragung besagter, im Nominierungsdossier genannter Kulturlandschaften in die UNESCO-Welterbeliste und einer entsprechenden Bewerbung im Außenverhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UNESCO gerichtet (siehe I.1.), wobei den Berufungsklägern das dafür erforderliche „besondere schützenswerte (bzw. qualifizierte) Interesse“ (siehe I.2.) fehlt (siehe I.3. und I.4.).

31
1. Die klägerischen Anträge betreffen „vorbeugenden“ Rechtsschutz. Das hier umstrittene Vorhaben ist noch nicht vom UNESCO-Welterbe-Komitee in die UNESCO-Welterbeliste als Welterbe eingetragen worden, sodass auch noch keine daran anknüpfenden nationalen Konsequenzen im Raum stehen.

Vielmehr zielt der Hauptantrag darauf ab, es nicht zu einer solchen Eintragung kommen zu lassen. Er ist auf die (endgültige) Rückgängigmachung der Bewerbungsaktivitäten des Landkreises gerichtet, die ihrerseits der eigentlichen Entscheidung des UNESCO-Welterbe-Komitees über die Aufnahme des umstrittenen Vorhabens in die UNESCO-Welterbeliste vorgelagert sind.

32
Dabei ist zu sehen, dass die als Welterbe in Betracht kommenden Güter dem UNESCO-Welterbe-Komitee vom jeweiligen Vertragsstaat vorgelegt werden (Art. 11 Abs. 1 Satz 1 UNESCO-Welterbe-Übereinkommen), weswegen deutsche Vorschläge von der Bundesrepublik Deutschland vorzulegen sind, die dabei vom Auswärtigen Amt vertreten wird (vgl. Merkblatt 2 zur der auf Beschluss der Kultusministerkonferenz [KMK] vom 12.10.2017 beruhenden „Handreichung der Kultusministerkonferenz der Länder zum UNESCO-Welterbe“, Oktober 2017 [KMK-Handreichung], dort S. 19 vorletzter Absatz). Innerstaatlich liegt das Nominierungsrecht für „Kultur“-Erbestätten wegen der Kulturhoheit der Länder bei diesen (Art. 30 GG), weswegen Vorschläge und Anträge für Nominierungen vom jeweils zuständigen Landesfachministerium (in Bayern das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst) vorzunehmen sind; wegen der Gleichrangigkeit aller Bundesländer werden deren Vorschläge bei der Kultusministerkonferenz zu einer „einheitlichen deutschen Vorschlagsliste (Tentativliste)“ zusammengeführt und diese von dort dem im Außenverhältnis zur UNESCO zuständigen Auswärtigen Amt zugeleitet (KMK-Handreichung S. 20 zweiter Absatz). Demgegenüber werden bei „Natur“-Erbestätten Welterbevorschläge innerstaatlich von dem für den Naturschutz zuständigen Bundesministerium koordiniert, das dabei seinerseits mit den für Naturschutz zuständigen Landesministerien zusammenarbeitet (vgl. KMK-Handreichung S. 19 unten bis S. 20 oben).

33
Vor diesem Hintergrund bezieht sich der Hauptantrag auf innerstaatliche Vorgänge im Vorfeld einer offiziellen deutschen UNESCO-Bewerbung und (erst recht) einer Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste.

34
2. Vorbeugender Rechtsschutz setzt ein besonderes schützenswertes (bzw. qualifiziertes) Interesse voraus, das der Klage im Hauptantrag fehlt.

35
2.1. Wegen des von der Verwaltungsgerichtsordnung bereitgestellten Systems nachgängigen – einschließlich einstweiligen – Rechtsschutzes sind vorbeugende Klagen nur zulässig, wenn ein besonderes schützenswertes (bzw. qualifiziertes) Interesse gerade an der Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes besteht, wenn also der Verweis auf den nachgängigen Rechtsschutz mit für den Kläger unzumutbaren Nachteilen verbunden wäre, und zwar auch unter Berücksichtigung von Art. 19 Abs. 4 GG (BVerwG, U.v. 29.7.1977 – 4 C 51.75 – BVerwGE 54, 211/214 f.; U.v. 7.5.1987 – 3 C 53.85 – BVerwGE 77, 207/212; B.v. 12.6.2008 – 7 B 24.08 – NVwZ 2008, 1011 Rn. 11; U.v. 25.9.2008 – 3 C 35.07 – BVerwGE 132, 64 Rn. 26; NdsOVG, U.v. 17.4.2013 – 4 LC 46/11 – NuR 2013, 429 unter I.2. m.w.N.).

36
2.2. Namentlich bei sog. gestuften Verwaltungsverfahren stellt sich regelmäßig die Frage, ob Rechtsschutz erst auf der letzten Stufe (sog. konzentrierter Rechtsschutz) oder bereits auf vorgelagerten Stufen (sog. gestufter oder phasenbegleitender Rechtsschutz) zu gewähren ist, wofür sowohl Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch Art. 19 Abs. 4 GG dem nationalen Gesetzgeber einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum belassen (BVerwG, B.v. 24.3.2021 – 4 VR 2.20 – BVerwGE 172, 57 Rn. 15, 43 m.w.N.). Im Fall eines „konzentrierten“ Rechtsschutzkonzepts muss eine umfassende und effektive Prüfung des abschließenden Eingriffsakts einschließlich ihn tragender, aber nicht selbständig angreifbarer Vorentscheidungen gewährleistet sein (BVerwG, B.v. 24.3.2021 a.a.O. ab Rn. 43 a.E. m.w.N.).

37
2.3. So besteht im Bereich der FFH-Schutzgebietsausweisungen – bei denen in der sog. Phase 1 die Mitgliedstaaten der EU-Kommission eine Liste potenziell schutzwürdiger Gebiete melden (Art. 4 Abs. 1 FFH-Richtlinie) und in der sog. Phase 2 die EU-Kommission eine Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung erstellt (Art. 4 Abs. 2 und 3 FFH-Richtlinie), woraufhin schließlich der jeweilige Mitgliedstaat die in dieser Gemeinschaftsliste bezeichneten Gebiete als „besondere Schutzgebiete“ ausweist (Phase 3 – Art. 4 Abs. 4 FFH-Richtlinie; vgl. Kloepfer in ders., Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 12 Rn. 381) – hinsichtlich der nationalen Meldung (Phase 1) vor deutschen Gerichten keine Rechtsschutzmöglichkeit potenziell betroffener Grundstückseigentümer, weil diese Meldungen ebenso wie eine diesbezügliche Rücknahme als

lediglich „verwaltungsinterne Akte“ ohne unmittelbare Außenwirkung angesehen werden (vgl. BVerwG, B.v. 7.4.2006 – 4 B 58.05 – NVwZ 2006, 822 Rn. 5; B.v. 12.6.2008 – 7 B 24.08 – NVwZ 2008, 1011 Rn. 9). Auch wird gegen die Eintragung von Gebieten in die Gemeinschaftsliste kein unionsrechtlicher Rechtsschutz gewährt – Nichtigkeitsklagen (Art. 263 AEUV) sind jedenfalls mangels „individueller Betroffenheit“ (Art. 263 Abs. 4 AEUV) unzulässig (EuGH, U.v. 23.4.2009 – C-362/06 P – ECLI:ECLI:EU:C:2009:243 Rn. 31 ff.). Vielmehr besteht bei FFH-Gebieten eine Rechtsschutzmöglichkeit erst hinsichtlich nationaler Folgemaßnahmen, insbesondere hinsichtlich der in Phase 3 erfolgenden Schutzgebietsausweisung, und zwar durch die nationalen Gerichte, wobei dort auch die Gemeinschaftslisteneintragungen der EU-Kommission überprüft werden können, und zwar im Wege von Vorlagen an den Europäischen Gerichtshof (sog. Vorabentscheidungsverfahren – Art. 267 AEUV; vgl. EuGH, U.v. 23.4.2009 a.a.O. Rn. 43 m.w.N.; siehe auch NdsOVG, U.v. 17.4.2013 – 4 LC 46/11 – NuR 2013, 429 Rn. 63 a.E. m.w.N.; OVG LSA, U.v. 27.6.2023 – 2 K 138/19 – juris Rn. 304).

38
3. Vorliegend haben die Berufungskläger kein besonderes schutzwürdiges (bzw. qualifiziertes) Interesse an „vorbeugendem“ Rechtsschutz (siehe I.2.1.) hinsichtlich vorgelagerter innerstaatlicher Bewerbungsinitiativen im Vorfeld der Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste, sondern können in zumutbarer Weise auf hinreichend effektiven nachträglichen Rechtsschutz i.S.v. Art. 19 Abs. 4 GG – einschließlich nachträglichen vorläufigen Rechtsschutzes – verwiesen werden.

39
3.1. Zwar weisen die Berufungskläger im Ansatz zutreffend darauf hin, dass die Beschlüsse des UNESCO-Welterbe-Komitees über eine Aufnahme in die UNESCO-Welterbeliste als solche nicht gerichtlich überprüft werden können. Denn zum einen ist im UNESCO-Welterbe-Übereinkommen kein internationaler Gerichtshof vorgesehen, dem eine Zuständigkeit zur Überprüfung von Entscheidungen des UNESCO-Welterbe-Komitees anvertraut wäre, worin sich das UNESCO-Welterbe-Recht vom Recht der Europäischen Union unterscheidet, für das eine eigene Unionsgerichtsbarkeit eingerichtet ist (Art. 251 bis 281 AEUV), die u.a. auch die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen der Europäischen Union selbst zu überprüfen hat. Und zum anderen erstreckt sich auch die deutsche Gerichtsbarkeit, namentlich die Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. § 40 VwGO), nicht unmittelbar auf die Beschlüsse des UNESCO-Welterbe-Komitees als eines internationalen Gremiums auf völkervertraglicher Grundlage, weil es sich dabei nicht um Maßnahmen deutscher Staatsgewalt handelt (vgl. Reimer in BeckOK VwGO, Stand 1.4.2025, § 40 Rn. 12 ff.; Huber in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 468 ff.; siehe auch BVerfG, B.v. 8.11.2022 – 2 BvR 2480/10 u.a. – GRUR 2023, 549 Rn. 114 ff.).

40
Offenbleiben kann dabei vorliegend die Frage, inwieweit bei Einzelobjekten die Welterbeliste bloß „deklaratorischer“ Natur ist und dort die Welterbeeigenschaft im Erfolgsfall bereits vor der Eintragung vorliegen kann (vgl. dazu Fastenrath, ArchVR 54 [2016] S. 394 f. m.w.N.). Denn jedenfalls bei Kultur-„Landschaften“ wie den hier streitgegenständlichen kommt einer „Eintragung“ in die Welterbeliste eine konkretisierende Bedeutung zu, weil die flächenmäßige Ausdehnung des geschützten Objekts ohne die Eintragung nicht hinreichend genau bestimmbar ist (Fastenrath a.a.O. S. 395 f. m.w.N.); das gilt unabhängig davon, dass historisch gewachsene Kulturlandschaften bereits nach der Zielbestimmung des § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG, also auch ohne UNESCO-Eintragung, vor Beeinträchtigungen zu bewahren sind.

41
3.2. Aus besagter Unüberprüfbarkeit (siehe 3.1.) derartiger Eintragungen in die UNESCO-Welterbeliste (durch das UNESCO-Welterbe-Komitee) folgt allerdings nicht die Möglichkeit „vorbeugenden“ Rechtsschutzes bereits gegen nationale Maßnahmen, die einer solchen Eintragung vorangehen bzw. diese einleiten. Vielmehr lässt das UNESCO-Welterbe-Übereinkommen die nationale Eigentumsordnung gerade unberührt, ohne einen Anwendungsvorrang für sich in Anspruch zu nehmen (siehe 3.2.1.), und bietet das deutsche Recht zumutbar effektiven „nachträglichen“ Rechtsschutz gegen diejenigen Konsequenzen, die nach deutschem Recht an eine solche Eintragung geknüpft werden (siehe 3.2.2.).

42
3.2.1. Eine Unzumutbarkeit „nachträglichen“ Rechtsschutzes ergibt sich hinsichtlich des UNESCO-Übereinkommens nicht aus dem klägerseits betonten Aspekt einer Verpflichtung aller Staatsorgane, die die

Bundesrepublik Deutschland bindenden Völkerrechtsnormen zu befolgen und Verletzungen nach Möglichkeit zu unterlassen.

43
Zwar thematisiert der klägerseits zitierte Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Oktober 2004 – 2 BvR 955/00 u.a. – (BVerfGE 112, 1/26 unter C.I.1.b)) völkerrechtliche Bindungen. Jedoch betrifft dieser Beschluss nicht das UNESCO-Welterbe-Übereinkommen, sondern die Frage, ob entschädigungslose Enteignungen durch eine besatzungshoheitliche Bodenreform in der ehemaligen Sowjetischen Besatzungszone dem Verantwortungsbereich der dem Grundgesetz verpflichteten Staatsorgane zugerechnet werden konnten (BVerfG, B.v. 26.10.2004 a.a.O. ab S. 28 unter C.I.2.).

44
Dabei wird in demselben Beschluss auf Seite 26 ergänzend ausgeführt, es hänge von der „Art der betroffenen Völkerrechtsnorm“ ab, welche Rechtsfolgen sich aus einem Verstoß gegen diese Pflicht ergäben. Außerdem betont dieselbe Entscheidung an anderer Stelle (S. 25 f. unter C.I.1.a)), das Grundgesetz ordne nicht die Unterwerfung der deutschen Rechtsordnung unter die Völkerrechtsordnung und den unbedingten Geltungsvorrang von Völkerrecht vor dem Verfassungsrecht an und gebe die letzte Verantwortung u.a. für die „Beachtung der Grundrechte durch die deutsche öffentliche Gewalt“ nicht aus der Hand. Dabei hält besagte Entscheidung (S. 27 f. unter C.I.1.c) mit Beispielen) Ausnahmen davon nur bei „zwingendem Völkerrecht“ (sog. ius cogens) für möglich.

45
Um derart „zwingendes“ Völkervertragsrecht (völkerrechtliches ius cogens) handelt es sich beim UNESCO-Welterbe-Übereinkommen indes gerade nach bundesverfassungsrechtlicher Einschätzung nicht. Selbst wenn das UNESCO-Welterbe-Übereinkommen auf der Grundlage von Art. 59 Abs. 2 GG formal wirksam in die deutsche Rechtsordnung transformiert worden sein sollte – was umstritten ist (siehe dazu v. Bogdandy, NVwZ 2007, 527/529) –, böte es nach seiner eigenen Konzeption gerade keinen absoluten Schutz gegen jede Veränderung eingetragener Welterbestätten (so BVerfG, B.v. 29.5.2007 – 2 BvR 695/07 – NVwZ 2007, 1176/1177 unter III.2.a) bb)). Hierzu führt das Bundesverfassungsgericht aus: „Die Vertragsstaaten des Übereinkommens haben ausdrücklich die Souveränität der Staaten, in deren Hoheitsgebiet sich die geschützten Stätten befinden, und die bestehenden Eigentumsrechte anerkannt (Art. 6 Abs. 1 der Welterbekonvention); die Erfüllung des Schutzauftrages ist zuvörderst Aufgabe der Vertragsstaaten (Art. 4); der Schutzauftrag konkretisiert sich in seiner internationalen Dimension in der ‚Einrichtung eines Systems internationaler Zusammenarbeit und Hilfe, das die Vertragsstaaten in ihren Bemühungen um die Erhaltung und Erfassung (des Kultur- und Naturerbes) unterstützten soll‘ (Art. 7)“.

46
Diese im UNESCO-Welterbe-Übereinkommen selbst angelegte Möglichkeit einer Relativierung des Welterbeschutzes im Interesse von Eigentümerinteressen kompensiert das Übereinkommen mit den ihm eigenen Mitteln, nämlich mit dem möglichen – und praktisch schon mehrfach erfolgten – Verlust des Welterbestatus durch Streichung von der Welterbeliste und dem damit einhergehenden Ansehensverlust (siehe dazu BVerfG, B.v. 29.5.2007 – 2 BvR 695/07 – NVwZ 2007, 1176/1177 unter III.2.a) bb)). Demgegenüber nimmt das UNESCO-Welterbe-Übereinkommen – wegen seiner besagten Offenheit für den nationalen Eigentumsschutz und die Souveränität der Vertragsstaaten sowie dem Lösungsmechanismus etwaiger Streichung von der Welterbeliste mit entsprechendem Statusverlust – gerade keinen strikten Anwendungsvorrang für sich in Anspruch, wie es dem Unionsrecht eigen ist und dort mit der Einrichtung und Einschaltung einer Unionsgerichtsbarkeit einschließlich entsprechender Vorlagewege korrespondiert.

47
Angesichts dessen ist es verfassungsrechtlich je nach dem Grad der Eigentumsbetroffenheit durchaus möglich, dass sich der in Art. 6 UNESCO-Welterbe-Übereinkommen ausdrücklich „unberührt“ gelassene nationale Eigentumsschutz als eine Grundrechtsposition bei einer Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste im Fall eines Konflikts mit nationalen Maßnahmen, die an diese Eintragung anknüpfen, „durchsetzt“. Dabei ist aber zu sehen, dass das Eigentumsrecht bereits nach nationalem Recht diversen Beschränkungen unterliegt. Art. 14 GG schützt etwa nicht vor möglichen oder wahrscheinlichen Eingriffen (vgl. BVerwG, B.v. 24.3.2021 – 4 VR 2.20 – BVerwGE 172, 57 Rn. 53) und auch nicht die einträglichste Nutzung (stRspr; vgl. etwa BVerwG, U.v. 25.10.2018 – 4 C 9.17 – BVerwGE 163, 294 Rn. 29 m.w.N.). Auch ist nach nationalem Recht das Eigentum an Außenbereichsgrundstücken (§ 35 BauGB) schwächer ausgestaltet als das an

Innenbereichsgrundstücken. Der Außenbereich ist grundsätzlich nicht für das Bauen freigegeben (so BVerwG, U.v. 17.2.1984 – 4 C 56.79 – NVwZ 1984, 434/435), weshalb bei Außenbereichsgrundstücken nur eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten bestehen, die insbesondere nicht die in § 42 BauGB für Entschädigungen bei Änderung oder Aufhebung zulässiger Nutzungsmöglichkeiten vorausgesetzte Qualität einer eigentumsrechtlichen Rechtsposition aufweisen; § 35 BauGB vermittelt auch keinen Schutz vor „neu auftretenden“ öffentlichen Belangen (vgl. BVerwG, U.v. 16.4.2015 – 4 CN 6.14 – BVerwGE 152, 49 Rn. 13 m.w.N.). Weitere Beschränkungen können sich u.a. aus Naturschutzbelangen ergeben entsprechend der Situationsgebundenheit, also der Lage und Beschaffenheit des betreffenden Grundstücks (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 17.2.2021 – 7 C 3.20 – BVerwGE 171, 292 Rn. 11 m.w.N.); dabei ist auch zu beachten, dass nach § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG auch historisch gewachsene Kulturlandschaften wie etwa Buckelwiesen (vgl. Mengel in Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, § 1 Rn. 84) naturschutzrechtlichem Schutz unterfallen.

48
3.2.2. Die Inanspruchnahme nachträglichen Rechtsschutzes ist auch nicht unzumutbar im Hinblick auf die im deutschen Recht vorgesehenen Anknüpfungen an eine Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste (siehe 3.2.2.1.) und insbesondere auf die im vorliegenden Verfahren möglicherweise im Raum stehenden Vorschriften (siehe 3.2.2.2. und 3.2.2.3.).

49
3.2.2.1. Das deutsche Recht enthält an mehreren Stellen Normen, die an eine Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste nationale Konsequenzen bzw. die Möglichkeit von Folgemaßnahmen knüpfen (Überblick bei Fastenrath in Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 5. Aufl. 2022, Teil H.VIII.3. Rn. 467 bis 476).

50
All diese – an das UNESCO-Welterbe-Übereinkommen anknüpfenden – „nationalen“ Normen sind im Rahmen nachträglichen Rechtsschutzes von nationalen Gerichten, namentlich Verwaltungsgerichten, auszulegen. Soweit es sich um untergesetzliche Regelungen handelt, kommt eine inzidente Normverwerfung oder in Fällen des § 47 VwGO auch ein prinzipales Normenkontrollverfahren in Betracht. Außerdem kann, soweit es sich dabei um gesetzliche Vorschriften handelt, nationalen Gerichten bei Zweifeln an der Verfassungskonformität eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht (Art. 100 Abs. 1 GG) geboten sein.

51
Schon dies spricht für die Zumutbarkeit nachträglichen Rechtsschutzes im Gefolge einer etwaigen Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste und gegen ein besonderes schutzwürdiges (bzw. qualifiziertes) Interesse am vorliegend begehrten „vorbeugenden“ Rechtsschutz, zumal – wie gezeigt (siehe 3.2.1.) – das UNESCO-Welterbe-Übereinkommen mit seiner Öffnung für den nationalen Eigentumsschutz und die Souveränität der Vertragsstaaten sowie dem Lösungsmechanismus einer etwaigen Streichung von der Welterbeliste mit entsprechendem Statusverlust gerade keinen absoluten Schutz verlangt.

52
3.2.2.2. Namentlich im Bereich des vorliegend betonten Bau-, Raumordnungs- und Landesplanungsrechts bestehen auch im Fall einer Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4 GG zumutbare nachträgliche Rechtsschutzmöglichkeiten.

53
Die Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP; siehe auch Art. 19 BayLplG) formuliert in ihrer Anlage unter Nr. 8.4.1 u.a. als Ziel („(Z)“; vgl. Art. 2 Nr. 2 BayLplG, § 1 Satz 1 LEP), dass UNESCO-Welterbestätten einschließlich ihrer Umgebung in ihrem außergewöhnlichen universellen Wert zu erhalten sind. § 2 Abs. 2 Nr. 5 Satz 2 ROG enthält den „Grundsatz“, u.a. das UNESCO-Kultur- und Naturerbe zu erhalten.

54
Soweit es im Gefolge einer Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste um nachfolgende Regionalplanung (Art. 21 BayLplG) oder gemeindliche Bauleitplanung (§§ 1 ff. BauGB) geht, haben die zuständigen Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu überprüfen, ob sich daraus eine Bindungswirkung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB bzw. Art. 21 Abs. 1 Satz 2 BayLplG bzw. eine Erstplanungspflicht (vgl. BVerwG, U.v.

17.9.2003 – 4 C 14.01 – BVerwGE 119, 25/38 ff.) ergibt und inwieweit eine abstrakte Aussage wie die in Nr. 8.4.1 der Anlage zum LEP, die sich ihrem Wortlaut nach auf alle denkbaren Eintragungen in die UNESCO-Welterbeliste der Vergangenheit und der Zukunft anwenden ließe, begrifflich eine abschließende Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange, wie sie Art. 17 Satz 1 Halbs. 2 BayLplG für eine landesplanungsrechtliche Zielvorgabe verlangt, darstellen kann; die Einordnung als verbindliches Ziel erfordert neben der Abwägung privater Belange wie etwa Eigentumsrechten (Art. 17 Satz 1 Halbs. 1 BayLplG) auch eine entsprechende Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit (Art. 16 BayLplG). Nur die Einhaltung dieser Verfahrensregelungen rechtfertigt es, die Verbindlichkeit des so geschaffenen raumordnerischen Ziels für nachfolgende Entscheidungen anzuordnen (vgl. BVerwG, U.v. 19.7.2001 – 4 C 4.00 – BVerwGE 115, 17/29 f.; U.v. 16.4.2015 – 4 CN 6.14 – BVerwGE 152, 49 Rn. 11). Die Zielqualität wird nicht schon mit der Bezeichnung als Ziel erreicht, sondern erst, wenn eine so gekennzeichnete Planaussage die in Art. 17 Satz 1 BayLplG (bzw. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) festgelegten Voraussetzungen erfüllt (stRspr, vgl. etwa BVerwG, B.v. 1.7.2005 – 4 BN 26.05 – ZfBR 2005, 807/807 f. unter 1.a) m.w.N.). Wenn die prüfenden Gerichte im Ergebnis hinsichtlich einer Welterbelisteneintragung nicht von einem Ziel i.S.v. § 1 Abs. 4 BauGB, sondern von abwägbaren Belangen i.S.v. § 1 Abs. 6 BauGB ausgehen sollten, wären sie berufen, dies im Hinblick auf und mit dem Gewicht etwaiger betroffener privater Belange zu überprüfen. Hinzu kommt, dass ein Eigentümer eines Außenbereichsgrundstücks, das von einem Regionalplan betroffen wird, diesen im Wege einer Normenkontrolle (§ 47 VwGO) zu Fall bringen kann im Hinblick auf eine etwaige unrichtige Zielfestsetzung (vgl. BVerwG, U.v. 16.4.2015 a.a.O. Rn. 10 ff.).

55
Soweit es im Gefolge einer Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste um die Bewertung konkreter Einzelvorhaben geht – sei es im Kontext einer Verpflichtungsklage nach etwaiger Versagung einer Genehmigung oder einer Anfechtungsklage nach etwaigem Erlass einer belastendenden Maßnahme –, kann die Listeneintragung bei §§ 29 ff. BauGB relevant werden. Hat die Gemeinde einen Bebauungsplan erlassen, sind die Gerichte auch im Kontext von § 30 BauGB berufen, dessen Wirksamkeit inzident zu überprüfen einschließlich der Frage der Relevanz der Zielvorgabe in Nr. 8.4.1 der Anlage zum LEP (siehe oben; vgl. auch Fastenrath in Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil H.VIII.3. Rn. 473). Im Außenbereich obliegt den Verwaltungsgerichten dabei auch die Prüfung von § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB, der zwar als echte Raumordnungsklausel Zielen der Raumordnung eine strikte Verbindlichkeit verleiht, sodass raumbedeutsame Vorhaben, die einem Ziel widersprechen, unzulässig sind; dies ist indes nur dann der Fall, wenn es sich tatsächlich um eine Zielfestsetzung handelt (vgl. BVerwG, U.v. 16.4.2015 – 4 CN 6.14 – BVerwGE 152, 49 Rn. 10 f. m.w.N.), deren Anforderungen (siehe oben) die Verwaltungsgerichte inzident zu prüfen haben.

56
Eine Welterbeeigenschaft kann sich auch unabhängig von raumordnungs- und landesplanerischen Vorgaben bei der Prüfung der §§ 29 ff. BauGB auswirken. Im Innenbereich, der von dem umstrittenen Vorhaben allerdings nicht betroffen sein dürfte, kommt eine Berücksichtigung einer Welterbeeigenschaft infolge der Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste bei den Tatbestandsmerkmalen „Eigenart der näheren Umgebung“ bzw. „Beeinträchtigung des Ortsbildes“ (§ 34 Abs. 1 BauGB) in Betracht (vgl. Fastenrath in Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil H.VIII.3. Rn. 473). Im Außenbereich ist eine Auswirkung im Rahmen der öffentlichen Belange nach § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB möglich (Fastenrath a.a.O.). Auch insoweit besteht indes eine verwaltungsgerichtliche Überprüfungskompetenz hinsichtlich eines Abwägungsergebnisses einer Beeinträchtigung (§ 35 Abs. 2 BauGB) bzw. eines Entgegenstehens (§ 35 Abs. 1 BauGB) solcher Belange, wobei das Ergebnis einer solchen gerichtlichen Überprüfung keineswegs determiniert ist (vgl. einerseits das klägerseits zitierte Urteil des VG Meiningen vom 28.7.2010 – 5 K 670/06 Me – ZUR 2011, 46 und andererseits OVG RhPf, U.v. 6.6.2019 – 1 A 11532/18.OVG – NuR 2019, 690 Rn. 41 ff. sowie SächsOVG, U.v. 21.3.2024 – 1 C 2/24 – NVwZ 2024, 1265 Rn. 69 ff.) und somit zumutbarer nachträglicher Rechtsschutz besteht.

57
3.2.2.3. Auch naturschutzrechtliche Bezugnahmen auf das UNESCO-Welterbe rechtfertigen kein besonderes schutzwürdiges (bzw. qualifiziertes) Interesse an vorbeugendem Rechtsschutz.

58
§ 2 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG bestimmt, dass die internationalen Bemühungen auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege insbesondere durch den Schutz des Kultur- und Naturerbes im

Sinn des UNESCO-Welterbe-Übereinkommens, unterstützt werden, was die Bedeutung des Schutzes des Kultur- und Naturerbes im Sinne des UNESCO-Welterbe-Übereinkommens unterstreicht (vgl. Regierungsentwurf in BT-Drs. 16/12274 S. 51). Es kann dabei dahinstehen, ob diese Vorschrift lediglich „appelativen“ Charakter hat (vgl. zum Streitstand Fastenrath in Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil H.VIII.3. Rn. 472 m.w.N.). Denn jedenfalls ist es den Berufungsklägern zumutbar, etwaige Auswirkungen von § 2 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG im Wege nachträglichen Rechtsschutzes klären zu lassen, etwa mittels Normenkontrollanträgen (§ 47 VwGO) gegen Schutzverordnungen oder im Rahmen einer Anfechtung belastender Verwaltungsakte bzw. einer Verpflichtungsklage auf Erlass begünstigender Verwaltungsakte (§ 42 Abs. 1 VwGO) mit inzidenter Kontrolle etwaiger Schutzverordnungen.

59
Der ab 1. Februar 2023 geltende § 26 Abs. 3 Satz 5 BNatSchG knüpft an eine Eintragung in die UNESCO-Welterbeliste die Rechtsfolge, dass die an sich in § 26 Abs. 3 Satz 1 bis 4 BNatSchG vorgesehenen Ausnahmeprivilegien für Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten (im Wege einer Rückausnahme) im Fall einer solchen Listeneintragung nicht gelten sollen, es also beim allgemeinen Schutzregime in Landschaftsschutzgebieten (vgl. § 26 Abs. 2 BNatSchG) verbleibt (vgl. Albrecht in BeckOK Umweltrecht, Stand 1.1.2025, § 26 BNatSchG Rn. 52 m.w.N.). Auch insoweit ist es nicht unzumutbar, betroffene Personen – etwa solche, die eine Windenergieanlage in einem Landschaftsschutzgebiet mit UNESCO-Welterbe errichten wollen – auf nachträglichen Rechtsschutz zu verweisen, zumal die Rechtsfolge besagter Rückausnahme lediglich darin besteht, dass das allgemeine Schutzregime für Landschaftsschutzgebiete gilt.

60
II- Unabhängig davon, dass der Hauptantrag schon mangels besonderen schutzwürdigen (bzw. qualifizierten) Interesses an „vorbeugendem“ Rechtsschutz unzulässig ist (siehe I.), ist er auch deshalb mangels Rechtsschutzinteresses unzulässig, weil die Berufungskläger ihr Ziel, das Bewerbungsvorhaben auch hinsichtlich der Tentativliste zu stoppen, durch die hier allein noch streitgegenständliche Klage gegen den Landkreis nicht erreichen können.

61
1. Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis fehlt u.a. dann, wenn die Klage für die Klagenden eindeutig nutzlos ist, weil sie ihnen offensichtlich keinerlei rechtlichen oder tatsächlichen Vorteil bringen könnte (BVerwG, U.v. 16.7.2015 – 1 C 29.14 – BVerwGE 152, 283 Rn. 21 m.w.N.).

62
2. So liegt es vorliegend aufgrund der spezifischen Zuständigkeitsverteilung bei der Vorbereitung von UNESCO-Welterbe-Bewerbungen.

63
2.1. Wie bereits dargestellt (siehe I.1.), liegt die innerstaatliche Kompetenz für Güter des „Kultur“-Erbes bei den Ländern, weil diesen die Kulturhoheit zukommt (Art. 30 GG), weswegen es dem jeweils für den Bereich Kultur zuständigen Staatsministerium (in Bayern dem Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst) zukommt, zu entscheiden, ob über die Kultusministerkonferenz ein Antrag dem Auswärtigen Amt zugeleitet wird zwecks förmlicher Antragstellung beim UNESCO-Welterbe-Komitee.

64
Dabei überträgt das bayerische Landesrecht den Landkreisen keine Kompetenz, darüber zu entscheiden, ob solche Anträge (hin zum Auswärtigen Amt) auf den Weg gebracht werden oder nicht; insbesondere findet sich eine solche Übertragung auf die Landkreise weder im bayerischen Denkmalschutzrecht noch im bayerischen Naturschutzrecht oder im bayerischen Kommunalrecht (vgl. Art. 16 ff. LKrO). Vielmehr beschränkt sich in diesem Kontext die Rolle der Landkreise in Bayern – wie auch sonst in Deutschland (vgl. KMK-Handreichung S. 20 dritter Absatz) – darauf, solche Nominierungen zu „initiieren“.

65
2.2. Die vorliegenden Landkreisaktivitäten sind vor diesem rechtlichen Hintergrund zu sehen und fügen sich auch konkret in diesen ein, weil die entscheidende Unterschrift unter die eigentlichen Antragsunterlagen nicht von einem Kreisorgan geleistet wurde, sondern vielmehr die vom Landkreis erarbeiteten Unterlagen mit Landratsschreiben vom 10. September 2021 und 5. Januar 2022 dem Staatsministerium zugeleitet wurden, wo diese Unterlagen dann vom Staatsminister am 10. Januar 2022 unterzeichnet wurden.

66
Es handelte sich also von Anfang an um einen Antrag des Staatsministeriums, mithin des Freistaates Bayern. An diesem zwingenden rechtlichen Zusammenhang ändert es auch nichts, dass im aktenkundigen Protokoll zum Kreistagsbeschluss vom 23. Juli 2021, der der späteren Vorlage durch den Landrat zugrunde lag, ungenau von einem „Antrag des Landkreises für eine Bewerbung“ die Rede ist und davon, dieser „Antrag“ werde „fristgerecht beim StMWK eingereicht“. Derartige und andere kreisinterne Bekundungen sind nicht geeignet, dem Landkreis zusätzliche Antragskompetenzen in Bereichen zu verschaffen, in denen ihm – wie hier – gesetzlich kein solches Antragsrecht eingeräumt ist, sondern lediglich die Rolle zukommt, eine Antragstellung durch das allein zuständige Staatsministerium „anzuregen“ (siehe 2.1.).

67
2.3. Angesichts dessen betont der Landkreis zu Recht, er habe die Angelegenheit mit der Übergabe der von ihm erarbeiteten Unterlagen „aus der Hand gegeben“; was er an intellektueller Vorarbeit geleistet und an fachlichen Erkenntnissen erarbeitet habe, könne nicht mehr aus der Welt gebracht werden – „der Pfeil sei vom Bogen geflogen“.

68
Nach der Zurverfügungstellung der Antragsunterlagen an das Staatsministerium, hat es dieses mangels diesbezüglicher Regulierung allein in der Hand, zu entscheiden, ob es einen Antrag an das Auswärtige Amt auf den Weg bringt oder nicht. Auch ist keine Vorschrift ersichtlich, die diese Entscheidung davon abhängig machen würde, dass die Befürwortung des Vorhabens durch den Landkreis fortdauert. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass auf einer faktischen Ebene eine spätere Distanzierung des Landkreises vom Staatsministerium bei seinem zukünftigen Umgang mit dem Bewerbungsantrag berücksichtigt werden könnte. Rechtlich verpflichtet wäre das Staatsministerium dazu aber jedenfalls nicht, was der Vertreter des Staatsministeriums in der mündlichen Verhandlung des Verwaltungsgerichts auch so zum Ausdruck gebracht hat (vgl. VG-Protokoll S. 3 sechster Absatz). Insoweit begehren die Kläger vom Landkreis einen bloßen verwaltungsinternen Akt gegenüber dem Freistaat Bayern, der diesem gegenüber keine Verbindlichkeit entfalten kann.

69
2.4. Vor diesem Hintergrund ist die Klage gegen den Landkreis nutzlos, weil dieser es von vornherein nicht in der Hand hat, zu entscheiden, ob der Bewerbungsantrag weiter auf der Tentativliste bleibt oder nicht, und er es erst recht nicht in der Hand hat, zu entscheiden, ob ein (erneuter) förmlicher Antrag beim UNESCO-Welterbe-Komitee auf den Weg gebracht wird oder nicht (vgl. zum FFH-Recht OVG NW, B.v. 23.1.2008 – 8 A 154/06 – juris Rn. 34 ff. und nachfolgend BVerwG, B.v. 12.6.2008 – 7 B 24.08 – NVwZ 2008, 1011 Rn. 9).

70
C. Auch im Hilfsantrag ist die Klage unzulässig, und zwar aus denselben Gründen wie der Hauptantrag (siehe B.).

71
D. Weil das Rechtsschutzbedürfnis für Haupt- und Hilfsantrag schon aus den genannten Gründen fehlt (siehe B. und C.), lässt der Senat offen, ob das Rechtsschutzbedürfnis (auch) wegen Erledigung im Hinblick auf die Rücknahme der förmlichen Bewerbung gegenüber der UNESCO durch das Auswärtige Amt oder durch die dem zugrundeliegende Erklärung des Staatsministeriums entfallen ist und welche Bedeutung insoweit dem Umstand zukommt, dass nach der Antragsrücknahme im August 2023 die Kultusministerkonferenz am 4. Dezember 2023 beschlossen hat, das Bewerbungsvorhaben wieder auf die Tentativliste für künftige Vorhaben zu setzen.

72
E. Nachdem die Klage mangels Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig und die Berufung schon deshalb zurückzuweisen ist, lässt der Senat schließlich auch offen, ob (auch) die Klagebefugnis fehlt, wie es das Verwaltungsgericht angenommen hat.

73
F. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Satz 1 ZPO.

74
G. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 Alt. 2, § 711, § 709 Satz 2 ZPO.

75
H. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Revisionszulassungsgründe vorliegt.