

G u t a c h t l i c h e S t e l l u n g n a h m e

Herr Prof. Dr. Ulrich Fastenrath, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, Technische Universität Dresden (im Folgenden: Gutachter), hat in zwei Rechtsgutachten Stellung genommen zu den rechtlichen Auswirkungen des Welterbestatus des Elbtals im Hinblick auf die Verwirklichung des Projektes „Waldschlösschenbrücke“. Es handelt sich dabei um die

- Kurzgutachtliche Stellungnahme zum Erwerb und Verlust des Welterbestatus, zu den Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt sowie zum Umfang der Bindungswirkung von Bürgerentscheiden vom 11. Juli 2006 (im Folgenden: Gutachten I),
- Rechtsgutachtliche Stellungnahme zur Zulässigkeit des Baus der Waldschlösschenbrücke und zum Beschluss des Stadtrates der Landeshauptstadt Dresden vom 20. Juli 2006 zum Erhalt des Weltkulturerbestatus für das Dresdener Elbtal vom 9. August 2006 (im Folgenden: Gutachten II).

Der Verein Bürgerbegehren Waldschlösschenbrücke e.V. hat mich um eine gutachtliche Stellungnahme zu den zentralen Ergebnissen der beiden vorgenannten Gutachten gebeten. Meinem Gutachten liegt folgende Gliederung zugrunde:

A. Verpflichtung der Stadt Dresden zur Erfüllung der Verpflichtungen der BR Deutschland aus der Welterbekonvention

I. Generelle „Erfüllungspflicht“ der Länder (und Kommunen)

1. Völkerrechtliche Verpflichtung des Gesamtstaates (Bund)

2. Innerstaatliche Befolungs- und Beachtenspflicht

a) Verfassungsrechtlich ordnungsgemäßer Vertragsabschluss

b) Verfassungsrechtlich ordnungsgemäße Transformation in innerstaatliches Recht

II. Inhalt und Tragweite der Verpflichtungen der BR Deutschland aus der Welterbekonvention

1. Nationaler Schutzstandard nach der Welterbekonvention

a) Allgemein: Völkerrechtliche Pflichten der Konventionsstaaten

aa) Vorschriften der Welterbekonvention

bb) Innerstaatliche Anwendbarkeit der Vorschriften

cc) Gesamtsystematik der Welterbekonvention

b) Auswirkungen der Bundesstaatsklausel (Art. 34 der Konvention) auf die Pflichtenbindung der BR Deutschland

2. Auswirkungen der Maßnahmen des Welterbekomitees

B. Verhältnis der verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung zu den Pflichten der BR Deutschland aus der Welterbekonvention

C. Einbeziehung des „Weltkulturerbes“ in die planerische Abwägungsentscheidung

Hinweis: Soweit nachfolgend einzelne Textteile in Zitaten kursiv gesetzt sind, stammt diese Hervorhebung ausschließlich vom Verfasser des vorliegenden Rechtsgutachtens und findet sich nicht im Originalzitat.

A. Verpflichtung der Stadt Dresden zur Erfüllung der Verpflichtungen der BR Deutschland aus der Welterbekonvention

Nach Ansicht des Gutachters ist die Stadt Dresden „gehalten, soweit es ihr rechtlich möglich ist, die Verpflichtungen Deutschlands aus der Welterbekonvention in ihrem Zuständigkeitsbereich zu erfüllen, d.h. alles in ihrer Kraft Stehende zu tun, um das Weltkulturerbe `Dresdner Elbtal` zu erhalten. Beschlüsse und Maßnahmen der Stadt sind deshalb nur dann und insoweit rechtmäßig, als (sie) sich im Rahmen dieser Verpflichtung halten. Dies gilt für alle Organe der Stadt gleichermaßen: den Oberbürgermeister, den Stadtrat und die in einem Bürgerentscheid beschließende Bürgerschaft.“ (Gutachten II, S. 1 f.).

Soweit es die mögliche Verpflichtung der Stadt Dresden (einschließlich ihrer Organe sowie der Bürgerschaft) zur Beachtung der völkervertraglich eingegangenen Verpflichtungen der BR Deutschland betrifft, ist zu unterscheiden zwischen (I.) der Frage einer generellen „Erfüllungspflicht“ der Kommunen hinsichtlich etwaiger Verpflichtungen der BR Deutschland aus dem Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23. November 1972 (im Folgenden: Welterbekonvention) sowie (II.) der Frage nach dem konkreten Inhalt und der Tragweite der jeweiligen Verpflichtung.

I. Generelle „Erfüllungspflicht“ der Länder (und Kommunen)

Aus von der BR Deutschland abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen ergeben sich grundsätzlich nur Vertragspflichten für den Gesamtstaat (Bund), nicht aber für die Gliedstaaten und Kommunen. Eine innerstaatliche Befolgungspflicht der Gliedstaaten (Länder) kann sich allerdings aus dem Verfassungsgrundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens (Bundestreue) ergeben. Danach sind die Länder (einschließlich Kommunen) gehalten, auch die nach außen gerichteten Interessen des Bundes zu beachten (vgl. BVerfGE 6, 309/361 f.), weshalb die Länder im gesamtstaatlichen Interesse die Verpflichtungen einhalten müssen, die sich aus den vom Bund abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen ergeben (*Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl./2005, Art. 20 Rn. 40). Das gilt aber für völkerrechtliche Verträge nur dann, wenn dem Bund im Hinblick auf den Vertragsgegenstand die Abschluss- und die Transformationskompetenz zusteht, und er von beiden Kompetenzen verfassungsrechtlich ordnungsgemäß Gebrauch gemacht hat. Diese Voraussetzungen liegen – wie nachfolgend zu belegen ist – bei der Welterbekonvention nicht vor. Insoweit ist grundlegend zu unterscheiden zwischen den völkerrechtlichen Pflichten der BR Deutschland (des Bundes) nach außen (gegenüber den anderen Vertragsstaaten der Welterbekonvention und der UNESCO) und der Befolgungspflicht im Innern.

1. Völkerrechtliche Verpflichtung des Gesamtstaates (Bund)

Die völkerrechtliche (Außen-) Pflicht ist für die BR Deutschland begründet worden durch die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 23. August 1976 beim Generaldirektor der UNESCO; die Konvention ist für die BR Deutschland am 23. November 1976 in Kraft

getreten. An dieser völkerrechtlichen Bindung ändert sich auch nichts für den Fall, dass das innerstaatliche Verfahren über den Abschluss des Vertrages unter Verletzung innerstaatlicher Verfassungsvorschriften durchgeführt worden ist, es sei denn, die Verletzung ist offenkundig und betraf eine innerstaatliche Vorschrift von grundlegender Bedeutung (Art. 46 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge [WVRK] vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II S. 927).

2. Innerstaatliche Befolungs- und Beachtungspflicht

Davon zu unterscheiden ist die innerstaatliche Befolungs- und Beachtungspflicht, welche über den Gesamtstaat (Bund) hinaus auch die Organe und Behörden (einschließlich Gerichte) des Bundes und der Länder trifft. Nur im Rahmen der innerstaatlichen Verpflichtung zur Beachtung völkervertragsrechtlicher Vorgaben besteht auch ggf. eine Pflicht zur völkerrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts. Dahinter steht die klassische Vorstellung vom Dualismus von Völkerrecht und innerstaatlicher Rechtsordnung, die das BVerfG (E 111, 307/318) erst kürzlich noch einmal betont hat:

„Das Grundgesetz ist jedoch nicht die weitesten Schritte der Öffnung für völkerrechtliche Bindungen gegangen. *Das Völkervertragsrecht ist innerstaatlich nicht unmittelbar, d.h. ohne Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG, als geltendes Recht zu behandeln* und – wie auch das Völkergewohnheitsrecht (Art. 25 GG) – nicht mit dem Rang des Verfassungsrechts ausgestattet. Dem Grundgesetz liegt deutlich die klassische Vorstellung zu Grunde, dass es sich bei dem Verhältnis des Völkerrechts zum nationalen Recht um ein Verhältnis zweier unterschiedlicher Rechtskreise handelt und dass die Natur dieses Verhältnisses aus der Sicht des nationalen Rechts nur durch das nationale Recht selbst bestimmt werden kann; dies zeigen die Existenz und der Wortlaut von Art. 25 und Art. 59 Abs. 2 GG. *Die Völkerrechtsfreundlichkeit entfaltet Wirkung nur im Rahmen des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems des Grundgesetzes.*“

Eine innerstaatliche Verpflichtung zur Beachtung des Völkerrechts und zur völkerrechtskonformen Auslegung nationaler Rechtsnormen setzt somit voraus, dass (a) das Vertragsabschlussverfahren verfassungsrechtlich ordnungsgemäß durchgeführt worden ist (Abschlusskompetenz), und (b) die aus dem völkerrechtlichen Vertrag sich ergebenden Pflichten verfassungsrechtlich ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt worden sind (Transformationskompetenz). Für die Welterbekonvention fehlt es an beiden Voraussetzungen.

a) Verfassungsrechtlich ordnungsgemäßer Vertragsabschluss

Die verfassungsrechtliche Aufteilung der Vertragsabschlusskompetenz zwischen Bund und Ländern ist, soweit es sich um Vertragsgegenstände handelt, die innerstaatlich in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen, im Grundgesetz nicht eindeutig geregelt und seit Jahrzehnten umstritten, (umfassend zum Streitstand: *Kempen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl./2005, Art. 32 Rn. 48 ff.). Die Frage bedarf vorliegend keiner Klärung; es soll vielmehr unterstellt werden, dass dem Bund die Abschlusskompetenz für die Welterbekonvention zustand (ggf. i.V.m. der Lindauer Absprache vom 14. November 1957). Vor der völkerrechtlichen Ratifikation (s.o.) hätte dann aber – verfassungsrechtlich zwingend – ein innerstaatliches Zustimmungsverfahren durchgeführt werden müssen gem. Art. 59 Abs. 2 GG (auch „innerstaatliche Ratifikation“ genannt). Dies sieht auch die Ratifikationsklausel in Art. 31 des Übereinkommens („Dieses Übereinkommen bedarf der Ratifikation oder Annahme durch die Mitgliedstaaten der [UNESCO] nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Verfahren.“) vor.

Ein Vertragsgesetz zur Welterbekonvention gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG ist vom Bundestag (unter Mitwirkung des Bundesrates) zu keinem Zeitpunkt erlassen worden.

Darauf wird auch in Gutachten II (S. 7 f.) ausdrücklich hingewiesen, ohne dass daraus allerdings die erforderlichen Konsequenzen gezogen werden: „Obwohl das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt nicht durch ein Vertragsgesetz nach Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz in nationales Recht transformiert worden ist, ist ihm doch im Rahmen der Anwendung bestehender Gesetze soweit als möglich Geltung zu verschaffen (...)“

Die Gründe für die Nichtbeteiligung der Gesetzgebungsorgane sind aus den zur Verfügung stehenden Unterlagen und dem wissenschaftlichen Schrifttum nicht aufklärbar. Dass die Konvention als Verwaltungsabkommen gem. Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG behandelt worden ist, ist nicht ersichtlich, zumal es an einer für die Transformation erforderlichen Rechtsverordnung fehlt. Im Übrigen hängt es von Gegenstand und Regelungsintensität der Welterbekonvention ab, ob sie innerstaatlich als Verwaltungsabkommen zu qualifizieren ist. Geht man davon aus, dass die Konvention den Vertragsstaaten materielle Pflichten auferlegt, die innerstaatlich u.a. planungsrechtliche Relevanz beanspruchen (so Gutachten I und II, dazu noch unten), dann handelte es sich um einen unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG fallenden gesetzesinhaltlichen Vertrag (zu den verfassungsrechtlichen Maßgaben dieser Einordnung vgl. *Kempen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl./2005, Art. 59 Rn. 65 ff.; *Streinz*, in: Sachs., GG, 3. Aufl./2003, Art. 59 Rn. 31 ff.). Als Verwaltungsabkommen (Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG) lässt sich die Konvention nur begreifen, wenn sie – entgegen der Darstellung in den Gutachten I und II – ausschließlich zwischenstaatliche Kooperationspflichten begründet, zu deren Erfüllung allein die Regierung der BR Deutschland berufen wäre.

Die völkerrechtliche Ratifikation eines zustimmungspflichtigen Vertrages ohne vorherige Beteiligung des Parlaments ist ein nicht zu heilender Verfassungsverstoß (*Kempen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl./2005, Art. 59 Rn. 78; für die vorliegende Konstellation ebenso *Streinz*, in: Sachs, GG, 3. Aufl./2003, Art. 59 Rn. 53). Das Vertragsabschlussverfahren war somit verfassungswidrig.

b) Verfassungsrechtlich ordnungsgemäße Transformation in innerstaatliches Recht

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung bedeutsamer ist, dass es bislang auch zu keiner Umsetzung der völkervertraglichen Verpflichtungen der BR Deutschland in innerstaatliches Recht gekommen ist. Eine solche Transformation kann nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung erfolgen. Ob insoweit der Bund oder die Länder zuständig sind, ist abhängig vom jeweiligen Regelungsgegenstand. Der Meinungsstreit über die Abschlusskompetenz bei Gegenständen der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (s.o.) findet seine konsequente Fortsetzung bei der Frage der Transformationskompetenz, d.h. welcher Rechtsverband – Bund oder Land – zur Transformierung der völkerrechtlichen Anforderungen in innerstaatliches Recht befugt ist (vgl. dazu *Kempen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl./2005, Art. 32 Rn. 48 ff.). Auch insoweit bedarf es vorliegend keiner Entscheidung, da weder der Bund noch der Freistaat Sachsen (oder ein anderes Land) ein entsprechendes Gesetz erlassen haben. Im Übrigen sind die Länder auch nicht verfassungsrechtlich verpflichtet, die vom Bund abgeschlossenen Verträge, soweit diese gegenständlich in ihre Gesetzgebungszuständigkeit gehören, zu erlassen, da es sich beim – insoweit allein in Betracht kommenden – Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens (Bundestreue) um ein lediglich bei der inhaltlichen Erfassung bestehender Kompetenzen anzuwendendes Prinzip (zur wechselseitigen Rücksichtnahme) handelt, ohne darüber hinaus neue Kompetenzen zu begründen (ähnlich *Kempen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl./2005, Art. 32 Rn. 56, m.w.N.:

„Die Länder sind [...] nicht unter dem Gesichtspunkt der Bundestreue verpflichtet, die entsprechenden Verträge des Bundes gesetzgeberisch nachzuvollziehen. So weit reicht dieses bundesstaatliche Verfassungsprinzip nicht. Es verpflichtet Bund und Länder zu gegenseitiger Loyalität, hält aber die eine Seite nicht an, sich dem *fait accompli* der anderen zu beugen.“). Das muss jedenfalls dann gelten, wenn es der Bund bereits an einem verfassungsrechtlich ordnungsgemäßen Vertragsabschluss hat fehlen lassen.

An dieser Rechtslage ändert sich für den vorliegenden Fall auch nichts aufgrund Art. 11 des Vertrages zwischen der BR Deutschland und der DDR über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889). Nach dieser Vorschrift „gehen (die Vertragsparteien) *davon aus*“, dass völkerrechtliche Verträge der BR Deutschland ihre Gültigkeit behalten und die daraus folgenden Rechte und Verpflichtungen sich grundsätzlich auch auf das Beitrittsgebiet erstrecken. Diese Regelung trifft keine eigenständige, konstitutive Entscheidung über die Ausdehnung des räumlichen Geltungsbereichs der völkerrechtlichen Verträge der BR Deutschland, was bereits im Hinblick auf den Grundsatz „*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*“ (vgl. Art. 34 WVRK) völkerrechtlich höchst bedenklich wäre, sondern nimmt inhaltlich Bezug auf die sukzessionsrechtlichen Regeln des Völkerrechts, konkret auf den völkerrechtlichen Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen (vgl. dazu ausführlich *Blumenwitz*, Staatennachfolge und die Einigung Deutschlands, Teil I [Völkerrechtliche Verträge], 1991, S. 53 ff.). In Anwendung dieses Grundsatzes erstrecken sich die *völkerrechtlichen* Verpflichtungen der BR Deutschland nach dem Beitritt der damaligen DDR nunmehr auch auf das „neue“ Staatsgebiet. An der *innerstaatlichen Rechtslage* sollte und konnte Art. 11 Einigungsvertrag hingegen nichts ändern; schon gar nicht sollte die Vorschrift die bislang unterbliebene Transformation etwaiger Verpflichtungen aus der Welterbekonvention (und anderer völkerrechtlicher Verträge) in innerstaatliches Recht bewirken. Auf die Frage, ob der Bund nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zu einer Transformationsgesetzgebung berechtigt gewesen wäre, kommt es somit nicht an.

Das bedeutet für das Planfeststellungsverfahren zur Waldschlösschenbrücke, für den Bürgerentscheid, die Entscheidungen des Stadtrates sowie der Aufsichtsbehörde, dass die völkervertragsrechtlichen Normen der Welterbekonvention schon mangels Transformation in innerstaatliches Recht in Deutschland nicht unmittelbar als rechtsnormativer Prüfungsmaßstab herangezogen werden dürfen. Die staatlichen Entscheidungsträger sind unmittelbar nur an rechtmäßig erlassenes innerstaatliches Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG). Damit geht aber auch die Forderung nach einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des innerstaatlichen Rechts (mittelbare Anwendung der Welterbekonvention) weithin ins Leere. Denn eine verfassungsrechtliche *Pflicht zur völkerrechtsfreundlichen* oder sogar *völkerrechtskonformen Auslegung* nationalen Rechts kann für deutsche Behörden und Gerichte nur dann bestehen, wenn es sich um völkerrechtliche Normen handelt, die innerstaatlich entweder durch Art. 25 GG (Völkergewohnheitsrecht, allgemeine Rechtsgrundsätze) oder durch Art. 59 Abs. 2 GG (völkerrechtliche Verträge) verfassungsrechtlich ordnungsgemäß Eingang in die deutsche Rechtsordnung gefunden haben. Erforderlich ist mithin entweder ein in der Verfassung selbst enthaltener (Art. 25 GG) oder vom nationalen Gesetzgeber (Art. 59 Abs. 2 GG) erlassener Rechtsanwendungsbefehl. Es gibt mithin keine generelle verfassungsrechtliche Pflicht zur völkerrechtskonformen Auslegung, solange nicht der entsprechende Rechtsanwendungsbefehl erteilt worden ist. Dies wird in BVerfGE 111, 307/324 (zur Bindungswirkung von EGMR-Urteilen) unmissverständlich klargestellt: „Die *über das Zustimmungsgesetz ausgelöste Pflicht* zur Berücksichtigung der Gewährleistungen der [EMRK] und der Entscheidungen des Gerichtshofs erfordert zumindest, dass die entsprechenden Texte und Judikate zur Kenntnis genommen werden und in den Willensbildungsprozess des zu einer Entscheidung berufenen

Gerichts, der zuständigen Behörde oder des Gesetzgebers einfließen. *Das nationale Recht ist unabhängig von dem Zeitpunkt seines Inkrafttretens nach Möglichkeit im Einklang mit dem Völkerrecht auszulegen.*“

Das schließt nicht aus, dass nationale Behörden und Gerichte – soweit diese Vorgehensweise im Einzelfall noch von den allgemein anerkannten Auslegungsgrundsätzen gedeckt ist – z.B. bei einer Abwägungsentscheidung auch etwaige materielle Maßgaben der Konvention berücksichtigen *dürfen*; rechtlich verpflichtet sind sie dazu jedoch nicht. Eine Nichtberücksichtigung solcher Maßgaben führt deshalb auch nicht zu einem ggf. die Aufhebung eines Rechtsaktes legitimierenden Rechtswidrigkeitsverdikt.

Zwischenergebnis: Die BR Deutschland (Bund) ist völkerrechtlich an die Welterbekonvention gebunden. Beim Vertragsabschluss hat der Bund allerdings gegen seine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften (Bundestag und Bundesrat) verstoßen. Außerdem hat die Konvention – soweit sie überhaupt materielle Pflichten für die Vertragsstaaten enthält (dazu sogleich) – keine rechtsförmliche Umsetzung in innerstaatliches Recht (Transformation) erfahren. Es fehlt ihr somit der innerstaatliche Rechtsanwendungsbefehl. Die völkervertraglichen Vorschriften der Konvention müssen deshalb – unabhängig von ihrem Inhalt – in der BR Deutschland nicht als unmittelbarer Rechtmäßigkeitsmaßstab herangezogen werden. Es besteht keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Auslegung nationaler Rechtsnormen nach den Maßgaben der Welterbekonvention.

II. Inhalt und Tragweite der Verpflichtungen der BR Deutschland aus der Welterbekonvention

Unabhängig von den Darlegungen unter (I.) ist die Welterbekonvention auch nach ihrem Inhalt nicht geeignet, als Rechtmäßigkeitsmaßstab für hoheitliche Entscheidungen nationaler Behörden und Gerichte zu fungieren.

1. Nationaler Schutzstandard nach der Welterbekonvention

Eine (hier unterstellte) verfassungsrechtliche Verpflichtung der Länder (einschließlich Kommunen) zur Beachtung der Konvention geht inhaltlich nicht weiter als die völkerrechtliche Pflicht des Bundes (a). Bei der Welterbekonvention kommt als Besonderheit hinzu, dass Art. 34 des Übereinkommens den Verpflichtungsumfang zudem für Bundesstaaten im Hinblick auf die Transformation der Pflichten in innerstaatliches Recht durch die Länder weiter absenkt (b).

a) Allgemein: Völkerrechtliche Pflichten der Konventionsstaaten

aa) Vorschriften der Welterbekonvention

Geregelt sind die Verpflichtungen der Vertragsstaaten vor allem in Art. 5 des Übereinkommens, der in seinen hier maßgeblichen Passagen wie folgt lautet:

„Um zu gewährleisten, dass wirksame und tatkräftige Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung in Bestand und Wertigkeit in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Kultur- und Naturerbes getroffen werden, wird sich jeder Vertragsstaat *bemühen, nach Möglichkeit und im Rahmen der Gegebenheiten seines Landes*

- a) eine allgemeine Politik zu verfolgen, die darauf gerichtet ist, dem Kultur- und Naturerbe eine Funktion im öffentlichen Leben zu geben und den Schutz dieses Erbes einzubeziehen;

(...)

- d) geeignete rechtliche, wissenschaftliche, technische, Verwaltungs- und Finanzmaßnahmen zu treffen, die für Erfassung, Schutz, Erhaltung in Bestand und Wertigkeit sowie Revitalisierung dieses Erbes erforderlich sind; (...).“

Nach Art. 4 des Übereinkommens erkennt jeder Vertragsstaat an, „dass es in *erster Linie seine eigene Aufgabe* ist, Erfassung, *Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit* des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen, in den Artikeln 1 und 2 bezeichneten Kultur- und Naturerbes sowie seine Weitergabe an zukünftige Generationen *sicherzustellen*. Er wird hierfür *alles in seinen Kräften Stehende* tun, unter vollem Einsatz seiner eigenen Hilfsmittel und gegebenenfalls unter Nutzung jeder ihm erreichbaren internationalen Unterstützung und Zusammenarbeit, insbesondere auf finanziellem, künstlerischem, wissenschaftlichem und technischem Gebiet.“ In Art. 6 „erkennen die Vertragsstaaten an, dass dieses Erbe ein Welterbe darstellt, zu dessen Schutz die internationale Staatengemeinschaft als Gesamtheit zusammenarbeiten muss“, dies allerdings „*(u)nter voller Achtung der Souveränität der Staaten (...)* und *unbeschadet der durch das innerstaatliche Recht gewährten Eigentumsrechte*.“

bb) Innerstaatliche Anwendbarkeit der Vorschriften

Um als Rechtspflicht unmittelbar anwendbar (vollzugsfähig) zu sein, muss die völkervertragliche Rechtsnorm nach Inhalt, Zweck und Fassung so gestaltet sein, dass es zu ihrer Ausführung keiner weiteren Maßnahmen, insbesondere rechtlicher Art, mehr bedarf (vgl. *Streinz*, in: *Sachs*, GG, 3. Aufl./2003, Art. 59 Rn. 67 f.; *Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 3. Aufl./2002, S. 159 f.; beide auch zur Unterscheidung von unmittelbarer Geltung und unmittelbarer Anwendbarkeit). Die Formulierung in Art. 5 des Übereinkommens lässt keinen Zweifel daran, dass es den dort normierten „Pflichten“ an der Vollzugsfähigkeit fehlt, muss sich danach jeder Vertragsstaat doch nur „*bemühen, nach Möglichkeit und im Rahmen der Gegebenheiten seines Landes*“ die jeweiligen Zielsetzungen zu erreichen. Art. 4 und Art. 6 des Übereinkommens heben zudem deutlich hervor, dass es sich beim Schutz und der Erhaltung des Kulturerbes um eine (vorrangig) staatliche Aufgabe handelt, bei deren Wahrnehmung dem Vertragsstaat ein entsprechender Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zusteht.

Ob die Welterbekonvention überhaupt Rechtspflichten für nationale Stellen begründen sollte, wurde bereits in ihrer Entstehungsphase kontrovers diskutiert. So führte der UNESCO-Generaldirektor in seinem Bericht von 1970 noch unmissverständlich aus (UNESCO-Dokument 84 EX/14 v. 22. April 1970, Annex, S. 14, Nr. 96): „It does not appear that the time has yet come to draw up, by means of an international convention, rules for the national protection of monuments, groups of buildings and sites of universal value.“ Bedenken bestanden insbesondere im Hinblick auf eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des jeweiligen Belegenheitsstaates (s. dazu die Ausführungen Italiens, UNESCO-Dokument SHC/MD/18 v. 21. Februar 1972, Annex II, S. 11, Nr. 57). Um dieser Besorgnis im Vertragstext hinreichend Rechnung zu tragen, gleichzeitig aber nicht gänzlich auf den Verpflichtungscharakter einzelner Normen zu verzichten, wurde die ursprüngliche Fassung des Art. 4 S. 2 (Entwurf), welche die Vertragsstaaten noch als „verpflichtet“ angesehen hatte zur Verwirklichung des „Auftrags“ der Erfassung, des Schutzes und der Erhaltung in Bestand und Wertigkeit seines Kultur- und Naturerbes sowie der Weitergabe an künftige Generationen, nun dahin entschärft, dass der Vertragsstaat hierfür lediglich „alles in seinen Kräften Stehende“ zu tun habe. Eine noch stärkere Abschwächung erfuhr Art. 5, wonach die Vertragsstaaten gewährleisten, dass wirksame und tatkräftige Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung getroffen werden. Sollten die Vertragsstaaten zu diesem Zweck zunächst noch „alles unternehmen“, so wurde den oben genannten Einwendungen in der Endfassung dahin Rechnung getragen, dass jeder Staat sich nur noch „bemühen“ muss, und auch dies nur „nach Möglichkeit und im Rahmen der Gegebenheiten seines Landes.“ (Zur Entwicklung des Vertragstextes s. *Genius-Devime*, Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit im

völkerrechtlichen Kulturgüterschutz, 1996, S. 290, m. ausführlichem Nachweis der Dokumente).

Im Übrigen weicht der deutsche Vertragstext an bedeutenden Stellen maßgeblich von dem auch für die Auslegung der Normen der Welterbekonvention verbindlichen englischen und französischen Fassung (Art. 30 des Übereinkommens) ab. Während es gem. Art. 4 Satz 1 der Konvention zu den eigenen Aufgaben des Vertragsstaates gehört, u.a. für die „Erhaltung in Bestand und Wertigkeit“ des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Kultur- und Naturerbes zu sorgen, verdeutlicht jedenfalls die englische Fassung („duty of [...] conservation, presentation“) sehr viel stärker („presentation“) die „Komponente der Öffnung des jeweiligen Objektes für Betrachtung und Benutzung. Der Bevölkerung den Zugang zu Kulturgütern zu öffnen und diesen damit eine aktuelle soziale Funktion zukommen zu lassen, ist ein wichtiges Anliegen der Konvention.“ (So zutreffend *Fitschen*, in: Internationaler Schutz des kulturellen Erbes der Welt – Erläuterungen zum Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23.11.1972, in: Fiedler [Hrsg.], Internationaler Kulturgüterschutz und deutsche Frage, 1991, S. 183/194) *Genius-Devime* (Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz, 1996, S. 290) merkt insoweit zutreffend an: „Diese Abweichungen unterstreichen die Weite, wenn nicht Vagheit der Verpflichtung“; und *Francioni* (HuV-I 6 [1993], S. 195) spricht von einem „rather `soft` character of the substantive obligations“.

Es handelt sich somit bei der völkerrechtlichen Verpflichtung der BR Deutschland zum Schutz und zur Erhaltung der auf ihrem Hoheitsgebiet belegenen Kultur- und Naturgüter zwar um eine „Rechtspflicht“ (vgl. auch die französische – „obligation“ – sowie die englische Fassung – „duty“), nicht aber um ein striktes Rechtsgebot, sondern um eine der staatlichen (gesetzgeberischen) Umsetzung bedürftige bloße *Bemühenspflicht* (so begrifflich auch ausdrücklich Gutachten II, S. 7). Dies entspricht sowohl der Intention der Vertragspartner bei der Abfassung des Vertragstextes (s.o.), nämlich eine generelle Rechtspflicht der Staaten zum Schutz und zur Erhaltung des Kultur- und Naturerbes zu begründen, gleichzeitig aber mit Rücksicht auf die inneren Angelegenheiten der Staaten keine strikten Rechtsgebote zu formulieren, als auch der Gesamtsystematik der Welterbekonvention.

cc) Gesamtsystematik der Welterbekonvention

Im Hinblick auf die Gesamtsystematik der Konvention sind insbesondere die folgenden Gesichtspunkte zu beachten:

(1) Die Konvention verfolgt nicht den Zweck, das nationale Kultur- und Naturerbe unter ein striktes internationales, materiell-völkerrechtliches Schutzregime zu stellen. So betonte bereits der Generaldirektor der UNESCO in seinem Bericht aus dem Jahr 1970 (UNESCO-Dokument 84 EX/14 v. 22. April 1970, Annex, Nr. 29/50), dass das angestrebte internationale Schutzsystem in erster Linie die Staaten anregen und unterstützen sollte, die notwendigen Maßnahmen selbst durchzuführen. Irgendeine Form der Internationalisierung von Kulturgut wird ausdrücklich abgelehnt (vgl. dazu auch *Genius-Devime*, Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz, 1996, S. 283 f., m.w.N.). In der endgültigen Fassung der Welterbekonvention wird dieser Grundansatz vor allem in Art. 6 Abs. 1 deutlich. In dieser Vorschrift erkennen die Vertragsstaaten zwar an, dass das Kultur- und Naturerbe „ein Welterbe darstellt, zu dessen Schutz die internationale Staatengemeinschaft als Gesamtheit zusammenarbeiten muss“. Diese Anerkennung erfolgt jedoch unter der ausdrücklichen Einschränkung der vollen „Achtung der Souveränität der Staaten“ und „unbeschadet der durch das innerstaatliche Recht gewährten Eigentumsrechte“.

Diese beiden Einschränkungen „machen unmissverständlich klar, dass hier keinerlei `internationale Verwaltung´ von Kulturgütern oder irgendeine Form von extraterritorialem Status wichtiger Denkmäler vereinbart wurde“ (*Fitschen*, in: Internationaler Schutz des kulturellen Erbes der Welt – Erläuterungen zum Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23.11.1972, in: Fiedler [Hrsg.], Internationaler Kulturgüterschutz und deutsche Frage, 1991, S. 183/195, m.w.N.). Diese Güter unterliegen „hinsichtlich der Eigentums- und Hoheitsfragen weiterhin der Alleinzuständigkeit eines Staates“ (*Fitschen*, a.a.O., S. 183/205).

(2) Der zentrale Zweck der Konvention besteht somit nicht in der Festlegung eines materiell-völkerrechtlichen Schutzstandards, sondern in der Erlangung internationaler Hilfe beim Schutz von Kulturgut (vgl. *Fitschen*, in: Internationaler Schutz des kulturellen Erbes der Welt – Erläuterungen zum Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23.11.1972, in: Fiedler [Hrsg.], Internationaler Kulturgüterschutz und deutsche Frage, 1991, S. 183/193) bzw. – allgemeiner formuliert – in der *Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft zur Zusammenarbeit* zum Schutz und zur Erhaltung des Kultur- und Naturerbes, wie sie dann in den Art. 7 ff. des Übereinkommens ihre eigentliche rechtliche Ausgestaltung findet (vgl. Art. 7: „Einrichtung eines Systems internationaler Zusammenarbeit und Hilfe, das die Vertragsstaaten in ihren Bemühungen um die Erhaltung und Erfassung dieses Erbes unterstützen soll“). Diese Verpflichtung findet ihren nachdrücklichen Niederschlag auch in Art. 6 Abs. 1 des Übereinkommens, in dem die Vertragsstaaten anerkennen, dass die internationale Staatengemeinschaft als Gesamtheit zum Schutz des Welterbes zusammenarbeiten muss. Die Anerkennung eines gemeinsamen Welterbes „findet gerade in dieser Zusammenarbeitspflicht ihre rechtliche Ausgestaltung“ (so zutreffend *Genius-Devime*, Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz, 1996, S. 281).

Die Ermöglichung einer internationalen Zusammenarbeit zum Schutz des Welterbes war von Beginn an das zentrale Anliegen der UNESCO, wie die Ausführungen von *Genius-Devime* (Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz, 1996, S. 282) verdeutlichen: „Die grundlegende, für die Konvention konstitutive Bedeutung, die dieser Voraussetzung (gemeint ist die Annahme, dass überhaupt ein „Welterbe“ existiert, B.Sch.) zukam, mag sich daraus ermesen lassen, dass erst im Verlaufe der Vorarbeiten auf ihrer Grundlage an eine völkerrechtliche Vereinbarung eines internationalen Schutzes bzw. einer internationalen Zusammenarbeit in Gestalt einer Konvention gedacht wurde. Denn die ursprünglichen Überlegungen zielten nur auf eine Erweiterung der internationalen Zusammenarbeit (...). Diese internationale Zusammenarbeit sollte durch ein im Rahmen der UNESCO einzurichtendes Organ durch Richtlinien koordiniert und durch einen Fonds aus freiwilligen Beiträgen unterstützt werden. Erst in den Empfehlungen des zweiten Expertentreffens von 1969 und in dem Bericht des UNESCO-Generaldirektors von 1970 wurde eine Konvention in Erwägung gezogen, allerdings noch ohne Angaben über ihren möglichen Inhalt. Alle folgenden Konventionsentwürfe stellten sodann der Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft zur Zusammenarbeit als Grundlage des internationalen Schutzes in offensichtlich konstitutiver Absicht die Anerkennung des Schutzguts als `Welterbe´ voran.“

Der Begriff des „Welterbes“ (u.a. Art. 6 des Übereinkommens) besitzt somit eine eigenständige und konstitutive Funktion allein zu dem Zweck einer Legitimierung der internationalen Zusammenarbeit. Weitergehende Funktionen, etwa eine Einschränkung der nationalen Gestaltungsspielräume oder eine Verlagerung der Verantwortung auf die internationale Ebene, möglicherweise sogar in den alleinigen Zuständigkeitsbereich der UNESCO, sind mit diesem Begriff nicht verbunden. Diese Erkenntnis hat – nach einer

umfassenden rechtlichen Analyse u.a. der Welterbekonvention – von *Schorlemer* (Internationaler Kulturgüterschutz – Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt, 1992, S. 582 f.) wie folgt formuliert: „Selbst diejenigen Kulturgüter, die nach dem Willen der Staaten Teile des `Weltkulturerbes´ repräsentieren, bleiben, was das Eigentumsrecht oder andere dingliche Rechte betrifft, der Gesetzgebung des Territorialstaates und, wie eigens hervorgehoben wird, seiner in vollem Umfang zu respektierenden Souveränität unterworfen. Bislang sind so gut wie keine Anzeichen zu erkennen, dass die Treuhandidee, wie sie im Kulturgüterschutz durchschimmert, ernsthaft Eigentumsrechte in Frage stellt. Statt echter gemeinschaftlicher Verwaltung finden sich lediglich Ansätze zur Zusammenarbeit.“ Und vergleicht man das „Kulturerbe der Menschheit“ mit anderen Schutzgütern, die dem „gemeinsamen Erbe der Menschheit“ zugeordnet werden und eine selbständige völkervertragliche Regelung gefunden haben (insbesondere Mond und internationaler Meeresboden mit ihren Ressourcen), dann lässt sich feststellen, dass „die Geltung der jeweiligen staatlichen Rechtsordnungen (...) für die Güter des `Welterbes´ nicht aufgehoben (wird), um an ihre Stelle eine – ausschließliche – Ordnung des Völkerrechts zu setzen“ (*Genius-Devime*, Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz, 1996, S. 286).

b) Auswirkungen der Bundesstaatsklausel (Art. 34 der Konvention) auf die Pflichtenbindung der BR Deutschland

Für die Anwendung der Welterbekonvention in Deutschland ist zudem die Bundesstaatsklausel des Art. 34 des Übereinkommens von Bedeutung. Die Klausel trägt den verfassungsrechtlichen Besonderheiten von Bundesstaaten Rechnung, in denen die Gesetzgebungs- und/oder Verwaltungskompetenz zur Umsetzung der Konvention nicht (nur) beim Gesamtstaat (Bund), sondern regelmäßig bei den Gliedstaaten angesiedelt ist. Soweit die Durchführung der Konventionsbestimmungen in die Zuständigkeit des Bundes- oder Zentralgesetzgebungsorgans fällt, sind die Verpflichtungen identisch mit denen der Nicht-Bundesstaaten, d.h. es besteht für den Gesamtstaat eine umfassende Pflichtenbindung. Anders ist dies bei den Gliedstaaten: Fällt die Durchführung nach den innerstaatlichen Bestimmungen in die Zuständigkeit der Gliedstaaten, die nicht durch das Verfassungssystem des Bundes verpflichtet sind, gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen, besteht die konventionsrechtliche Pflicht des Bundes allein darin, die zuständigen Stellen der Gliedstaaten von den einschlägigen Bestimmungen zu unterrichten und ihre Annahme zu empfehlen. Der Sinn dieser differenzierten Regelung besteht darin, auch solchen Bundesstaaten die Möglichkeit zum Beitritt zu ermöglichen, die aufgrund ihrer Verfassungsordnung innerstaatlich nicht in der Lage sind, die Verpflichtungen aus der Konvention durch Maßnahmen auf der Bundesebene (Gesetzgebung und Verwaltung) zu entsprechen. In der rechtlichen Konsequenz bewirkt Art. 34 der Konvention eine Ausdifferenzierung der völkerrechtlichen Pflichtenbindung der BR Deutschland (im Außenverhältnis) dergestalt, dass diese Bindung nicht weiter geht, als der Bund selbst kraft seiner Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit gegenüber den Vertragspartnern und der UNESCO zu erfüllen in der Lage ist.

Wie oben bereits festgestellt worden ist, besteht nach dem Grundgesetz keine ausdrückliche Umsetzungspflicht der Gliedstaaten (Länder) für vom Bund abgeschlossene völkerrechtliche Verträge, soweit deren Gegenstand in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt. Auch das Prinzip der Bundestreue enthält keine solche Pflichtenstellung. Außerdem hat der Bundesgesetzgeber es unterlassen, das Vertragsabschlussverfahren in verfassungskonformer Art und Weise (Art. 59 Abs. 2 GG) auszugestalten. Somit liegen die Voraussetzungen des Art. 34 lit. b) der Konvention vor mit der Rechtsfolge, dass der Bund im Außenverhältnis nur

insoweit zur innerstaatlichen Umsetzung der Konventionsvorgaben verpflichtet ist, wie er diese nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung auch verfassungsgemäß zu transformieren befugt ist. Aufgrund dieser Kongruenz von völkerrechtlicher Verpflichtung nach außen und Transformationskompetenz nach innen verhält sich die BR Deutschland nicht konventionswidrig, wenn ein Land – was aufgrund des höchst vagen Verpflichtungsgrades der materiellen Pflichten (s.o.) ohnehin sehr unwahrscheinlich ist – rechtliche oder tatsächliche Maßnahmen ergreift, die den Status eines Objekts als Weltkulturerbe beeinträchtigen könnten.

2. Auswirkungen der Maßnahmen des Welterbekomitees

Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Abwägungsvorgangs und des Abwägungsergebnisses ist es – entgegen den Ausführungen in Gutachten II, S. 12 – unerheblich, dass das Welterbekomitee das „Dresdner Elbtal“ zwischenzeitlich in die „Rote Liste“ („Liste des gefährdeten Erbes der Welt“, Art. 11 Abs. 4 des Übereinkommens) aufgenommen hat. Weder die vorangegangene Aufnahme des „Dresdner Elbtales“ in die „Liste des Erbes der Welt“ (Art. 11 Abs. 2 des Übereinkommens) noch die Aufnahme in die Rote Liste sagen etwas aus über die Vereinbarkeit des Projektes „Waldschlösschenbrücke“ mit der UNESCO-Konvention.

Hingegen heißt es in Gutachten II, S. 12: „Bei der Beurteilung dessen, was kulturverträglich ist, sind die deutschen Behörden nicht frei. Zwar ist das Welterbekomitee nicht zu verbindlichen Entscheidungen gegenüber den Staaten berufen. Es überprüft lediglich die Einhaltung der staatlichen Schutzverpflichtungen anhand von Staatenberichten und führt die Welterbeliste sowie die Rote Liste des Welterbes in Gefahr. Dennoch wird im Völkerrecht Expertengremien zur Durchführung und Überwachung vertraglicher Regelungen eine hohe Autorität bezüglich der Auslegung der vertraglichen Bestimmungen zugemessen (...). Dies ist vom Bundesverfassungsgericht anerkannt worden, als es im Hinblick auf die – allerdings verbindlichen – Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verlangte, dass sich die zuständigen Stellen zumindest gründlich mit dessen Rechtsprechung auseinandersetzen und nach deutschem Recht zwingende Abweichungen entsprechend begründen müssen (BVerfGE 111, 307/329). Da hier aber höherrangiges Recht keine Abweichung von den völkerrechtlichen Verpflichtungen erfordert (...), bleibt es dabei, dass (...) alle deutschen Behörden und Gerichte gehalten sind, dem Völkerrecht im Rahmen der Gesetze Geltung zu verschaffen.“

Den Entscheidungen des Welterbekomitees fehlt – entgegen der vorgenannten Ansicht – jegliche Vergleichbarkeit mit den Entscheidungen internationaler, auf völkerrechtlicher Grundlage errichteter Gerichte. Deshalb ist auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur relativen Bindungswirkung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im innerstaatlichen Bereich auf die vorliegende Konstellation nicht übertragbar. Maßgeblich sind die folgenden Unterschiede:

- Urteile des EGMR sind kraft völkervertraglicher Regelung (Art. 46 EMRK) für den jeweiligen Konventionsstaat rechtlich verbindlich. Dies gilt – wie der Gutachter selbst einräumt (s.o.), ohne daraus aber die nötigen Konsequenzen zu ziehen – nicht für Entscheidungen des Welterbekomitees, für das es an einer vergleichbaren Regelung in der Welterbekonvention fehlt. Außerdem nimmt das Welterbekomitee keinerlei richterliche Funktionen wahr.
- Urteile des EGMR enthalten für den jeweiligen Konventionsstaat strikte rechtliche Gebote, die dieser i.S. einer *restitutio in integrum*, die nur höchst eingeschränkte Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, zu erfüllen hat. Entscheidungen des Welterbekomitees enthalten für die Vertragsstaaten überhaupt keine rechtlich

verbindlichen Gebote und stellen zudem – mangels Kompetenz des Komitees – auch keine authentische Interpretation der einschlägigen Normen der Konvention dar.

- In der in Gutachten II (S. 12) angeführten Entscheidung geht das BVerfG sogar davon aus, dass von der grundsätzlichen Bindung der Organe und Behörden der BR Deutschland an die Urteile des EGMR (vgl. BVerfGE 111, 307/322 f.) im Hinblick auf eine vorrangige konventionsgemäße Auslegung dann abgewichen werden darf, „wenn die Beachtung der Entscheidungen des Gerichtshofs etwa wegen einer geänderten Tatsachenbasis gegen eindeutig entgegenstehendes Gesetzesrecht oder deutsche Verfassungsbestimmungen (...) verstößt“ (BVerfGE 111, 307/329). Wenn ein solches Abweichen sogar bei völkerrechtlich verbindlichen EGMR-Urteilen möglich ist, so ist es zwingend, dass den für die Vertragsstaaten rechtlich unverbindlichen Entscheidungen des Welterbekomitees keinerlei innerstaatliche Bindungswirkung zukommen kann, nicht einmal i.S. einer Argumentationslastregel.

Die Entscheidungen des Welterbekomitees entfalten mithin rechtliche Wirkung allein als internes Recht der UNESCO. Die Wirkungen der Aufnahme eines bestimmten Gutes in die Liste des Weltkulturerbes, in die Rote Liste oder die Streichung aus der Weltkulturerbeliste sind außerhalb der Organisation rein faktischer Natur und erschöpfen sich darin, dass der jeweilige nationale Rechtsträger die Möglichkeit hat bzw. nicht hat, auf die Listung „seines“ Weltkulturerbes zu verweisen. Die Bezeichnung „Weltkulturerbe“ ist im Übrigen nicht davon abhängig, dass ein Objekt in diese Liste aufgenommen worden ist, sondern dass es die Voraussetzungen der Art. 1 und 2 der Welterbekonvention erfüllt. Angesichts dieser Trennung von rechtlich verbindlicher Innen- und allein faktischer Außenwirkung der Entscheidungen des Komitees ist es konsequent, dass den Vertragsstaaten in der Welterbekonvention keine Rechtsschutzmöglichkeiten eingeräumt worden sind.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist die Feststellung (Gutachten II, S. 12 oben), dass der Bürgerentscheid „nur insoweit rechtmäßig ist und Bindungswirkung entfalten kann, als er sich auf kulturerbeverträgliche Brückenvarianten bezieht“, und dass „die derzeit geplante Konstruktion nicht dazu zählt, *steht nach dem Beschluss des Welterbekomitees in Vilnius unzweifelhaft fest*“, rechtlich nicht haltbar. Dasselbe gilt für die Feststellung (Gutachten I, S. 7), mit der Aufnahme des Dresdner Elbtals in die Rote Liste würde sich „konkretisieren, dass die ursprüngliche Wertung der öffentlichen Belange bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses zur Elbbrücke falsch war, zumindest die Pflicht zur Erhaltung des Weltkulturerbes nicht richtig gewürdigt wurde.“

B. Verhältnis der verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung zu den Pflichten der BR Deutschland aus der Welterbekonvention

Nach Ansicht des Gutachters unterliegt das Recht der kommunalen Selbstverwaltung unmittelbar völkerrechtlichen Einschränkungen aufgrund der im UNESCO-Übereinkommen enthaltenen Bemühenspflichten (Gutachten II, S. 11): „Die verfassungsrechtlich (Artikel 28 Abs. 1 GG; Art. 84 SächsVerf.) und gesetzlich (§ 2 Abs. 1 SächsGemO; § 2 Abs. 1 SächsLKrO) gewährleistete Autonomie besteht (...) nur im Rahmen der gesetzlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen. Diesen Rahmen hat die Stadt Dresden bei allen ihren Handlungen zu beachten.“ An anderer Stelle heißt es weitergehend (Gutachten II, S. 13): „Unabhängig von den Grenzen, die die Gesetze und völkerrechtlichen Verträge der Bundesrepublik Deutschland der kommunalen Autonomie setzen, steht es weder dem Stadtrat noch der an seine Stelle tretenden Bürgerschaft frei, einen Beschluss zu fassen, der auf den Verlust eines Kulturdenkmals oder einer Kulturstätte von Weltrang zielt oder ihn impliziert. Das liegt jenseits des kommunalen Wirkungskreises. Das Weltkulturerbe zu bewahren, ist nach Art. 3 des Übereinkommens (...) in erster Linie eine staatliche Aufgabe, darüber hinaus aber auch eine internationale Angelegenheit. Denn das Weltkulturerbe ist, wie es in der Präambel des Übereinkommens heißt, ein Erbe `der ganzen Menschheit`. *Darüber zu befinden, ist also keine Angelegenheit der örtlichen*

Gemeinschaft.“ In dieselbe Richtung geht die Formulierung (Gutachten II, S. 2): *„Der Stadt steht es nicht frei, auf den Weltkulturerbetitel zu verzichten. Vielmehr ist sie rechtlich verpflichtet, das Kulturerbe zu bewahren.“*

Zur Klarstellung des Verhältnisses der verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung zu den Pflichten der BR Deutschland aus der Welterbekonvention kann auf die Ergebnisse der vorstehenden Untersuchung verwiesen werden. Zu beachten ist insbesondere Folgendes:

Die Vertragsstaaten der Konvention treffen grundsätzlich nur Bemühenspflichten, nicht aber strikte Rechtsgebote zum Schutz und zur Erhaltung des auf ihrem Territorium belegenen Weltkulturerbes. Die Konvention gibt diesbezüglich keinen bestimmten, materiellen Schutzstandard verbindlich vor, sondern überlässt es allein den Vertragsstaaten, sich darum zu „bemühen“, die Zielsetzungen des Vertrages „nach Möglichkeiten und im Rahmen der Gegebenheiten“ des Landes zu verwirklichen. Überdies trifft die BR Deutschland eine solche Bemühenspflicht nur, soweit der Bund selbst zur Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben verfassungsrechtlich ermächtigt ist. Im Übrigen hat der Bund – auch im Außenverhältnis zur UNESCO und den anderen Vertragsstaaten – nur die Pflicht, die Länder über die Bestimmungen der Welterbekonvention zu unterrichten und ihnen die Annahme zu empfehlen. Vor diesem Hintergrund sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen der BR Deutschland schon nach ihrem Struktur und ihrem Inhalt gar nicht geeignet, verfassungsrechtliche Gewährleistungen wie das Recht der kommunalen Selbstverwaltung einzuschränken.

Die vertragliche Begrifflichkeit, wonach Teile des Kultur- oder Naturerbes als „Bestandteil des Welterbes der ganzen Menschheit erhalten werden müssen“ (Präambel der Konvention), begründet keine Verlagerung der Entscheidungskompetenzen auf die UNESCO oder ein internationales Verwaltungsregime über die gelisteten Objekte. Sie ist vielmehr konstitutive Grundvoraussetzung dafür, dass diese Fragen überhaupt zum Gegenstand des internationalen Interesses werden und eine völkervertragliche Regelung finden konnten. Hinzuweisen ist auch insoweit noch einmal darauf, dass auch die Anerkennung als „Welterbe“ unter voller Achtung der Souveränität der Staaten und unbeschadet der durch das innerstaatliche Recht garantierten Eigentumsrechte erfolgt ist. Für das verfassungsrechtlich garantierte Recht der kommunalen Selbstverwaltung kann selbstverständlich nichts anderes gelten.

Für eine verfassungsgemäße Einschränkung des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung fehlt es den völkerrechtlichen Verpflichtungen der BR Deutschland zudem an der erforderlichen gesetzlichen Regelung im innerstaatlichen Recht. Denn Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG sieht eine Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung nur „im Rahmen der Gesetze“ vor. Somit können auch völkerrechtliche Verträge, soweit sie überhaupt zur Einschränkung der Selbstverwaltungsgarantie geeignet sind (was durchaus Bedenken unterliegt), diese Wirkung nur dann entfalten, wenn der Bundes- oder Landesgesetzgeber sie kompetenz- und auch im Übrigen verfassungsgemäß in innerstaatliches Recht umgesetzt hat. Dies ist – wie oben gezeigt worden ist – bei der Welterbekonvention bislang nicht der Fall.

Es steht vorliegend auch nicht in Frage, ob die Stadt Dresden zu einem „Verzicht“ auf den „Weltkulturerbetitel“ befugt oder nicht befugt ist. Dieser „Titel“, soweit damit die Aufnahme in die „Liste des Erbes der Welt“ (Art. 11 Abs. 2 der Konvention) gemeint ist, ist nichts anderes als eine organisationsinterne Entscheidung des Welterbekomitees. Ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen das Welterbekomitee überhaupt befugt ist, ein einmal in die Liste aufgenommenes Objekt wieder zu streichen, ist – da es für eine solche Maßnahme an einer ausdrücklichen Regelung in der Welterbekonvention fehlt – nicht unproblematisch, bedarf aber vorliegend keiner Erörterung.

C. Einbeziehung des „Weltkulturerbes“ in die planerische Abwägungsentscheidung

Nach Ansicht des Gutachters ist der Planfeststellungsbeschluss zur Waldschlösschenbrücke wegen Nichtberücksichtigung der Verpflichtungen der BR Deutschland aus der Welterbekonvention aufzuheben (Gutachten II, S. 8 ff.): „In dem Planfeststellungsbeschluss wird das Übereinkommen mit keinem Wort erwähnt; ebenso wenig wird das Elbtal als Weltkulturerbe angesprochen. Das mag seinen – unzureichenden – Grund darin haben, dass zum Zeitpunkt seines Erlasses das Elbtal noch nicht in die Welterbeliste aufgenommen war. Die Eigenschaft eines Welterbes und die daraus folgenden Schutzverpflichtungen hängen aber nicht von der formalen Listung durch das Welterbekomitee ab. Was ein Weltkulturerbe bzw. ein Weltnaturerbe ist, bemisst sich vielmehr allein nach den in Art. 1 bzw. 2 des Übereinkommens genannten materialen Kriterien. Solche Güter sind nach Art. 3 von den betreffenden Staaten zu identifizieren. Sind diese Voraussetzungen gegeben, ist der Staat nach Art. 4 zum Schutz und zur Erhaltung des Welterbes verpflichtet. (...) Wenn (das Dresdner Elbtal) im Gegensatz zu einigen kleinen Schutzflächen dennoch nicht berücksichtigt wurde, liegt darin ein erhebliches Abwägungsdefizit. (...) Der dadurch bedingte Mangel ist umso gravierender, als ein Weltkulturerbe nicht in gleicher Weise wie andere öffentliche und private Belange in die nach § 39 Abs. 3 S. 1 SächsStrG vorzunehmende Abwägung eingestellt werden kann. Vielmehr ist dabei nach völkerrechtskonformer Auslegung dieser Bestimmung darauf zu achten (...), dass die Hoheitsträger alles in ihren Kräften Stehende tun, um das Weltkulturerbe zu bewahren (Art. 4 des Übereinkommens). Wenn es also im Planfeststellungsbeschluss heißt, dass sich trotz der unbestrittenen Eingriffe in das Landschaftsbild und der Beeinträchtigung der Blickbeziehungen andere Planungsvarianten nicht aufdrängen (...) oder dass eine Tunnellösung andere Nachteile mit sich brächte (...), so wird das dem qualifizierten öffentlichen Belang des Erhalts des Welterbes nicht gerecht. Es genügt nicht, Vor- und Nachteile abzuwägen; vielmehr müssen die Möglichkeiten ausgeschöpft werden, erhebliche Beeinträchtigungen des Welterbes zu vermeiden.“

Dass der Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner Gesetzgebungszuständigkeit (BauGB, ROG) Vorschriften erlassen hat, die eine Einbeziehung der in der Welterbekonvention niedergelegten völkerrechtlichen Wertungen auf dem Wege der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des nationalen Rechts erlauben (vgl. Gutachten I, S. 6), ist zwar zutreffend, kann aber nicht dazu führen, dass diese Bemühenspflicht Vorrang genießt vor anderen in die Abwägung einzustellenden öffentlichen und privaten Belangen und Interessen („qualifizierter öffentlicher Belang“). Da es an einer gesetzlichen Transformation der Welterbekonvention in das nationale Recht fehlt, sind die staatlichen Stellen der BR Deutschland nicht verpflichtet, etwaige völkerrechtsnormative Wertungen in die Abwägungsentscheidung einzubeziehen; dies ist ihnen aber auch nicht verboten (s.o.). Die Nichteinbeziehung führt jedenfalls nicht zu einem planungsrechtlich erheblichen Abwägungsfehler.

Nichts anderes gilt für die Berücksichtigung und Abwägung dieser Interessen und Belange bei der Anwendung des Landesrechts, vorliegend des § 39 Abs. 3 S. 1 SächsStrG. Da es sich ohnehin allenfalls um eine Bemühenspflicht handelt (sofern man den Pflichtencharakter für die Länder aufgrund der Bundesstaatsklausel nicht gänzlich in Abrede stellt, s.o.), können der Schutz und die Erhaltung des Weltkulturerbes „Dresdner Elbtal“ keinen generellen oder sogar absoluten Vorrang beanspruchen. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Formulierung, dass der Vertragsstaat zur Sicherstellung dieses Auftrags „alles in seinen Kräften Stehende“ tun wird (Art. 4 S. 2 des Übereinkommens). Es handelt sich nach dieser Formulierung lediglich um eine Rechtspflicht, bei deren Erfüllung die nationalen Stellen weitgehende Gestaltungsspielräume beanspruchen dürfen (s.o.), wie die Bemühensklausel des Art. 5 („nach Möglichkeit und im Rahmen der Gegebenheiten seines Landes“) nachdrücklich verdeutlicht.

Dass im Planfeststellungsbeschluss der Weltkulturerbe-Charakter des Dresdner Elbtals gem. Art. 1 f. der Konvention (unabhängig von der später erfolgten Listung) keine ausdrückliche Erwähnung gefunden hat, führt vor diesem Hintergrund keineswegs zu einer Fehlerhaftigkeit der Abwägungsentscheidung. Das wäre nur dann anders, wenn der nationale Gesetzgeber das „deutsche Weltkulturerbe“ unter einen besonderen staatlichen Schutz gestellt hätte. Wie oben

bereits gezeigt werden konnte, ist dies jedoch nicht der Fall, zumal es an jeglicher spezifischen gesetzlichen Regelung fehlt. Der Aspekt des „Landschaftsbildes“ und der Gesichtspunkt der „Blickbeziehungen“ sind in die Abwägungsentscheidung im Rahmen der allgemeinen Vorschrift (§ 39 Abs. 3 S. 1 SächsStrWG) eingegangen, so dass daran weder aus völkerrechtlicher noch aus verfassungsrechtlicher Sicht etwas zu beanstanden ist.

Köln, den 20. September 2006

Prof. Dr. Burkhard Schöbener