



Technische Universität Dresden, 01062 Dresden

Prof. Dr.  
Ulrich Fastenrath

Büro: Marion Quaas  
Telefon: 0351 463-37334  
Telefax: 0351 463-37213  
E-Mail: quaas@jura.tu-dresden.de

## **K u r z 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**

### **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**

Vor zwei Jahren hat das „Komitee für das Erbe der Welt“ (Welterbekomitee), das aus 21 Staatenvertretern besteht und bei der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) errichtet worden ist, das Dresdener Elbtal in die Welterbeliste aufgenommen. Laut der Begründung ist Dresden ein europäischer Schnittpunkt von Kultur, Wissenschaft und Technologie. Seine Kunstsammlungen, Architektur, Parks und die Lage der Stadt am Fluss hätten im 18. und 19. Jahrhundert auf ganz Zentraleuropa ausgestrahlt. Die barocke Architektur repräsentiere zusammen mit den Häusern des Bürgertums und den Industriebauten die städtische Entwicklung im modernen Zeitalter und forme sie zu einem kunstvollen Ensemble, das eingebettet im Elbtal eine herausragende Kulturlandschaft bilde. Deren Wert sei lange Zeit anerkannt worden, gerate aber nun unter Änderungsdruck ([http://www.unesco.de/c\\_bibliothek/info-welterbekonvention.pdf](http://www.unesco.de/c_bibliothek/info-welterbekonvention.pdf)).

### **1. Aufnahme in die und Streichung aus der Weltkulturerbeliste, Rote Liste des Welterbes in Gefahr**

#### *a) Aufnahme in die Weltkulturerbeliste*

Grundlage für die Aufnahme von Denkmälern, Ensembles oder Kulturlandschaften in die Welterbeliste ist das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt aus dem Jahr 1972. Danach muss das Kulturerbe aus geschichtlichen, künstlerischen oder wissenschaftlichen Gründen von außergewöhnlichem universellem Wert sein. Wann das der Fall ist, wird in Richtlinien näher erläutert:

### **Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention**

(2. Februar 2005)

(<http://whc.unesco.org/archive/opguide05-en.pdf>)

49. Outstanding universal value means cultural and/or natural significance which is so exceptional as to transcend national boundaries and to be of common importance for present and future generations of all humanity. As such, the permanent protection of this heritage is of the highest importance to the international community as a whole. The Committee defines the criteria for the inscription of properties on the World Heritage List.

77. The Committee considers a property as having outstanding universal value (see paragraphs 49-53) if the property meets one or more of the following criteria. Nominated properties shall therefore :

- (i) represent a masterpiece of human creative genius;
- (ii) exhibit an important interchange of human values, over a span of time or within a cultural area of the world, on developments in architecture or technology, monumental arts, town-planning or landscape design;
- (iii) bear a unique or at least exceptional testimony to a cultural tradition or to a civilization which is living or which has disappeared;
- (iv) be an outstanding example of a type of building, architectural or technological ensemble or landscape which illustrates (a) significant stage(s) in human history;
- (v) be an outstanding example of a traditional human settlement, land-use, or sea-use which is representative of a culture (or cultures), or human interaction with the environment especially when it has become vulnerable under the impact of irreversible change;
- (vi) be directly or tangibly associated with events or living traditions, with ideas, or with beliefs, with artistic and literary works of outstanding universal significance.

.....

Bezüglich des Dresdener Elbtals hat das Welterbekomitees die Kriterien ii – v bejaht und zugleich dazu aufgefordert, den Welterbestatus mit Blick auf das sechste Kriterium zu erweitern. Das Übereinkommen und die Richtlinien regeln weiterhin das Verfahren des Welterbekomitees. Seine Entscheidungen werden vorbereitet durch ein Sekretariat, das

Welterbezentrum bei der UNESCO unter der Leitung von Francesco Bandarin, und dem Internationalen Rat für Denkmalpflege (ICOMOS), der seinerseits einzelne Gutachter bestellt.

*b) Aufnahme eines Objekts in die „Rote Liste des Welterbes in Gefahr“*

Das Welterbekomitee führt zudem eine „Liste des gefährdeten Erbes der Welt“ (Artikel 11 Absatz 4 des Übereinkommens). In sie werden die Objekte aufgenommen, deren Eigenschaft als Kulturerbe von außergewöhnlichem universellem Wert ernsthaft und durch spezifische Gefahren bedroht ist. Das ist unter anderem der Fall, wenn die historische Authentizität oder die kulturelle Bedeutung in erheblichem Umfang durch Großvorhaben beeinträchtigt wird, weiterhin wenn es an einer Politik zur Erhaltung des Kulturerbes fehlt.

Für die Aufnahme eines Objekts in die Rote Liste kommt es nicht darauf an, ob der geplante Brückenbau dem Welterbekomitee bekannt war, als dem Dresdener Elbtal der Welterbetitel verliehen wurde, und ob sich das Komitee auf der Grundlage des Antrags und des ICOMOS-Gutachtens zutreffende Vorstellungen gemacht hat. Unbeachtlich ist weiterhin, wer für Fehler in der Entscheidungsvorlage verantwortlich ist. Das Welterbekomitee entscheidet über die Aufnahme eines Objekts in die Rote Liste allein nach Artikel 11 Absatz 4 des Übereinkommens, den zugehörigen Richtlinien und nach heutigem Wissen. Es gibt keinen Gutgläubenschutz oder Ähnliches wie im deutschen Verwaltungsrecht, wonach die Verwaltung unter Umständen eine rechtswidrige Entscheidung aufrechterhalten muss, wenn ein Bürger auf sie vertraut hat. Bezüglich des Elbtals kommt hinzu, dass das Welterbekomitee in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2004 bereits von einem Änderungsdruck gesprochen hat, der die Kulturlandschaft Dresdens verletzbar gemacht hat. Nach den Richtlinien muss der Vertragsstaat dann die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um das Weltkulturerbe vor Beeinträchtigungen zu bewahren.

Die Aufnahme eines Objekts in die Rote Liste dient als Mahnung an den betreffenden Staat, das Notwendige zur Erhaltung des Weltkulturerbes zu tun, also etwa Planungen mit negativen Auswirkungen fallen zu lassen. Bei armen Staaten können zugleich Maßnahmen für internationale Hilfen in Gang gesetzt werden.

### *c) Streichung von der Welterbeliste*

Verliert ein Objekt, das in die Welterbeliste aufgenommen wurde, in der Folgezeit die Merkmale eines Kulturerbes von außergewöhnlichem universellen Wert, kann es nach den Paragraphen 192 bis 198 der Richtlinie zu dem Übereinkommen wieder von der Liste gestrichen werden. Auch hier kommt es nicht darauf an, ob die Planungen zu Projekten, die das Weltkulturerbe beeinträchtigen, bei der Aufnahme in die Liste schon bekannt waren und ob sie in ihren Auswirkungen auf das Kulturerbe richtig beurteilt wurden. Entscheidend ist allein, ob die Kriterien für ein Weltkulturerbe noch vorliegen. Sollte also das Dresdener Elbtal jetzt wegen der Brückenplanung auf die Rote Liste des gefährdeten Weltkulturerbes gesetzt und der Bau trotzdem durchgeführt werden, wäre mit einer Streichung von der Welterbeliste zu rechnen.

## **2. Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt**

Nach Artikel 4 des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt erkennen alle Vertragsstaaten, zu denen auch Deutschland gehört, ihre Verpflichtung an, „Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen ... Kultur- und Naturerbes sowie seine Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen.“ Um dies zu gewährleisten, „soll 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 in erschöpfende Planungen einzubeziehen ...“ (Artikel 5 des Übereinkommens)

Dieser Verpflichtung ist der Bundesgesetzgeber nachgekommen, indem er bei der Raumordnung und der Städteplanung die Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes, der erhaltenswerten Ortsteile von geschichtlicher, künstlerischer und städtebaulicher Bedeutung sowie der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes

(Paragraph 1 Absatz 6 Nr. 5 Baugesetzbuch) und die Erhaltung der Kulturdenkmäler fordert (§ 2 Nr. 3 Raumordnungsgesetz). Diese gesetzlichen Bestimmungen sind im Lichte der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auszulegen, d. h. das Weltkulturerbe ist bei den betreffenden Planungen nach Kräften zu schützen.

Die Waldschlösschenbrücke ist allerdings nicht auf der Grundlage eines Bundesgesetzes, sondern nach Paragraph 39 des Sächsischen Straßengesetzes genehmigt worden. Auch diese Bestimmung sieht jedoch bei der Planung die Einbeziehung aller öffentlichen Belange vor. Hierzu zählen die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands zum Schutz des Kulturerbes. Die Bundesstaatsklausel des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Artikel 34), wonach die Länder nicht unbedingt zu dessen gesetzlicher Umsetzung verpflichtet sind, ist daher hier ohne Bedeutung.

Problematisch ist freilich, wie ein möglicher Fehler im Planfeststellungsverfahren für die Elbbrücke noch korrigiert werden kann. Einzelne Bürger jedenfalls können die öffentlichen Belange nicht geltend machen (vgl. dazu den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Bautzen vom 15.12.2005 im einstweiligen Rechtsschutzverfahren – 5 BS 300/05, abgedruckt in: Sächsische Verwaltungsblätter 2006, Heft 5, Seite 112). Sollte jedoch das Welterbekomitee das Dresdener Elbtal in die Rote Liste des Welterbes in Gefahr aufnehmen, würde sich damit 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. Das Regierungspräsidium als Planfeststellungsbehörde wäre dann verpflichtet zu prüfen, ob der Beschluss zurückzunehmen ist. Dies muss nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz binnen eines Jahres geschehen ab dem Zeitpunkt, zu dem die Behörde Kenntnis von den Tatsachen erhält, die den Erhalt des Weltkulturerbes gefährden. Ob diese Frist mit der Aufnahme in die Rote Liste beginnt oder bereits mit dem Datum, als der Plan in Kenntnis aller Unterlagen festgestellt wurde, erscheint fraglich. Gute Gründe sprechen dafür, das Ergebnis eines völkerrechtlichen Bewertungsverfahrens als Tatsache im Sinne von Paragraph 48 Absatz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz anzusehen (in diesem Sinne wird in – freilich etwas anders gelagerten – europarechtlichen Zusammenhängen verfahren).

### **3. Bindungswirkung des Bürgerentscheids**

In einem Bürgerentscheid hat sich die Dresdener Bevölkerung am 27. Februar 2005 mit deutlicher Mehrheit für den Bau der Waldschlösschenbrücke ausgesprochen. Nach Paragraph 24 der Sächsischen Gemeindeordnung steht der Bürgerentscheid einem Beschluss des Stadtrats gleich, kann von diesem jedoch innerhalb von drei Jahren nicht abgeändert werden. Auch aus der Bevölkerung darf binnen drei Jahren kein neuer Bürgerentscheid angestrebt werden (Paragraph 25 Absatz 1 Sächsische Gemeindeordnung). Jedoch kann der Stadtrat mit einer Zweidrittelmehrheit jederzeit einen neuen Bürgerentscheid zur Brücke beschließen.

Solange dies nicht geschehen ist, bindet der Bürgerentscheid aus dem Jahr 2005 den Oberbürgermeister und die Stadtverwaltung; sie haben die Beschlüsse des Stadtrats bzw. die diesen gleichgestellten Bürgerentscheide zu vollziehen. Stadtratsbeschlüsse und Bürgerentscheide sind ihrer Rechtsnatur nach vorbereitende Akte kommunaler Willensbildung, die nach außen, d. h. außerhalb der Verwaltung keinerlei Wirkung erzeugen. Verwaltungsintern bilden sie jedoch im Umfang ihrer Vorgaben die Grundlage für die außenwirksame Tätigkeit des Oberbürgermeisters und der Beigeordneten.

Gegenstand des Bürgerentscheids war allerdings nur der Bau der Waldschlösschenbrücke als solcher und die dazu gehörige Verkehrsführung, jedoch nicht die konkrete Bauausführung. Der Stadtrat ist daher nicht an die Planung gebunden, die dem Planfeststellungsbeschluss vom Februar 2004 zugrunde lag. Zwar ist die Tunnellösung am rechten Elbufer vorgegeben, nicht aber die Gestaltung der Brücke. Da gerade sie ein wesentlicher Faktor im Hinblick auf die Erhaltung des Dresdener Elbtals als Weltkulturerbe ist, sind hier Planungsänderungen nicht nur möglich, sondern rechtlich geboten, sofern die Brücke in der geplanten Ausführung das Weltkulturerbe erheblich beeinträchtigt. Des Weiteren hat der Bürgerentscheid keine zeitlichen Vorgaben gemacht, so dass die Verwaltung auch aus diesem Grund nicht an Umplanungen gehindert ist.

Dresden, den 11. Juli 2006

Prof. Dr. Ulrich Fastenrath