



Technische Universität Dresden, 01062 Dresden

Prof. Dr.  
**Ulrich Fastenrath**

Büro: Marion Quaas  
Telefon: 0351 463-37334  
Telefax: 0351 463-37213  
E-Mail: [fasten@jura.tu-dresden.de](mailto:fasten@jura.tu-dresden.de)

## **R e c h t s 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**

### **zur Zulässigkeit des Baus der Waldschlösschenbrücke und zum Beschluss des Stadtrats der Landeshauptstadt Dresden vom 20. Juli 2006 zum Erhalt des Weltkulturerbestatus für das Dresdner Elbtal**

#### **I. Zusammenfassung der Ergebnisse**

1. Im Planfeststellungsbeschluss des Regierungspräsidenten zum Bau der Waldschlösschenbrücke sind auf Grund unterbliebener Berücksichtigung der Welterbekonvention die öffentlichen Interessen nicht richtig gewichtet worden; der Planfeststellungsbeschluss ist daher zwingend aufzuheben. Hierzu ist der Regierungspräsident auf Grund des Rechtsstaatsprinzips und im Hinblick auf die Bundestreue verpflichtet.

2. Die Stadt Dresden ist 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 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.

3. Die Waldschlösschenbrücke darf deshalb nur gebaut werden, wenn sie mit dem Weltkulturerbe „Dresdner Elbtal“ verträglich ist. Dass dies bei der derzeitigen Planung nicht der Fall ist, steht nach der Entscheidung des Welterbekomitees vom Juli 2006 unzweifelhaft fest. Der Stadtrat musste daher die Vergabe der Bauleistungen für die Brücke aussetzen. Da der Bürgerentscheid vom Februar 2005 sich nur auf eine weltkulturerbeverträgliche Brückenkonstruktion bezogen haben kann – andernfalls wäre er rechtswidrig –, steht er dem Beschluss des Stadtrats vom 20. Juli 2006 nicht entgegen.

4. Ein etwaiger erneuter Bürgerentscheid darf das Weltkulturerbe „Dresdner Elbtal“ nicht in Frage stellen. Der Stadt steht es nicht frei, auf den Weltkulturerbetitel zu verzichten. Vielmehr ist sie rechtlich verpflichtet, das Kulturerbe zu bewahren. Dem hat die Fragestellung Rechnung zu tragen, die unabhängig von der Antwort mit ja oder nein zu einem weltkulturerbeverträglichen Resultat führen muss.

5. Gegen – bereits angekündigte – rechtsaufsichtliche Maßnahmen des Regierungspräsidenten steht der Stadt Dresden der Rechtsweg bis hin zum Bundesverfassungsgericht offen. Anders als in den bisherigen, von Bürgern und Naturschutzverbänden eingeleiteten Verfahren gegen die Waldschlösschenbrücke könnte in diesem Verfahren das öffentliche Interesse am Erhalt des Weltkulturerbes und die Notwendigkeit zu völkerrechtskonformem Verhalten geltend gemacht werden.

6. Die Bundesregierung kann vom Freistaat Sachsen die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands verlangen und äußerstenfalls in einem Bund-Länder-Streit gerichtlich durchsetzen.

## **II. Der Beschluss des Stadtrats vom 20. Juli 2006 und sein Verhältnis zum Bürgerentscheid vom Februar 2005**

### *1. Der Inhalt des Stadtratsbeschlusses vom 20. Juli 2006 und des Widerspruchs des Oberbürgermeisters*

In der Sitzung am 20. Juli 2006 hat der Stadtrat der Landeshauptstadt Dresden den Oberbürgermeister beauftragt,

- eine Vorlage für einen erneuten Bürgerentscheid vorzubereiten;
- in Gesprächen mit dem Welterbezentrums der UNESCO auszuloten, unter welchen Voraussetzungen der Welterbestatus für das Dresdner Elbtal gesichert werden kann;
- die Vergabe von Bauleistungen für die Waldschlösschenbrücke zunächst auszusetzen;
- Maßnahmen zur Realisierung des Verkehrszugs Waldschlösschenbrücke nur im Konsens mit der UNESCO zu veranlassen (Beschluss Nr. A0308-SR35-06).

Dagegen hat der Zweite Bürgermeister, Herbert Feßenmayr, in Vertretung des Oberbürgermeisters gemäß § 52 Absatz 2 Satz 1 SächsGemO Widerspruch erhoben. Dieser wird damit begründet, dass der Bürgerentscheid vom 25. Februar 2005 für die Stadt verbindlich und dementsprechend umzusetzen sei. Eine etwaige Veränderung der dem Bürgerentscheid zugrunde liegenden Verhältnisse entbinde nicht von dieser Verpflichtung. Er könne während der dreijährigen Bindungsfrist nur durch einen neuen, vom Stadtrat zu beschließenden Bürgerentscheid abgeändert werden; ein entsprechender Beschluss sei aber nicht gefasst worden.

Während der Beschluss des Stadtrats die notwendigen Folgerungen aus dem Übereinkommen über den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972 zieht (dazu noch III.), knüpft der Widerspruch am Bürgerentscheid von 2005 und dessen Bindungswirkung an, die freilich überschätzt wird.

## 2. Reichweite der Bindungswirkung des Bürgerentscheids

### a) Inhaltliche Bindung nach der zur Entscheidung gestellten Frage

Dem Bürgerentscheid lag die Frage zugrunde, ob die Bürgerschaft auf der Höhe des Waldschlösschens eine Elbbrücke samt einer genauer bezeichneten verkehrlichen Anbindung haben wolle. Hingegen war keine bestimmte Brückenkonstruktion vorgegeben. Infolgedessen bezieht sich die Bindungswirkung des Bürgerentscheids auch lediglich auf den Brückenbau als solchen, nicht aber auf eine bestimmte Bauausführung. Insoweit besteht Raum für Umplanungen.

Allerdings darf der Stadtrat mit dem Wunsch nach Planungsänderungen nicht den Bürgerwillen unterlaufen, d. h. den Bau in Ausführung des Bürgerentscheids ungebührlich verzögern. Davon kann jedoch nicht die Rede sein, wenn der Stadtrat sachliche Gründe gegen die konkrete, von der Stadtverwaltung vorbereitete Brückenplanung vorbringen kann. Hier geht es darum, eine Vereinbarkeit der Brücke mit dem Weltkulturerbestatus herbeizuführen. Daran besteht ein öffentliches Interesse, das zu wahren dem Stadtrat obliegt. Das Vorbringen der Stadtratsmehrheit ist auch nicht verspätet, da erst auf der Tagung des Welterbekomitees in Vilnius am 11. Juli 2006 unbestreitbar klar geworden, dass die bisherigen Planungen zum Verlust des Weltkulturerbestatus führen werden.

### b) Bindungswirkung nur im Rahmen der Gesetze und der kommunalen Autonomie

Ein Bürgerentscheid kann weiterhin Bindungswirkung nur im Rahmen der Gesetze entfalten. Anders als ein Volksentscheid, der auf der Stufe eines Gesetzes oder gar der Verfassung steht (Artikel 70 und 75 Absatz 3 SächsVerf), steht der Entscheid der Bürgerschaft unter dem Gesetz (es ist deshalb verfehlt, wenn im Widerspruch des Oberbürgermeisters und einigen Presseverlautbarungen von einer „Entscheidung des Volkes“ die Rede ist). Der Bürgerentscheid darf demzufolge keine gesetzeswidrigen Ziele verfolgen (§ 24 Absatz 2 SächsGemO) und ist so auszulegen, dass er gesetzeskonform ist. Der Bürgerentscheid zur

Waldschlösschenbrücke findet seine Grenze somit in den Gesetzen, deren Anwendung im Planfeststellungsbeschluss von 2004 zu diesem Vorhaben verbindlich geregelt wurde (der Planfeststellungsbeschluss ist zwar wegen eines erheblichen Abwägungsdefizits vom Regierungspräsidenten aufzuheben [dazu unten III.2.], ist aber dennoch einstweilen wirksam) sowie in sonstigen rechtlichen Verpflichtungen der Stadt. Dazu gehören auch die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt mit seiner Verpflichtung zur Erhaltung des Kulturerbes (dazu näher unten III.3.).

#### c) Zeitliche Bindung eines Bürgerentscheids

Schließlich endet die Bindungswirkung eines Bürgerentscheids vor Ablauf der Dreijahresfrist gemäß § 24 Absatz 4 Satz 2 SächsGemO mit einem neuen Bürgerentscheid in derselben Sache. Dabei ist es sachlich geboten, den Vollzug des ersten Bürgerentscheids nicht erst auszusetzen, wenn der Stadtrat mit Zweidrittelmehrheit die Durchführung des neuen Bürgerentscheids nach § 24 Absatz 1, 2. Alternative SächsGemO beschlossen hat, sondern bereits dann, wenn der Stadtrat diesen Bürgerentscheid ernsthaft anstrebt. Abhängig von der Komplexität der Sach- und Rechtslage muss ihm genügend Zeit zur Vorbereitung gegeben werden, ohne dass schon zuvor vollendete Tatsachen geschaffen werden. Insoweit ist es auch sachgerecht, wie geschehen, den Oberbürgermeister mit der Vorbereitung des neuen Bürgerentscheids zu beauftragen. Entgegen dem in der Öffentlichkeit verbreiteten Eindruck hat Dresden nämlich nicht die Wahl, die Brücke zu bauen und auf den Weltkulturerbestatus zu verzichten oder aber diesen Status unter Verzicht auf den Brückenbau zu erhalten. Vielmehr ist die Stadt zur Erhaltung des vorhandenen Weltkulturerbes verpflichtet. Hier eine Frage zu formulieren, die unabhängig von der Beantwortung mit ja oder nein zu einem rechtmäßigen Ergebnis führt, ist nicht einfach, zumal in sie auch noch die gebotenen Abwägungen (dazu unten III.3., 4.) Eingang finden müssen.

Die wiederholte Befassung des Stadtrats mit diesem Thema nach einer entsprechenden Vorlage durch den Oberbürgermeister ist zudem nicht durch § 36 Absatz 5 SächsGemO ausgeschlossen, weil danach die Stadtratsmehrheit jeden Gegenstand erneut auf die Tagesordnung bringen kann. Lediglich Minderheiten haben vor Ablauf von sechs Monaten regelmäßig keinen Anspruch auf wiederholte Beratung eines bereits im Stadtrat behandelten Gegenstands. Die fehlende Zweidrittelmehrheit für einen erneuten Bürgerentscheid auf der Sitzung des Stadtrats am 20. Juli hindert also nicht eine erneute Beschlussfassung in dieser Frage.

#### d) Folgerungen für die (Un)begründetheit des Widerspruchs

Auf die vorgenannten Gesichtspunkte geht die Begründung des Widerspruchs gegen den Stadtratsbeschluss nicht ein. Sie sieht ihn offenbar allein als Ausdruck einer Verzögerungstaktik. Schlüssig wäre das allerdings nur, wenn erstens jegliche Brückenbauvariante am Waldschlösschen den Charakter des Weltkulturerbes zerstören würde. In diesem Sinne hat sich nach Zeitungsberichten ein Mitglied der deutschen Delegation geäußert, die zur letzten Sitzung des Welterbekomitees in Vilnius entsandt worden ist. Öffentliche Bemerkungen der zuständigen Mitarbeiterin im Welterbezentrums kann man im gleichen Sinne verstehen. Es handelt sich dabei aber nur um subjektive Einschätzungen. Ohne eine eingehende Prüfung alternativer Brückenkonstruktionen gemeinsam mit dem Welterbezentrums dürfen sie nicht übernommen werden. Zweitens setzt der Widerspruch eine Wahlfreiheit der Stadt Dresden voraus. Dem liegt – ebenso wie einem (unverhohlen drohenden) rechtlichen Hinweis auf disziplinar- und haftungsrechtliche Konsequenzen, den nach einem Bericht der Sächsischen Zeitung vom 26. Juni („Freistaat macht Druck“, S. 13) ein Abteilungsleiter des Regierungspräsidiums dem Dresdner Oberbürgermeister übermittelt hat – eine verwaltungsrechtliche Blickverengung zugrunde, die die Verpflichtung von Verwaltungsstellen zur Ausführung völkerrechtlicher Verträge außer acht lässt und damit die Rechtslage verkennt (dazu noch unten III.1., 3., 4.).

In der gegebenen Situation ist allein der vom Stadtrat beschlossene Weg geeignet, im Rahmen der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt der Bindung an den Bürgerentscheid gerecht zu werden. Die Vergabe von Bauleistungen wäre unter den derzeitigen Umständen rechtswidrig.

### **III. Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (1972)**

#### *1. Die Bemühensverpflichtung aus dem Welterbeübereinkommen und das Gebot der völkerrechtskonformen Anwendung des nationalen Rechts*

Nach Artikel 4 des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt erkennt jeder Vertragsstaat – dazu gehört auch Deutschland – seine Verpflichtung an, „Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Kultur- und Naturerbes sowie seine Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen“ und „hierfür alles in seinen Kräften Stehende“ zu tun. Um dies zu gewährleisten, soll sich jeder Vertragsstaat laut Artikel 5 des Übereinkommens „bemühen, nach Möglichkeit und im Rahmen der Gegebenheiten seines Landes

- a) eine allgemeine Politik zu verfolgen, die darauf gerichtet ist, dem Natur- und Kulturerbe eine Funktion im öffentlichen Leben zu geben und den Schutz dieses Erbes in erschöpfende Planungen einzubeziehen ...“

Diese völkerrechtlichen Bemühensverpflichtungen, „alles in seinen Kräften Stehende“ zu tun und „nach Möglichkeit ... den Schutz dieses Erbes in erschöpfende Planungen einzubeziehen“, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen der bestehenden Gesetze zu beachten. Aus der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes folgert das Gericht, dass „das nationale Recht nach Möglichkeit im Einklang mit dem Völkerrecht auszulegen ist“ (BVerfG, Entscheidungssammlung Bd. 74, S. 358 [370], Bd. 111, S. 307 [324]; dazu auch *Schweitzer*, Staatsrecht III: Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 8. Aufl. 2004, S. 160 f.). 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, so dass Konflikte zwischen dem nationalen Recht und den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland möglichst vermieden werden. Diese Pflicht zur völkerrechtskonformen Anwendung der deutschen Gesetze trifft die jeweils zuständigen Behörden und Gerichte unmittelbar.

*2. Abwägungsdefizit des Planfeststellungsbeschlusses bezüglich der Waldschlösschenbrücke durch Nichtberücksichtigung der Welterbekonvention; Verpflichtung zur Aufhebung des Beschlusses durch den Regierungspräsidenten*

Der Verpflichtung zur Beachtung des Völkerrechts und zur völkerrechtskonformen Anwendung der deutschen Gesetze ist der Regierungspräsident in seinem Planfeststellungsbeschluss vom 25.2.2004 für den „Verkehrszug Waldschlösschenbrücke“ nicht nachgekommen, indem er zum einen die Existenz des Weltkulturerbes übersehen und zum anderen die aus dem Übereinkommen über den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt resultierenden Verpflichtungen nicht berücksichtigt hat. Der Planfeststellungsbeschluss leidet daher unter einem erheblichen Abwägungsdefizit und muss nach § 39 Absatz 3 Satz 2 SächsStrG i. V. m. § 75 Absatz 1a VwVfG aufgehoben werden (die nach der genannten Bestimmung ebenfalls mögliche Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses dürfte im vorliegenden Fall nicht ausreichen, um den Verpflichtungen aus der Welterbekonvention nachzukommen).

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 Artikel 1 bzw. 2 des Übereinkommens genannten materialen Kriterien. Solche Güter sind nach Artikel 3 von den betreffenden Staaten zu identifizieren. Sind diese Voraussetzungen gegeben, ist der Staat nach Artikel 4 zum Schutz und zur Erhaltung des Welterbes verpflichtet.

Die Aufnahme des Elbtals in die Welterbeliste ist also nicht eine nachträgliche Änderung der Verhältnisse, die im Planfeststellungsbeschluss noch nicht berücksichtigt werden konnte. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass spätestens zum Zeitpunkt des Antrags Deutschlands auf Eintragung des Elbtals in die Welterbeliste (Ende 2002/Anfang 2003) die materiellen Voraussetzungen für ein Weltkulturerbe vorlagen das Dresdner Elbtal bereits zu diesem Zeitpunkt ein solches war. Wenn es im Planfeststellungsbeschluss im Gegensatz zu einigen kleinen Schutzflächen dennoch nicht berücksichtigt wurde, liegt darin ein erhebliches Abwägungsdefizit. Ursache dafür ist ein eklatantes Versäumnis der zuständigen staatlichen Denkmalschutzbehörde, die in Verkennung der völkerrechtlichen Vorgaben und einer Fehleinschätzung der Auswirkungen des Brückenbaus das Weltkulturerbe nicht in ihre Stellungnahme einbezogen hat. Dieser Mangel ist auch offensichtlich im Sinne von § 39 Absatz 3 Satz 2 SächsStrG i. V. m. § 75 Absatz 1a VwVfG, da das Verfahren über die Aufnahme des Elbtals in die Welterbeliste bereits lief und bei den zuständigen Behörden keine Zweifel über die Ausdehnung und Schutzwürdigkeit des Welterbes bestehen konnten.

Der dadurch bedingte Mangel ist umso gravierender, als ein Welterbe nicht in gleicher Weise wie andere öffentliche und private Belange in die nach § 39 Absatz 3 Satz 1 SächsStrG vorzunehmende Abwägung eingestellt werden kann. Vielmehr ist dabei in völkerrechtskonformer Auslegung dieser Bestimmung darauf zu achten (was der Wortlaut der genannten Bestimmung auch ohne weiteres zulässt), dass die Hoheitsträger alles in ihren Kräften Stehende tun, um das Weltkulturerbe zu bewahren (Artikel 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 (S. 59 des Beschlusses) oder dass eine Tunnellösung andere Nachteile mit sich brächte (S. 21 f.), 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. Von einem derartigen Bemühen ist im Planfeststellungsbeschluss nichts zu spüren.

Dieser leidet also unter einer offensichtlichen, aus der Nichtbeachtung völkerrechtlicher Bindungen resultierenden, denkmalpflegerischen Fehlbeurteilung und einer Fehlgewichtung der Belange, so dass die Planfeststellungsbehörde den Beschluss aufzuheben hat. Nur so kann die Verletzung völkervertraglicher Verpflichtungen vermieden und eine schwere Rufschädigung Deutschlands und Dresdens abgewendet werden. Der Regierungspräsident als Planfeststellungsbehörde ist hierzu auf Grund des Rechtsstaatsprinzips, zu dem der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gehört, verpflichtet. Schutzwürdiges Vertrauen Dritter steht der Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses nicht entgegen. Hinzu kommt in diesem Fall die grundgesetzliche Verpflichtung des Freistaats Sachsen zur Bundestreue, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Ländern gebietet, Verletzungen von völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes zu vermeiden (BVerfG, Entscheidungssammlung Bd. 6, S. 309 [361 f.]). Verstößt ein Land dagegen, kann es vom Bund notfalls in einem Bund-Länder-Streit gerichtlich zu rechtstreuem Verhalten angehalten werden.

Die gebotene Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses hat übrigens Auswirkungen auf die Schadensersatzansprüche von Bietern im bereits angelaufenen Vergabeverfahren. Denn mit der Aufhebung fehlte es an der Baufreiheit für die Brücke in der bislang geplanten Form. Die ausgeschriebenen Bauaufträge könnten damit aus Rechtsgründen nicht mehr durchgeführt werden, so dass die Ausschreibung nach § 26 Nr. 1 VOB/A zwingend aufzuheben ist. Damit entfällt zugleich die Schadenersatzpflicht nach § 126 GWB bzw. § 823 Abs. 2 BGB.

### 3. *Begrenzung der kommunalen Autonomie durch völkerrechtliche Bindungen der Bundesrepublik Deutschland*

Die völkerrechtlichen Bindungen der Bundesrepublik Deutschland treffen auch die Kommunen. Als Träger öffentlicher Gewalt sind sie in den Staat eingebunden; infolgedessen ist die Bundesrepublik international für das Verhalten der Kommunen verantwortlich. Die verfassungsrechtlich (Artikel 28 Absatz 1 GG; Artikel 84 SächsVerf) und gesetzlich (§ 2 Absatz 1 SächsGemO; § 2 Absatz 1 SächsLKrO) gewährleistete Autonomie besteht daher nur im Rahmen der gesetzlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen. Diesen Rahmen hat die Stadt Dresden bei allen ihren Handlungen zu beachten. Über die Reichweite der gesetzlichen Bindungen ist allerdings zu einem großen Teil im Planfeststellungsbeschluss verbindlich entschieden worden. Auf ihn kann sich die Stadt denn auch berufen, solange er wirksam ist. Dies gilt unabhängig davon, ob er aufzuheben ist (dazu bereits III.2.). Wie bereits erwähnt, ist aber in dem Beschluss das Übereinkommen über den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt nicht berücksichtigt worden. Insoweit sind also keine für die Stadt Dresden verbindlichen Festlegungen getroffen worden; sie ist vielmehr selbst dazu berufen, die notwendigen Folgerungen aus dem Welterbeübereinkommen zu ziehen, d.h. alles in ihren Kräften Stehende für den Erhalt des Weltkulturerbes zu tun. Dafür bleibt auch Raum, da der Planfeststellungsbeschluss nur Baufreiheit schafft, aber nicht zum Bau verpflichtet.

Die Verpflichtung, die völkerrechtlichen Bindungen der Bundesrepublik Deutschland zu berücksichtigen trifft alle kommunalen Entscheidungsorgane: den Oberbürgermeister, den Stadtrat und die Bürgerschaft (bei Bürgerentscheiden). Eine Maßnahme, die ein Welterbe schwer beeinträchtigt, dürfen sie deshalb nur ergreifen, wenn sie unabweisbar notwendig ist und es keine Möglichkeit gibt, das Welterbe zu retten. Derartige Erwägungen fehlen aber im Bürgerentscheid von

2005, so dass er nur insoweit rechtmäßig ist und Bindungswirkung entfalten kann, als er sich auf kulturerbeverträgliche Brückenvarianten bezieht. Dass die derzeit geplante Konstruktion nicht dazu zählt, steht nach dem Beschluss des Welterbekomitees in Vilnius unzweifelhaft fest. Sollte sich herausstellen, dass es überhaupt keine Brücke mit dem Weltkulturerbe vereinbar ist, ist der Bürgerentscheid vom Februar 2005 insgesamt rechtswidrig und würde wirkungslos, da er auf ein rechtlich unmögliches Ergebnis zielt.

Bei der Beurteilung dessen, was kulturerbeverträglich 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 (dazu *Bernhardt*, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge [1963], S. 169 ff.; *Karl*, Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht [1983], S. 143 ff.; *Ress*, Die Bedeutung der nachfolgenden Praxis für die Vertragsinterpretation nach der Wiener Vertragsrechtskonvention, in: *Bieber/Ress* [Hrsg.], Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts [1987], S. 49 ff.). 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 (BVerfG, Entscheidungssammlung Bd. 111, S. 307 [329]). Da hier aber höherrangiges Recht keine Abweichung von den völkerrechtlichen Verpflichtungen erfordert, wie sie sich aus dem Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt gemäß den völkerrechtlichen Auslegungsregeln ergeben, bleibt es dabei, dass – wie oben ausgeführt – alle deutschen Behörden und Gerichte gehalten sind, dem Völkerrecht im Rahmen der Gesetze Geltung zu verschaffen. Um erneute Fehleinschätzungen zu vermeiden, ist es daher sinnvoll,

alle Maßnahmen bezüglich der Waldschlösschenbrücke eng mit dem Welterbezentrums der UNESCO abzustimmen.

#### *4. Die Erhaltung des Weltkulturerbes als internationale Angelegenheit*

Unabhängig von den Grenzen, die die Gesetze und völkerrechtliche Verträge der Bundesrepublik Deutschland der kommunalen Autonomie setzen, steht es weder dem Stadtrat noch der an seine Stelle tretenden Bürgerschaft frei, einen Beschluss 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 Artikel 3 des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt 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.

Da aber nach § 24 SächsGemO nur Angelegenheiten, die der autonomen Entscheidung der örtlichen Gemeinschaft unterliegen, Gegenstand eines Bürgerentscheids sein können, darf darin keine Frage gestellt werden, die je nach Antwort unmittelbar oder mittelbar die schwere Beeinträchtigung eines Weltkulturerbes oder gar dessen Zerstörung zur Folge hat. Die Frage darf daher nicht wie 2005 einfach lauten, ob die Bürgerschaft die Waldschlösschenbrücke will oder nicht. Denn auch bei einer bejahenden Antwort wäre sicherzustellen, dass die Brücke kulturerbeverträglich gebaut wird. Entsprechende Kautelen müssten also in die Fragestellung aufgenommen werden.

#### **IV. Rechtsschutz gegen kommunalaufsichtliche Maßnahmen**

Sollte der Regierungspräsident im Wege der Kommunalaufsicht den Bau der Waldschlösschenbrücke nach den derzeitigen Plänen erzwingen oder gar im Wege

der Ersatzvornahme Bauaufträge vergeben, steht der Stadt Dresden dagegen der Rechtsweg zum Verwaltungsgericht offen. Da es in diesem Fall um die Reichweite kommunaler Selbstverantwortung geht, ist auch der Weg zum Bundesverfassungsgericht oder dem Sächsischen Verfassungsgerichtshof eröffnet. In diesen Verfahren ist nicht nur zu beurteilen, ob das Land dem Interesse am Erhalt des Weltkulturerbes genügend Rechnung getragen hat, sondern zudem, ob der Freistaat Sachsen in seinem Zuständigkeitsbereich die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands umgesetzt hat. Sollten die Verwaltungsgerichte dem nicht nachkommen, sieht sich das Bundesverfassungsgericht in der Pflicht, „Verletzungen des Völkerrechts, die in der fehlerhaften Anwendung und Nichtbeachtung völkerrechtlicher Verpflichtungen durch deutsche Gerichte liegen und eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit Deutschlands begründen können, nach Möglichkeit zu verhindern und zu beseitigen“ (Entscheidungssammlung Bd. 111, S. 307 [328]).

Dresden, den 9. August 2006

Prof. Dr. Ulrich Fastenrath