

Sabine von Schorlemer

## Die Dresdner Brücken-Posse<sup>1</sup>

Dresden, das "Elbflorenz", ist eine an kulturellen Schätzen überaus reiche Stadt, die es, trotz unsagbarer Kriegsverluste im Zweiten Weltkrieg, vermochte, in neuer barocker Schönheit zu erblühen. Darin sind sich Bürger, Kunsthistoriker und Museumsleute, aber auch die jährlich bis zu drei Millionen Touristen einig, welche die Stadt wegen ihres einzigartigen Ensembles (Frauen-, Kreuz- und Hofkirche, Semperoper, Stadtschloss, Brühlsche Terrasse, Zwinger) besuchen. Der gelungene kulturelle Wiederaufbau genießt weltweit Respekt, hat doch die Stadt mit der Weihe der Frauenkirche im Oktober 2005 sowie der jüngst vollendeten prachtvollen Rekonstruktion des Grünen Gewölbes auch Zeichen für Versöhnung und Völkerverständigung gesetzt.

Und doch ist es gerade diese einst durch Bombardements und Feuersbrunst verwüstete Stadt, der erneut bauliche Narben zugefügt werden sollen, dieses Mal aber in einem einzigartigen Akt der kulturellen Selbstverstümmelung. Nur noch die Gerichte scheinen Dresden vor erneuter Kulturzerstörung bewahren zu können.

Worum also geht es im Streit um die Dresdner Waldschlösschenbrücke konkret? Im Mittelpunkt der Fehde steht der Bau einer mit Bürgerentscheid vom Februar 2005 beschlossenen, 160 Mio. Euro teuren, vierspurigen Brücke, die eine Entlastung für den städtischen Autoverkehr bringen soll. Die geplante Brücke befindet sich mitten im

malerischen Elbtal, das schon den Hofmaler von August III., Bernardo Belotto (genannt Canaletto, 1720–1780), zu seinen großartigen Veduten inspirierte und das im Jahr 2004 von der UNESCO in den Rang eines "Weltkulturerbes" erhoben wurde. Grundlage dafür waren die Unterzeichnung der UNESCO-Konvention zum Schutz des Weltkultur- und Naturerbes und das intensive Bemühen der Stadt um den weltweit renommierten Titel.

Nun hat das Welterbekomitee der UNESCO jedoch im Juli 2006 entschieden, Dresden den Titel Weltkulturerbe wieder abzuerkennen, sollte die Stadt an ihrem Vorhaben des Brückenbaus festhalten. Inzwischen befindet sich das Elbtal sogar auf der "Roten Liste" der gefährdeten Welterbestätten. In der Folge dieses Beschlusses eskalierte die Auseinandersetzung zwischen den politisch Verantwortlichen vor Ort.

Die Einschaltung von Juristen – darunter der Dresdner Professor Ulrich Fastenrath, der frühere Staatsminister und Lehrbeauftragte an der TU Chemnitz Georg Brüggel sowie Professor Franz-Joseph Feine von der Universität Frankfurt/Oder –, die in diversen Gutachten zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen kamen, war die unvermeidliche Folge der sich stetig weiter verhärtenden Positionen. Richter des Dresdner

Verwaltungsgerichts stoppten schließlich die vom Regierungspräsidium Dresden am 14. August angeordnete sofortige Vergabe von Bauaufträgen in Höhe von 60 Mio. Euro. Die Brücke darf somit vorerst, bis zur endgültigen Entscheidung, nicht gebaut werden. Zwar dürfte die Brücke spätestens 2009, wenn die Fördergelder für die ostdeutschen Länder reduziert werden, kaum mehr zu realisieren sein. Doch für ein Aufatmen ist es zu früh, denn noch ist der Streit um die Dresdner Waldschlösschenbrücke nicht beigelegt: Das Beschwerdeverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Bautzen, das die Entscheidung des Verwaltungsgerichts aufheben könnte, läuft gegenwärtig noch.

### Internationale Negativschlagzeilen

Der Sachverhalt hat außerdem schon längst die lokale Ebene verlassen und international für Negativschlagzeilen gesorgt: Der Mailänder "Corriere Della Sera" vom 25. Juli 2006 titelte in großer Aufmachung "Il ponte ehe divide Dresda" und bezeichnete die Dresdner Auseinandersetzungen als einen "Religionskrieg". Der Präsident der Deutschen UNESCO-Kommission, der niedersächsische Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr Walter Hirche, wies darauf hin, dass, wenn man das Votum der UNESCO missachte, künftige Anträge Deutschlands auf Anerkennung als Weltkulturerbe – darunter mehrere aus Sachsen – aussichtslos seien.<sup>2</sup> Und die Delegierte der Kultusmi-

nisterkonferenz (KMK) bei der UNESCO, Birgitta Ringbeck, warnte bereits vor einem Imageschaden nicht nur für Dresden, sondern für das ganze Land. Wer sich auf internationalem Parkett bewegt, weiß, dass inzwischen nicht nur die künftige Mitgliedschaft der Bundesrepublik im UNESCO-Welterbekomitee in Frage gestellt wird, sondern auch die Vertragstreue Deutschlands insgesamt – schließlich fördern Bund und Land mit rund 96 Mio. Euro eine Brücke, deren Bau im Widerspruch zu völkerrechtlichen Verpflichtungen steht.

Warum aber musste der Dresden-Streit um den Brückenbau eine solche Eskalationsstufe erreichen? Auch in anderen Städten gab und gibt es Konflikte um moderne Bauvorhaben, die in der Nähe von bei der UNESCO registrierten Kulturschätzen liegen – etwa in Köln, wo es um Hochhäuser in der Nähe des Kölner Doms ging, oder bei den Planungen eines Einkaufszentrums in der Nähe von Schloss Sanssouci in Potsdam und von Windrädern in der Nähe der Wartburg. Es ist völlig unbestritten, dass moderne Städte keine musealen Landschaften sind, sondern Raum für Entwicklung brauchen. Deshalb bedarf es eines Ausgleichs zwischen konservatorischem Schutzinteresse und Denkmalpflege auf der einen und zukunftsweisender Stadtentwicklung auf der anderen Seite. Die zuständige Denkmalschutzbehörde hat aber, wie das Gutachten von Fastenrath nachwies, "in Verkenning der völkerrechtlichen Vorgaben und einer Fehleinschätzung der Auswirkungen des Brücken-

baus" versäumt, das Weltkulturerbe in seine Stellungnahmen einzubeziehen und so konservatorischen Belangen im Rahmen des im Februar 2004 angenommenen Planfeststellungsbeschlusses nicht rechtzeitig Geltung verschafft.

Darüber hinaus ist es Aufgabe der Politik, moderierend einzugreifen, wenn ein Interessenausgleich in der Phase der Planung unterbleibt oder nicht möglich erscheint. In den genannten früheren Fällen gelang es, teilweise moderiert durch den Kanzler (Kanzler Kohl im Falle Sanssouci) oder die Landesregierung und das Auswärtige Amt (im Falle Kölns), Kompromisslösungen zu finden, ohne dass Gerichte bemüht werden mussten. Voraussetzung ist aber grundsätzlich der Wille zum Gespräch, vor allem die Bereitschaft, die Argumente der anderen Seite zu hören, zu verstehen und gegebenenfalls auch gemeinsam nach Alternativen zu suchen.

Alternativlösungen hätte es auch in Dresden gegeben, zumindest bevor sich die Fronten derart verhärteten: sei es eine modifizierte, ästhetisch ansprechendere Brücke; eine Brücke an anderer Stelle; ein – wenngleich teurerer – Tunnel statt der Brückenlösung oder auch ein Verzicht auf eine Brücke, da das Verkehrsaufkommen ohnehin sinkt und die Notwendigkeit der Brücke heute anders beurteilt werden muss als in den 90er Jahren.

### Ignoranz der Politik

Experten fragten zwischenzeitlich kritisch, warum in der Politik nicht früher Anstrengungen zur Vermittlung unternommen wurden. Der Dresdner Stadtrat hatte erst Ende

<sup>1</sup> Erschienen in: **Blätter für deutsche und internationale Politik**, 51(2006)11, S. 1312–1315

<sup>2</sup> Interview mit Walter Hirche, in: "Süd-deutsche Zeitung", 5.8.2006.

August beschlossen, beim Auswärtigen Amt und beim Kulturstaatsminister um Moderation zu bitten. Dies zeigte immerhin Folgewirkungen; unter anderem trafen sich Anfang September Vertreter des Auswärtigen Amtes, der KMK und der Deutschen UNESCO-Kommission mit politisch Verantwortlichen in Dresden und beschlossen, fernab der Öffentlichkeit weiter zu verhandeln. Ein Schreiben des Direktors des Welterbekomitees, Francesco Bandarin, machte überdies die Bereitschaft der UNESCO deutlich, die Diskussion über alternative Lösungen wieder aufzunehmen.

Tatsächlich aber wäre primär eine moderierende Rolle der sächsischen Landesregierung gefragt gewesen. Diese aber versuchte stattdessen, über die im August angeordnete Mittelvergabe Fakten zu schaffen, und zog es vor, dem von der UNESCO Anfang September organisierten Runden Tisch fernzubleiben. Alles in allem spiegelt sich hier ein fundamentales Unverständnis von der Bedeutung des Weltkulturerbes. Dieses ist "Erbe der gesamten Menschheit" und als solches länderübergreifend bedeutsam; vor allem ist seine Integrität für künftige Generationen zu bewahren. Wer argumentiert, der Welterbetitel könne ruhig wieder aberkannt werden, mit dem Hinweis, das werde dem Dresdner Tourismus schon nicht schaden, verkennt, dass es gerade *nicht* im einzelstaatlichen Ermessen liegt, mit Welterbegütern nach Belieben zu verfahren.

Die Bundesrepublik hat das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes 1972 ratifiziert und ist folglich gehalten, die

völkerrechtlichen Verpflichtungen zu respektieren. Auch wenn wegen der Bundesstaatsklausel (Art. 34 der Konvention) aus völkerrechtlicher Sicht keine gesetzliche Umsetzungspflicht in den Ländern besteht, müssen die bestehenden Landesgesetze konventionskonform ausgelegt und angewandt werden – im konkreten Fall das Sächsische Denkmalschutzgesetz und das Sächsische Straßengesetz. Als Vertragspartei ist Deutschland gehalten, alles in seinen Kräften Stehende zu tun, um das Welterbe zu sichern.<sup>3</sup> Hinzu kommt, dass die Initiative zum Erhalt des Welterbetitels für die umstrittene Elblandschaft ja von Sachsen ausging und es daher im groben Widerspruch zum eigenen Verhalten steht, wenn jetzt das Regierungspräsidium anführt, zwischen der Landeshauptstadt Dresden und der UNESCO bestünden "keine unmittelbaren Beziehungen." Bund, Länder und Gemeinden tragen, wie die auf der 66. Hauptversammlung der Deutschen UNESCO-Kommission in Hildesheim im Juni d. J. angenommene Resolution zutreffend betont, "gemeinsame Verantwortung".

### Falsche Fakten und "Richtiges Recht"

Mehrfach betonten die Befürworter

<sup>3</sup> Auch das Fehlen eines Ausführungsgesetzes vermag daran nichts zu ändern; insbesondere kann sich nach geltendem Recht eine Partei nicht auf innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines völkerrechtlichen Vertrages zu rechtfertigen. Vgl. Art. 27 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, 23.5.1969 (BGBl. 1985 II, S. 927).

des Brückenbaus, es gelte "Recht und Gesetz" zu respektieren. Als die Dresdner Stadtverwaltung am 26. Juli d. J. Widerspruch gegen den Stadtratsbeschluss einlegte, das Brückenprojekt – trotz des Bürgerentscheids 2005 – auszusetzen, sagte der Stadtsprecher Kai Schulz in diesem Sinne, man solle das nicht als Affront gegen die UNESCO verstehen, da die Verwaltung rechtlich an den Bürgerentscheid gebunden sei. Was das Land tue, sei der "Vollzug von Recht und Gesetz", betonte auch der sächsische Ministerpräsident Georg Milbradt. "Richtiges Recht", so der Rechtsphilosoph Arthur Kaufmann, ist aber nicht als Bestand oder Zustand fertig vorfindbar, sondern ereignet sich "vielmehr geschichtlich in einem nie zu Ende kommenden Prozess."<sup>4</sup> Die Berufung auf Recht und Gesetz ist gerade dann zweifelhaft, wenn, wie im Falle der Dresdner Waldschlösschenbrücke, beim Zustandekommen der rechtlichen Beschlüsse nicht alle wesentlichen Abwägungsgesichtspunkte berücksichtigt werden. So fühlte sich das Welterbekomitee der UNESCO durch die Präsentation getäuscht: In den ursprünglichen Unterlagen zur Bewertung als Weltkulturerbe war die geplante Brücke zwar erwähnt, aber mit einer falschen Kilometerangabe versehen. Das Welterbekomitee war also falsch über den konkreten Standort der Brücke informiert worden, und die Stadt hat diese Angaben nicht korrigiert.

<sup>4</sup> Arthur Kaufmann, Durch Naturrecht und Rechtspositivismus zur juristischen Hermeneutik, in: ders., Beiträge zur juristischen Hermeneutik, Köln 1984, S. 79-88, hier S. 81.

Auch der Bürgerentscheid vom Februar 2005, in dem bei einer Beteiligung von rund 50 Prozent rund zwei Drittel der Bürgerinnen und Bürger für den Bau gestimmt hatten, ermöglichte es den Dresdner Bürgern nicht, Kenntnis von allen entscheidungsrelevanten Tatsachen zu haben.<sup>5</sup> Hätten die Dresdner Bürger damals gewusst, dass ein Brückenbau den Verlust des Welterbetitels nach sich ziehen könnte, hätten sie vermutlich anders entschieden.

Welches Recht gilt es also zu respektieren? Ist es nicht auch das Recht der UNESCO und der Dresdner Bürger, alle rechtlich relevanten Tatsachen zu kennen, bevor sie Entscheidungen fällen? Wer meint, durch Berufung auf die einmal erzeugte Wirkung eines Rechtsaktes sich künftig relevanten Erwägungen, ja sogar einem Diskurs über diese verschließen zu können, nutzt die "Hülle des Rechts", um politisch gewünschte Ergebnisse zu rechtfertigen. Die Bundesrepublik sollte jedoch ein derartiges, lediglich formales, von Gerechtigkeits- und Billigkeitserwägungen losgelöstes Rechtsverständnis vermeiden und anstreben, der "Provinzposse" in Dresden ein rasches – und dem großen Kulturerbe Dresdens würdiges – Ende zu bereiten.

Sabine von Schorlemer ist Professorin für Völkerrecht, Recht der EU und Internationale Beziehungen an der TU Dresden und Mitglied der Deutschen UNESCO-Kommission

<sup>5</sup> So Wolfgang Thierse, in: "Die Zeit" 37/2006.