

Gutachten
der Bundesregierung
betreffend die innerstaatliche Bindungswirkung
des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz
des Natur- und Kulturerbes der Welt

A. Anlass

I. Vorgelegte Fragen

Die Konferenz der Regierungschefs der Länder hat am 14. Juni 2007 in Berlin die Bundesregierung um Mitwirkung bei der Klärung der nach den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 2007 – 2 BvR 695/07 – und des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 9. März 2007 – 4 BS 216/06 – auftretenden Rechtsfragen zur innerstaatlichen Geltung der Welterbekonvention gebeten.

Dies umfasst im Einzelnen folgende Fragen:

1. Ist eine innerstaatlich wirksame Zustimmung zur Welterbekonvention erteilt worden?
2. Ist (zusätzlich) ein Transformations-/Inkorporationsakt für die innerstaatliche Bindung erforderlich?
3. Falls ja, ist die Welterbekonvention in das deutsche Recht transformiert bzw. inkorporiert worden?
4. Falls nein, ergibt sich aus dem Grundsatz der Bundestreue eine mittelbare Bindung an die Welterbekonvention, und welche Verpflichtungen ergeben sich hieraus?

Das Gutachten geht nicht auf die Frage der Auslegung der Welterbekonvention ein, insbesondere nicht auf die Frage, welchen Schutz die Konvention nach Konzeption und Wortlaut gegen Veränderungen von Gegenständen des Kultur- und Naturerbes bietet und wann Veränderungen konventionswidrig werden können.

II. Rechtliche Ausgangssituation

Mit Beschluss vom 16. November 1972 hat die 17. Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) das Übereinkommen vom 23. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (im Folgenden: Welterbekonvention – BGBl. 1977 II S. 213) angenommen. Die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde durch die Bundesrepublik ist im Umlaufverfahren durch Kabinettsbeschluss vom 8. Juli 1976 beschlossen worden. Die elf Länder haben der Ratifikation zugestimmt.

Das Übereinkommen ist für die Bundesrepublik Deutschland am 23. November 1976 in Kraft getreten, für die DDR am 12. März 1989 (Gesetzblatt der DDR 1989 II S. 113). Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde erklärt, dass die Bundesrepublik Deutschland nicht an die Bestimmungen des Artikels 16 Abs. 1 gebunden ist (BGBl. 1977 II S. 213). Das bedeutet, dass die Bundesrepublik Deutschland eine

Verpflichtung nur zur regelmäßigen Zahlung eines freiwilligen Beitrags eingegangen ist, ein Pflichtbeitrag zum "Fonds für das Erbe der Welt" aber abgelehnt wurde.

III. Rechtsprechung

Das mit dem Streit um den Brückenbau über das Dresdner Elbtal im einstweiligen Rechtsschutz angerufene Sächsische Obergericht (OVG) vertritt in seinem Beschluss vom 9. März 2007, 4 BS 216/06, die Auffassung, dass eine „unmittelbar verpflichtende Bindungswirkung des – insgesamt umsetzungsbedürftigen – Vertragswerks“ ausscheiden dürfte (Rn. 66), aber eine mittelbare Bindung über den Grundsatz der Bundestreue bestehen könnte (Rn. 81). Die Klärung dieser Fragen überließ es dem Hauptsacheverfahren. Das im Anschluss mit der Rechtssache befasste Bundesverfassungsgericht ging in seinem Nichtanahmebeschluss vom 29. Mai 2007, 2 BvR 695/07, auf die Frage der innerstaatlichen Bindung nicht ein. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Kammerbeschluss vom 29. Mai 2007 zur Frage, ob völkervertragliche Verpflichtungen einer Entscheidung für die Umsetzung des Bürgerentscheids entgegenstünden, ausgeführt: "Die Welterbekonvention, in der die Idee eines internationalen Kulturgüterschutzes zum Ausdruck kommt, bietet allerdings nach Konzeption und Wortlaut keinen absoluten Schutz gegen jede Veränderung der eingetragenen Stätten des Kultur- und Naturerbes.... In Anbetracht dieses völkerrechtlichen Rahmens ist es verfassungsrechtlich daher auch möglich, dass sich der in einer förmlichen Abstimmung festgestellte Bürgerwille, als authentische Ausdrucksform unmittelbarer Demokratie, in einem Konflikt über die planerische Fortentwicklung einer Kulturlandschaft durchsetzt. Dies gilt jedenfalls dann, wenn zuvor in einem Verhandlungsprozess erfolglos nach einer Kompromisslösung gesucht wurde. Als Folge müssen dann gleichwohl die möglichen Nachteile aus der Entscheidung – wie etwa der Verlust des Welterbestatus und ein damit hergehender Ansehensverlust – in Kauf genommen werden" (BVerfG, 2 BvR 695/07, Beschluss vom 29. Mai 2007, Rn. 35).

Das OVG begründet im Einzelnen seine Auffassung wie folgt:

1. Völkervertragsrecht sei nicht unmittelbar, d.h. ohne Transformationsakt bzw. innerstaatlichen Anwendungsbefehl, als innerstaatlich geltendes Recht anzusehen. Dem Grundgesetz liege die hergebrachte Vorstellung zu Grunde, dass es sich bei Völkerrecht und nationalem Recht um getrennte Rechtsordnungen handele, wobei sich die im Grundgesetz bereits angelegte Öffnung des innerstaatlichen Souveränitätsbereichs gegenüber dem Völkerrecht nach Maßgabe des nationalen Rechts bestimme. Das Grundgesetz wolle jedoch keine Unterwerfung unter fremde Hoheitsakte, die jeder verfassungsrechtlichen Begrenzung und Kontrolle entzogen seien. Dementsprechend gelte Völkervertragsrecht innerstaatlich nur dann, wenn

es in die nationale Rechtsordnung formgerecht und in Übereinstimmung mit materiellem Verfassungsrecht inkorporiert worden sei (Rn. 70).

2. Eine Inkorporation der Welterbekonvention in die innerstaatliche Rechtsordnung durch ein Vertrags- oder Zustimmungsgesetz des Bundes gemäß Artikel 9 Abs. 2 Satz 1 GG sei nicht erfolgt (Rn. 72). Selbst wenn die Welterbekonvention als Verwaltungsabkommen im Sinne des Artikels 9 Abs. 2 Satz 2 GG zu qualifizieren sein sollte, dürfte für die Begründung einer unmittelbaren innerstaatlichen Geltung des völkerrechtlichen Vertrags ebenfalls ein entsprechender (Außen-)Rechtsakt der Exekutive zur Inkorporation des völkerrechtlichen Vertrags in den innerstaatlichen Rechtsraum zu fordern sein, also etwa eine Verordnung. Ein solcher Rechtsakt sei hier nicht ersichtlich (Rn. 76).

3. Jedenfalls sei das Land Sachsen bei Abschluss der Welterbekonvention nicht beteiligt worden. Die Welterbekonvention gelte auch nicht als DDR-Recht über die Artikel 9 Abs. 2 in Verbindung mit Anlage II zum Einigungsvertrag fort. Die durch den Artikel 11 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 3 des Einigungsvertrages angeordnete Erstreckung des Geltungsbereichs der völkerrechtlichen Verträge der Bundesrepublik auf die „neuen“ Länder dürfte eine Inkorporation der Welterbekonvention in das innerstaatliche Recht der Bundesrepublik Deutschland nicht ersetzen (Rn. 74).

4. Weder die Kompetenzordnung noch der allgemeine Souveränitätsvorbehalt des Grundgesetzes schlossen es jedoch aus, völkervertragsrechtliche Verpflichtungen des Bundes, die nicht in den innerstaatlichen Rechtsraum inkorporiert wurden, bei der Auslegung von Bundes- und Landesrecht zu berücksichtigen. Alle Staatsorgane seien verpflichtet, die die Bundesrepublik Deutschland bindenden Völkerrechtsnormen zu befolgen und Verletzungen nach Möglichkeit zu unterlassen (Rn. 78).

5. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die Welterbekonvention selbst eine Ausnahme in ihrem Artikel 34 Buchstabe b (sog. Bundesstaatsklausel) vorsehe. Danach gelte hinsichtlich derjenigen Bestimmungen der Welterbekonvention, deren Durchführung in die Zuständigkeit eines Landes falle, das Folgende: Ist das Land durch das Verfassungssystem des Bundes nicht verpflichtet, gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen, unterrichtet die Bundesregierung die zuständigen Stellen dieses Landes von den vorgenannten Bestimmungen und empfiehlt ihnen die Annahme (Rn. 79). Eine solche Annahme durch den Freistaat Sachsen sei aber nicht erfolgt. Ob die Länder aus der Bundestreue verpflichtet sind, die Annahme zu erklären, oder ob in den Fällen, in denen Länder an der Aufnahme bestimmter Bauwerke und Landschaften in die Welterbeliste mitgewirkt haben, diesen die Berufung auf die fehlende Bindung verwehrt sei, ließ das Gericht ausdrücklich offen (Rn. 80).

B. Rechtliche Würdigung

I. Innerstaatliche Zustimmung zum Vertragsabschluss

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich durch die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde im Jahr 1976 zur Beachtung der Konvention verpflichtet. Vor der Ratifikation wurde die nach der Lindauer Absprache notwendige Zustimmung der Länder eingeholt, da die Welterbekonvention sowohl die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes als auch die der Länder berührt. In der ständigen Staatspraxis wird in Anwendung von Nummer 3 der Lindauer Absprache vom 14. November 1957 bei völkerrechtlichen Verträgen, die die ganz oder zum Teil die ausschließliche Kompetenzen der Länder berühren und nicht unter Nummer 2 der Lindauer Absprache fallen, das Einverständnis der Länder vor Herbeiführung der völkerrechtlichen Verpflichtung herbeigeführt. Alle damaligen Länder haben 1976 durch Einverständniserklärung dem Abschluss zugestimmt. Den Vorgaben der Lindauer Absprache ist damit Rechnung getragen.

Die Zustimmung zum Abschluss der Welterbekonvention erfolgte auf der Grundlage eines Kabinettsbeschlusses vom 8. Juli 1976. Ob die Konvention der Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes (Vertragsgesetz) bedurfte, bestimmt sich nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG.

Da die Welterbekonvention nicht in die Kategorie der politischen Verträge fällt, ist entscheidend, ob das Übereinkommen sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht oder lediglich ein Verwaltungsabkommen (Artikel 59 Abs. 2 Satz 2 GG) darstellt.

1. Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG

Entscheidend ist, ob für die Gegenstände, die die Welterbekonvention regelt, innerstaatlich ein Gesetz erforderlich wäre. Entgegen dem Wortlaut der Vorschrift kommt es dabei nicht darauf an, ob es sich um Gegenstände der Bundes- oder Landesgesetzgebung handelt. Die Entstehungsgeschichte und die systematische Stellung der Norm, d.h. der begriffliche Gegensatz zur Bundesverwaltung in Artikel 59 Abs. 2 Satz 2 GG ergeben, dass Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG nicht auf die Zuständigkeit des Bundes im Gegensatz zu der der Länder für die Gesetzgebung abstellt, sondern auf die Abgrenzung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung (*Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), 3. Aufl., Artikel 59 Rn. 31 m.w.N.; BVerfGE 1, 372/390).

Wann Regelungsgegenstände eines Gesetzes bedürfen, richtet sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach der "Wesentlichkeit" der Sachbereiche und der

Intensität der Regelung. Erfasst werden hiervon in erster Linie Sachverhalte mit Grundrechtsrelevanz, aber auch institutionell bedeutsame Regelungen, die zu einer finanziellen, im Haushaltsplan nicht vorgesehenen Belastung führen (BVerfGE 83, 130/142; BVerfGE 95, 267/307 f.; BVerfGE 98, 218/251; VerfGH NW, Urteil vom 9. Februar 1999, Az. 11/98, Rn. 27; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 9. Aufl., Artikel 59 Rn. 13 a).

Löst eine Bestimmung den Gesetzesvorbehalt aus, dann bedarf die völkerrechtliche Erklärung, durch das Übereinkommen gebunden zu sein (Ratifikation), der Zustimmung der Gesetzgebungsorgane (Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG). Die Bundesregierung hat die Erforderlichkeit eines Vertragsgesetzes verneint, da das Übereinkommen keine normativen Bestimmungen enthält, sondern lediglich Staatenverpflichtungen regelt, die sich nicht auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen. Für den Bereich Naturschutz/Landschaftspflege in der gesetzgeberischen Rahmenkompetenz des Bundes lag ein Gesetzentwurf über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundestags-Drucksache 7/886) vor, der als Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) vom 20. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3574) verabschiedet wurde und erst durch das Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193) ersetzt wurde. Soweit im Übrigen die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern lag, wurde davon ausgegangen, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen in der Bundesrepublik Deutschland bereits ausreichend erfüllt sind.

2. Die Bestimmungen der Welterbekonvention im Einzelnen

Einer näheren Prüfung hinsichtlich des Zustimmungserfordernisses der gesetzgebenden Körperschaften bedürfen die Artikel 4, 5 und 27 der Welterbekonvention. Einer Berücksichtigung des Artikels 16 Abs. 1 der Welterbekonvention, der eine Beitragspflicht der Vertragsstaaten zum Fonds für das Erbe der Welt enthält, bedarf es dagegen nicht, da die Bundesregierung bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde hierzu einen gemäß Artikel 16 Abs. 2 der Welterbekonvention zulässigen Vorbehalt erklärt hat, der die Bindung an die Bestimmung des Artikels 16 Abs. 1 der Welterbekonvention ausschließt (BGBl. 1977 II S. 213).

Nach Artikel 4 erkennt jeder Vertragsstaat an, zum Schutz und zur Erhaltung des Kultur- und Naturerbes "alles in seinen Kräften Stehende" zu tun.

Artikel 4

Jeder Vertragsstaat erkennt 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 künftige Generationen sicherzustellen. Er wird hierfür alles in seinen Kräften Stehende tun, unter vollem Einsatz seiner ei-

genen Hilfsmittel und gegebenenfalls unter Nutzung jeder ihm erreichbaren internationalen Unterstützung und Zusammenarbeit, insbesondere auf finanziellem, künstlerischem, wissenschaftlichem und technischem Gebiet.

Diese Aufgabe wird durch einzelne in Artikel 5 konkretisierte Verpflichtungen näher ausgefüllt.

Artikel 5

Um zu gewährleisten, dass wirksame und tatkräftige Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des 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 in erschöpfende Planungen einzubeziehen;
- b) in seinem Hoheitsgebiet, sofern Dienststellen für den Schutz und die Erhaltung des Kultur- und Naturerbes in Bestand und Wertigkeit nicht vorhanden sind, eine oder mehrere derartige Dienststellen einzurichten, die über geeignetes Personal und die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel verfügen;
- c) wissenschaftliche und technische Untersuchungen und Forschungen durchzuführen und Arbeitsmethoden zu entwickeln, die es ihm ermöglichen, die seinem Kultur- und Naturerbe drohenden Gefahren zu bekämpfen;
- 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, und
- e) die Errichtung oder den Ausbau nationaler oder regionaler Zentren zur Ausbildung auf dem Gebiet des Schutzes und der Erhaltung des Kultur- und Naturerbes in Bestand und Wertigkeit zu fördern und die wissenschaftliche Forschung in diesem Bereich zu unterstützen.

Sowohl das Auswärtige Amt als auch die Verfassungsressorts sind bei der Ressortabstimmung im Jahre 1976 davon ausgegangen, dass in Artikel 5 lediglich Absichtserklärungen bzw. Bemühenspflichten enthalten und die Vorschriften programmatischer Natur sind.

a) Erfüllungs- oder Bemühenspflicht

Die aus Artikel 5 der Welterbekonvention erwachsenden Verpflichtungen sind im Lichte der völkergewohnheitsrechtlichen Regeln auszulegen, wie sie in Artikel 31 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (BGBl. 1985 II S. 926) kodifiziert

sind. Es handelt sich dem Wortlaut nach nicht um eine Erfüllungspflicht, die unter Buchstabe a bis e aufgeführten Maßnahmen durchzuführen, sondern um eine Bemühenspflicht, wie der Wortlaut des Artikels 5 besagt ("wird sich jeder Vertragsstaat bemühen"). Der Unterschied liegt dabei im Ermessensspielraum der Staaten. Die Erfüllung der Verpflichtung ist abhängig von den jeweiligen zur Verfügung stehenden Kräften, Möglichkeiten und Gegebenheiten eines Staates. In diesem Rahmen ist der Vertragsstaat verpflichtet, entsprechende Schutz- und Förderungsmaßnahmen zu ergreifen, die dem Kultur- und Naturerbe drohenden Gefahren zu bekämpfen sowie Beeinträchtigungen desselben zu unterlassen.

Warum anstatt einer unbedingten Erfüllungspflicht in Artikel 5 der Welterbekonvention eine Bemühenspflicht aufgenommen wurde, erschließt sich vor dem Hintergrund der unterschiedlichen finanziellen Möglichkeiten der Staaten, aber auch der zum Teil unterschiedlichen Arten von Kultur- und Naturgütern und dem damit korrespondierenden Umfang notwendiger Erhaltungs- und Schutzmaßnahmen. Da mit der Konvention insbesondere auch die Entwicklungsländer in den Kultur- und Naturschutz eingebunden werden sollten und eine Erfüllungspflicht angesichts der angesprochenen faktischen Unterschiede illusorisch gewesen wäre, beschränkt sich Artikel 5 der Welterbekonvention auf eine Bemühenspflicht. Die Vorbildfunktion für die Entwicklungsländer war auch für die Bundesregierung das leitende Motiv, dieser Konvention beizutreten.

Keine der in Artikel 5 Buchstabe a bis e aufgeführten Maßnahmen unterfällt dem Vorbehalt des Gesetzes. Weder greifen sie in Grundrechte ein noch betreffen sie Fragen institutioneller Art von besonderer Bedeutung. Buchstabe a verpflichtet dazu, eine allgemeine Politik zum Schutz des Welterbes zu verfolgen. Auch bedarf die in Buchstabe c geforderte Forschung und Untersuchung keiner Ausgaben, die nicht ohnehin im Haushaltsplan verankert sind. Gleiches gilt für Buchstabe e, der lediglich eine Förderungs- und Unterstützungspflicht enthält.

b) Artikel 5 Buchstabe b der Welterbekonvention

Problematisch ist lediglich Buchstabe b, der die Einrichtung von Dienststellen zum Schutz des Natur- und Kulturerbes fordert. Die Verpflichtung zur Einrichtung von Dienststellen steht unter dem Vorbehalt, dass derartige Dienststellen noch nicht existieren. Die Bundesregierung ging seinerzeit davon aus, dass in der Bundesrepublik Naturschutz- und Denkmalschutzbehörden bereits bestanden. Dieser Umstand lässt ein ggf. bestehendes Zustimmungserfordernis in Gesetzesform jedoch nicht von vornherein entfallen. Die Verpflichtung des Artikels 5 Buchstabe b der Welterbekonvention kann ihrem Sinn und Zweck nach nur so verstanden werden kann, dass sie, sofern diese Dienststellen wieder abgeschafft werden,

wieder aktiviert wird. Auch dieser freilich hypothetische Fall ist bei der Frage nach der erforderlichen Zustimmungform zu berücksichtigen, da der Vertrag nicht für den Moment, sondern für eine unbestimmte Dauer geschlossen wird.

Artikel 5 Buchstabe b der Welterbekonvention fordert mit den Dienststellen Einrichtungen, die finanziell und personell in der Lage sind, die Aufgaben nach der Konvention zu erfüllen. Ob dies zwingend staatliche Stellen sein müssen, welche Organisationsform sie aufweisen müssen, ob es sich um eigene staatliche Einrichtungen handeln muss oder ob es sich auch um Arbeitsstäbe in bestehenden Einrichtungen handeln kann, schreibt Artikel 5 der Welterbekonvention nicht vor. Der nach Artikel 30 der Welterbekonvention verbindliche französische, englische und spanische Text spricht von "services" bzw. "services" bzw. "servicios" und nicht von dem engeren Begriff "autorités" oder "administration" bzw. "authorities" bzw. "autoridades". Aufgrund der Offenheit des Begriffs kann man dieser Bestimmung keine Pflicht zur Errichtung einer staatlichen Behörde entnehmen, so dass die Vorschrift Bund und Ländern alle Gestaltungsmöglichkeiten offen lässt, die nicht dem Gesetzesvorbehalt unterliegen. Auf jeden Fall lassen die in diesen Bestimmungen enthaltenen materiellen Verpflichtungen der Vertragsstaaten das zu ihrer Erfüllung gegebenenfalls erforderliche Verwaltungsverfahren unberührt.

c) Artikel 27 der Welterbekonvention

Nach Artikel 27 der Welterbekonvention „bemühen sich“ die Vertragsstaaten „unter Einsatz aller geeigneten Mittel, insbesondere durch Erziehungs- und Informationsprogramme, die Würdigung und Achtung des in den Artikeln 1 und 2 bezeichneten Kultur- und Naturerbes durch ihre Völker zu stärken“. Zudem verpflichten sie sich, „die Öffentlichkeit über die diesem Erbe drohenden Gefahren und die Maßnahmen auf Grund dieses Übereinkommens umfassend zu unterrichten“. Auch diese Bestimmung löst nicht den Gesetzesvorbehalt aus, da sie den Vertragsstaaten einen weiten Spielraum bei der Umsetzung der Verpflichtungen belässt.

3. Artikel 59 Abs. 2 Satz 2 GG

Ist die Welterbekonvention mithin weder ein politischer Vertrag noch einer, der Gegenstände der Gesetzgebung betrifft, handelt es sich um ein Verwaltungsabkommen im Sinne des Artikels 59 Abs. 2 Satz 2 GG.

Anders als Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG sieht Satz 2 keine spezielle Form der Zustimmung vor, sondern verweist lediglich auf die Bundesverwaltung. Hieraus folgt erstens, dass die Verwaltung zuständig ist, und zweitens, dass sie sich der im Staatsrecht und in der Staatspraxis vorgesehenen Form rechtlich verbindlichen Verwaltungshandelns für die interne Zu-

stimmung bedienen kann. Dies kann – wie im Fall der Welterbekonvention – auch ein Kabinettsbeschluss der Bundesregierung sein.

4. Zwischenergebnis

Mit dem Kabinettsbeschluss, die Ratifikationsurkunde zu hinterlegen, lag eine innerstaatlich wirksame Ermächtigung der Bundesregierung zum Abschluss der Welterbekonvention vor. Dem haben alle Länder zugestimmt. Ein Vertragsgesetz war nicht erforderlich, da die einzelnen Bestimmungen der Konvention nicht dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegen.

II. Innerstaatliche Geltung der Welterbekonvention

Da die Länder im Jahre 1976 der Ratifikation zugestimmt hatten, konnte der Bund durch die Ratifikation wirksam die Bundesrepublik Deutschland verpflichten.

1. Gesonderte Inkorporation in das deutsche Recht?

Die überkommene Lehre (Rojahn in: von Münch/ Künig, 5. Aufl., Art. 59 Rn. 56) hält die innerstaatliche Inkraftsetzung eines Verwaltungsabkommens für erforderlich (so auch Sächs. OVG, Urt. vom 9.3.2007, zit. nach juris, Rn. 76: "Soweit die Welterbekonvention als Verwaltungsabkommen ... eingestuft werden kann, ...dürfte für die Begründung einer unmittelbaren innerstaatlichen Geltung des völkerrechtlichen Vertrags ebenfalls ein entsprechender (Außen-)Rechtsakt der Exekutive zur Inkorporation des völkerrechtlichen Vertrags in den innerstaatlichen Rechtsraum zu fordern sein, also etwa einer Verordnung").

Soweit es um die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes (Naturschutz) geht, ist im Hinblick auf den bloßen Bemühenscharakter der Übereinkommens-Regelungen zur Inkorporation der Welterbekonvention in das deutsche Recht der Beschluss des Bundeskabinetts ausreichend, mit dem der Ratifikation der Konvention zugestimmt wurde.

Hinsichtlich des Kulturschutzes betrifft die Welterbekonvention ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Bei Materien, die der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen, hat zwar der Bund „nicht nur eine umfassende Vertragsschlusskompetenz, sondern auch eine umfassende Zuständigkeit zur Ausführung der Verträge (Transformations- oder Vollzugskompetenz)“ beansprucht (Rojahn in: von Münch/Künig, 5. Aufl., Art. 32 Rn. 41). In der Literatur wird dagegen herkömmlich angenommen, dass der Bund keine Transformationskompetenz hat (Streinz in Sachs, 3. Aufl., Art. 32 Rn. 37). Die Länder seien aber zur Transformation der eingegangenen völkerrechtlichen Bindungen verpflichtet (Streinz in: Sachs, 3. Aufl., Art. 32 Rn. 36).

Fraglich ist danach hier, ob es eines gesonderten Inkorporationsaktes der Länder bedarf. Rojahn selbst geht auf die Frage a.a.O. nicht ein, sieht aber „in der Regel ... den Anwendungsbefehl mit der Veröffentlichung des Abkommens in der vorgeschriebenen Form“ als erteilt an. Bei der Welterbekonvention würde sich die Transformation darauf beschränken, die bloßen Bemühensverpflichtungen in innerstaatliches Recht zu überführen. Nähere Festlegungen dazu, wie diesen Pflichten Rechnung zu tragen ist, sind damit nicht verbunden; die Transformation steht näheren normativen Konkretisierungen der Bemühenspflichten nicht entgegen.

Die überkommene Auffassung ist nicht mehr aufrechtzuerhalten. Das Bundesverfassungsgericht geht nicht mehr von dem überholten Staatsverständnis aus, dass der Staat nach außen abgeschirmt ist und das Völkerrecht nur den Staat insgesamt verpflichtet. Im Sinne der offenen Staatlichkeit ergibt sich aus der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes die staatliche Pflicht, das Völkerrecht zu respektieren, das heißt die deutschen Staatsorgane sind verpflichtet, die die Bundesrepublik Deutschland bindenden Völkerrechtsnormen zu befolgen (BVerfGE 112, 1/26).

Danach binden die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands alle Hoheitsträger und deren Organe in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich, soweit ihnen im Rahmen der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Beschränkungen entsprochen werden kann. Wegen dieser Bindung bedarf es nicht mehr eines besonderen Einführungsaktes zu seiner innerstaatlichen Geltung (Fastenrath, DÖV 2006, 1017/1023f.). Nötig ist lediglich die Bekanntmachung in der vorgeschriebenen Form, z.B. im Bundesgesetzblatt.

Selbst wenn man generell und auch für den hier gegebenen Fall einer bloßen, an die Staaten gerichteten Bemühensverpflichtung von der Notwendigkeit eines gesonderten Transformationsaktes der Länder ausgeht, ist dieser gesonderte Transformationsakt der Länder in der Einverständniserklärung der (alten) Länder nach der Lindauer Absprache zum Kabinettsbeschluss zu sehen (erwogen auch vom Sächs. OVG, Urt. vom 9.3.2007, zit. nach juris, Rn. 74). Der Streit über den Umfang der Befugnisse des Bundes ist durch die Lindauer Absprache durch praktische Verfahrensabreden überbrückt worden. Es war der Sinn der Lindauer Absprache, ungeachtet unterschiedlicher Rechtsauffassungen in einzelnen Fragen eine praktikable und effektive Handhabung beim Abschluss von internationalen Übereinkünften zu ermöglichen.

Im Falle eines Vertragsgesetzes zu einer Übereinkunft wird zusammen mit der nachfolgenden Ratifikation der Inhalt der Übereinkunft zum Bestandteil des deutschen Rechts. Ist bei

einem Verwaltungsabkommen der Kabinettsbeschluss der Bundesregierung die innerstaatliche Grundlage für die Ratifikation, hat er die Transformationswirkung für den Bereich der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes. Bei dem hier vorliegenden Verwaltungsabkommen, das die ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder berührt, folgt aus der Lindauer Absprache, dass der entscheidende Akt für die Inkorporation in das deutsche Recht die Einverständniserklärung der Länder sein muss. Ein weiterer Rechtsakt wäre (entgegen der Auffassung des Sächs. OVG, Urt. vom 9.3.2007, zit. nach juris, Rn. 76) lediglich dann erforderlich, wenn Ausführungsbestimmungen in der Form einer Rechtsverordnung oder von Verwaltungsvorschriften notwendig würden. Einen derartigen Rechtsakt zu fordern, würde nicht nur der jahrzehntelangen Staatspraxis widersprechen. Es würde auch zu einem Rechtsakt zwingen, der keinen Inhalt hat.

Die Wirkung des Kabinettsbeschlusses und die Zustimmung der Länder nach der Lindauer Absprache betrifft demnach lediglich die innerstaatliche Geltung, nicht jedoch konkrete Handlungsanweisungen an die Verwaltungen (Ausführungsbestimmungen), die zu ihrer Umsetzung noch erforderlich wären. Denn von der Frage der Geltung ist die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit zu trennen, die gegebenenfalls eigene Akte erfordert, wie den Erlass einer Rechtsverordnung oder von Verwaltungsvorschriften. Unmittelbar anwendbar sind nur sogenannte "self-executing"-Normen, die sich unmittelbar an staatliche Rechtsanwendungsorgane und an die Rechtsunterworfenen wenden (Streinz in Sachs, 3. Aufl., Art. 59 Rn. 66 – 68). Solche Normen enthält die Welterbekonvention nach den obigen Ausführungen (B.I.2) nicht.

2. Geltung im Beitrittsgebiet?

Das Sächsische OVG bezweifelt, dass das Land Sachsen an die Welterbekonvention gebunden ist, weil es vor deren Abschluss nicht nach der Lindauer Absprache hat beteiligt werden können und die Erstreckung der völkerrechtlichen Verträge der Bundesrepublik Deutschland auf das Beitrittsgebiet die Inkorporation in das innerstaatliche Recht der Bundesrepublik Deutschland nicht ersetzen könne (Sächs. OVG, Urt. vom 9.3.2007, zit. nach juris, Rn. 74).

Nach Artikel 11 des Einigungsvertrages behalten völkerrechtliche Verträge, denen die Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei angehört, ihre Gültigkeit. Die daraus folgenden Rechte und Verpflichtungen beziehen sich auf das Beitrittsgebiet. In dieser Gültigkeitserstreckung ist zugleich die (gegebenenfalls notwendige) Inkorporation mit Wirkung für die neuen Länder zu sehen. Andernfalls hätten die neuen Länder nach dem Beitritt den Vertragsbestand darauf durchsehen müssen, wo ausschließliche Länderkompetenzen betroffen sind

und die Verträge insoweit gesondert "inkorporieren" müssen. Dies ist jedoch nicht geschehen.

Auch das Sächs. OVG scheint den Art. 11 des Einigungsvertrages im hier dargestellten Sinn zu interpretieren: Es moniert nicht, dass die neuen Länder die von der Bundesrepublik geschlossenen Verträge nicht gesondert inkorporiert hätten, sondern meint, dass eine Inkorporation in die deutsche Rechtsordnung überhaupt nicht erfolgt sei, d.h. auch auf Bundesebene nicht (Urteil vom 9.3.2007, zit. nach juris, Rn. 74).

Danach ist die Frage der Geltung der Welteerbekvention in der Bundesrepublik Deutschland und allen ihren Ländern zu bejahen.

3. Unanwendbarkeit des Artikels 34 Buchstabe b der Welteerbekvention?

Eine Ausnahme in der Geltung der Welteerbekvention ergibt sich auch nicht aus Artikel 34 Buchstabe b der Welteerbekvention.

„Folgende Bestimmungen gelten für die Vertragsstaaten, die ein bundesstaatliches oder nicht einheitsstaatliches Verfassungssystem haben:

a) (...)

b) Hinsichtlich derjenigen Bestimmungen dieses Übereinkommens, deren Durchführung in die Zuständigkeit eines einzelnen Gliedstaats, eines Landes, einer Provinz oder eines Kantons fällt, die nicht durch das Verfassungssystem des Bundes verpflichtet sind, gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen, unterrichtet die Bundesregierung die zuständigen Stellen dieser Staaten, Länder, Provinzen oder Kantone von den genannten Bestimmungen und empfiehlt ihnen ihre Annahme.“

Der Freistaat Sachsen hat sich auf diese Bundesstaatsklausel der Welteerbekvention berufen. Diese spielt jedoch in Deutschland nach ständiger Staatspraxis keine Rolle. Da mit der Zustimmung zum Vertragsabschluss – wie oben B.II.1. gezeigt – die Inkorporation erfolgt ist, findet die Bundesstaatsklausel tatbestandsmäßig keine Anwendung (a.A. *Fastenrath*, DÖV 2006, 1017/1026 mit im Ergebnis kaum abweichenden Auswirkungen). Die Lindauer Absprache hat ein eigenständiges Regime geschaffen. Unter den Voraussetzungen der Bundesstaatsklausel hätte die Bundesregierung nichts weiter zu tun, als die Länder zu unterrichten und ihnen die Annahme der Konventionsbestimmungen zu empfehlen. Die Lindauer Absprache sieht dagegen ein abgestimmtes Verhalten von Bund und Ländern vor, das beim Vertragsabschluss zu einer Verpflichtung des Gesamtstaats führt, also von Bund und von Ländern. Die Zustimmung zum Vertragsabschluss des Bundes durch die Länder bei Verträgen mit einer Föderativklausel ergäbe ansonsten keinen Sinn.

4. Tatsächliche Anwendung der Welterbekonvention

Die Aufnahme eines Objektes in die Welterbeliste erfordert ein umfassendes Tätigwerden der Länder und Kommunen. Das Dresdner Elbtal ist aufgrund solcher Bemühungen in die Welterbeliste aufgenommen worden. Dabei haben die beteiligten Stellen des Landes Sachsen die Bestimmungen der Welterbekonvention angewendet und deren Geltung dadurch bestätigt.

C. Zusammenfassung:

1. Die Welterbekonvention enthält lediglich Bemühensverpflichtungen. Die Verpflichtung zur Zahlung von Pflichtbeiträgen hat die Bundesrepublik Deutschland durch einen zulässigen Vorbehalt ausgeschlossen. Deshalb war die Ratifikation ohne vorheriges Vertragsgesetz im Sinne des Artikels 59 Abs. 2 Satz 1 GG möglich.
2. Durch die Ratifikation ist die Bundesrepublik Deutschland an die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Welterbekonvention wirksam gebunden worden.
3. Die Inkorporation der Welterbekonvention in das deutsche Recht ist durch den Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 8. Juli 1976 für den Bereich der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes erfolgt.
4. Die Frage, ob eine gesonderte Inkorporation durch die Länder im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen erforderlich war, kann letztlich offenbleiben. Ein solcher gesonderter Transformationsakt der (alten) Länder ist in ihrer Einverständniserklärung nach der Lindauer Absprache zum Kabinettsbeschluss zu sehen.
5. In der Gültigkeitserstreckung der völkerrechtlichen Verträge der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 11 des Einigungsvertrages ist zugleich die (gegebenenfalls notwendige) Inkorporation mit Wirkung für die neuen Länder zu sehen.

Das Gutachten geht nicht auf die Frage der Auslegung der Welterbekonvention ein, insbesondere nicht auf die Frage, welchen Schutz die Konvention nach Konzeption und Wortlaut gegen Veränderungen von Gegenständen des Kultur- und Naturerbes bietet und wann Veränderungen konventionswidrig werden können. Einen absoluten Schutz gegen jede Veränderung bietet die Konvention nicht.