

# Die Zukunft des UNESCO-Welterbesystems

## Reformansätze für das 21. Jahrhundert

Stefan Schäfer

**Die Popularität der Welterbekonvention der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) ist seit nunmehr fast 40 Jahren ungebrochen. Der Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, dem sich die internationale Staatengemeinschaft im Rahmen der Welterbekonvention verschrieben hat, gilt als das Flaggschiff der UNESCO. Dieser Erfolg, der sich in der fast universellen Ratifizierung der Konvention und einer großen Anzahl an zu bewahrenden Stätten ausdrückt, bringt das Welterbesystem aber auch an seine Grenzen. Der vorliegende Beitrag nennt Gefahren bei der Umsetzung der Welterbekonvention und zeigt Möglichkeiten auf, ihnen zu begegnen.**

Die Welterbeliste, die seit fast 40 Jahren die im Rahmen der Welterbekonvention geschützten Stätten aufführt, wird in absehbarer Zeit die 1000. Welterbestätte aufnehmen. Dieser große Erfolg war zu der Zeit der Entstehung der Welterbekonvention nicht abzusehen. Kann die Welterbekonvention ihr eigenes Wachstum verkraften? Im vorliegenden Beitrag werden fünf große Herausforderungen, denen die Welterbekonvention im 21. Jahrhundert gegenübersteht, vorgestellt und verschiedene Lösungsansätze diskutiert.

Die Verwendung des Begriffs ›Welterbesystem‹ bezieht sich auf den Umstand, dass der Text der Welterbekonvention für sich allein genommen keinen Aufschluss über die Entwicklungen im Bereich der Verwaltung des Welterbes geben kann. Die hier zu beobachtenden Veränderungen spiegeln sich nicht im Konventionstext, sondern im Beziehungsgeflecht der an der Umsetzung der Konvention beteiligten Akteure sowie in einer Weiterentwicklung der bei der Umsetzung angewandten Methoden, Konzepte und Arbeitsweisen wider. Erst durch eine derart weit gefasste Betrachtungsweise des Welterbesystems wird eine inhaltlich gehaltvolle Auseinandersetzung mit dessen Entwicklung möglich.

### Die Grundzüge des Welterbesystems

Das Herzstück des Welterbesystems ist das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes (kurz: Welterbekonvention).<sup>1</sup> Es wurde 1972 verabschiedet und trat 1975 in Kraft. Die Konvention definiert zunächst die Begriffe ›Kulturerbe‹ und ›Naturerbe‹. Sie legt darüber hinaus die Verpflichtungen fest, denen die Vertragsstaaten bei der Identifizierung potenzieller Welterbestätten, ihrem Schutz und der

Berichterstattung über den Zustand der Stätten nachkommen müssen. Im Text enthalten ist ferner, wie der Welterbefonds verwaltet und genutzt werden soll. Schließlich werden die Bedingungen festgelegt, unter denen internationale finanzielle Hilfe aus den Mitteln des Welterbefonds gewährt wird. Der Text der Welterbekonvention wurde bisher in seinem Wortlaut nicht verändert.

Die Verwaltung des Welterbes wird weiter spezifiziert durch die Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention). Dabei handelt es sich um einen regelmäßig aktualisierten Leitfaden, der Grundsätze, Normen, Regeln und Entscheidungsfindungsverfahren festlegt. Die gewollte Veränderbarkeit der Richtlinien soll neue Konzepte, neues Wissen und neue Erfahrungen wiedergeben und ihnen den Einzug in das Welterbesystem ermöglichen. Die gegenwärtig gültige Fassung der Richtlinien wurde im Januar 2008 verabschiedet. Ihr sind 18 Versionen vorausgegangen.<sup>2</sup>

### Generalversammlung und Welterbekomitee

Die Welterbekonvention wird von zwei Gremien verwaltet, der Generalversammlung und dem Komitee für das Erbe der Welt (kurz: Welterbekomitee; World Heritage Committee). Die Generalversammlung tagt alle zwei Jahre während der Generalkonferenz der UNESCO und besteht aus Repräsentanten aller Vertragsstaaten der Welterbekonvention. Sie legt die Pflichtbeiträge der Vertragsstaaten zum Welterbefonds fest und wählt neue Mitglieder für das Welterbekomitee.

Das Welterbekomitee ist das für die Umsetzung der Konvention verantwortliche zwischenstaatliche Organ. Es tritt einmal pro Jahr zusammen und besteht aus 21 Mitgliedern. Zu den Aufgaben des Komitees zählen:

1. über Anträge zur Aufnahme einer Stätte in die Welterbeliste zu entscheiden;
2. die eingereichten Berichte über den Zustand ausgewählter Welterbestätten zu begutachten;

<sup>1</sup> Text über: <http://www.unesco.de/welterbekonvention.html?&L=0>

<sup>2</sup> Richtlinien: <http://whc.unesco.org/en/guidelines>; die aktuelle Version siehe: <http://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf>



**Stefan Schäfer, M.A.**, geb. 1982, ist Doktorand im Rahmen des Promotionsprogramms der Berlin Graduate School of Transnational Studies in der Abteilung Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

3. Stätten auf die ›Liste des gefährdeten Erbes der Welt‹ (›Rote Liste‹) zu setzen;
4. Stätten, deren außergewöhnlicher universeller Wert als verloren gegangen angesehen wird, von der Welterbeliste zu streichen sowie
5. Mittel aus dem Welterbefonds zu vergeben.

### Unabhängige Experten: IUCN und ICOMOS

Die Generalversammlung und das Welterbekomitee sind formell die Gremien mit der maßgeblichen Entscheidungskompetenz bei der Verwaltung des Welterbes. Betrachtet man jedoch auch die das System unterstützenden Prozesse, so geraten andere Akteure in den Blick. Es sind in erster Linie zwei große internationale nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die an der Verwaltung des Welterbes beteiligt sind: die Weltnaturschutzunion (World Conservation Union – IUCN) und der Internationale Rat für Denkmalpflege (International Council on Monuments and Sites – ICOMOS).

Auch wenn die beiden NGOs *de jure* keine Entscheidungsbefugnisse haben, so beruhen die Entscheidungen des Welterbekomitees in Bereichen wie der Aufnahme neuer Stätten auf die Welterbeliste und der Vergabe finanzieller Hilfen *de facto* auf den Analysen der unabhängigen Experten der NGOs. Dies wird als integraler Bestandteil des Welterbesystems angesehen, und ein Abweichen von den Expertengutachten wird auch innerhalb des Welterbekomitees mehr und mehr als unzulässiger Schritt in Richtung Politisierung kritisiert. Dass die Entscheidungen des Welterbekomitees auf unabhängigen Expertengutachten beruhen, ist für die Glaubwürdigkeit des Welterbeprogramms von zentraler Bedeutung.

### Das Konzept des außergewöhnlichen universellen Wertes

Gemäß der Welterbekonvention sollen jene Kultur- und Naturstätten in die Welterbeliste aufgenommen werden, die von außergewöhnlichem universellem Wert sind. Dies wirft eine Reihe von Fragen auf: Was bestimmt den Wert einer Stätte, und durch welche Attribute wird dieser Wert ›außergewöhnlich‹ und ›universell‹? Wie kann etwas, was *per definitionem* räumlich gebunden ist, überhaupt universell sein? Gibt es von Zeit und Raum unabhängige Kriterien, um den Wert einer Stätte zu bestimmen?

Das Konzept des außergewöhnlichen universellen Wertes ist von essenzieller Bedeutung für das Welterbesystem. Es wird anhand mehrerer Kriterien definiert, die in den Richtlinien zur Welterbekonvention niedergelegt sind. Dazu gehören zum Beispiel, dass eine Stätte ein Meisterwerk menschlicher Schöpferkraft ist oder dass sie ein einzigartiges oder zumindest außergewöhnliches Zeugnis einer kulturellen Tradi-

tion oder einer bestehenden oder untergegangenen Kultur darstellt.<sup>3</sup> Eine Stätte muss mindestens eines dieser (derzeit zehn) Kriterien erfüllen, um für die Aufnahme in die Welterbeliste in Betracht gezogen zu werden. Da die Richtlinien, wie oben erwähnt, häufigen Revisionen unterzogen werden, sind auch die Kriterien veränderbar, wovon in der Vergangenheit häufig Gebrauch gemacht wurde. Zuletzt wurde in den Richtlinien von 2005 die Trennung zwischen Kriterien für Kultur- und Naturstätten aufgehoben, um so die für das Konzept des Welterbes an Bedeutung gewonnene Interaktion zwischen Mensch und Natur in die Bewertung von Stätten einzubeziehen. Diese Entwicklung wurde bereits im Jahr 1992 eingeleitet, als die Kategorie der ›Kulturlandschaft‹ eingeführt wurde. Das Konzept des außergewöhnlichen universellen Wertes ist somit bewusst nicht zeitlich gebunden, vielmehr soll es die Weiterentwicklung des Welterbekonzepts anhand sich verändernder Normen und Werte widerspiegeln.

Dass das Welterbekonzept weiterentwickelt wird, ist in vielen Bereichen sichtbar. So hat zum Beispiel das Welterbekomitee im Jahr 1994 die Globale Strategie<sup>4</sup> verabschiedet, die darauf abzielt sicherzustellen, dass die natürliche und kulturelle Vielfalt der Welt angemessen in der Welterbeliste abgebildet wird. Im Rahmen dieses Ansatzes wird der bisherige Schwerpunkt des Welterbeprogramms, der auf dem westlichen Verständnis von monumentalen Stätten als wichtigster Kategorie des Welterbes liegt, um bestimmte Aspekte erweitert. Hierzu zählen etwa spirituelle Aspekte, die mit gewissen Orten verbunden werden, die somit eine herausragende Bedeutung erlangen und für eine bestimmte Kultur stehen. Der Dynamik des Welterbekonzepts wird somit durch die Wandelbarkeit des Konzepts eines außergewöhnlichen universellen Wertes Rechnung getragen.

Vor dem Hintergrund dieser Diskussion sollen nun im Folgenden die Herausforderungen an das Welterbesystem sowie mögliche Lösungsansätze dargestellt werden. Die oben aufgeführten Punkte – die Beteiligung verschiedener Akteursgruppen an der Umsetzung des Welterbeprogramms und die Komplexität des Konzepts eines außergewöhnlichen universellen Wertes – stehen dabei im Mittelpunkt.

### Herausforderungen an das Welterbesystem

Der große Erfolg der Welterbekonvention stellt auch neue Anforderungen an das Welterbesystem. Fünf Problembereiche lassen sich identifizieren: **1.** Glaubwürdigkeit des Welterbesystems; **2.** Ausgewogenheit der Welterbeliste; **3.** Neuaufnahme versus Konservierung; **4.** Inklusivität des Welterbesystems und **5.** Finanzierung des Welterbesystems.

Dass die Entscheidungen des Welterbekomitees auf unabhängigen Expertengutachten beruhen, ist für die Glaubwürdigkeit des Welterbeprogramms von zentraler Bedeutung.

Der Schwerpunkt des Welterbeprogramms, der auf dem westlichen Verständnis von monumentalen Stätten als wichtigste Kategorie liegt, wurde 1994 um spirituelle Aspekte erweitert.

## 1. Glaubwürdigkeit des Welterbesystems

In den Richtlinien werden fünf strategische Ziele festgelegt, gemeinhin auch als die fünf Cs bezeichnet.<sup>5</sup> Das erste C bezieht sich dabei auf die Glaubwürdigkeit (Credibility) der Welterbeliste und fordert eine Stärkung derselben. Dabei spielen bestimmte Kriterien, wie etwa die Ausgewogenheit der Welterbeliste, eine Rolle, auf die weiter unten eingegangen wird.

Das Kriterium der Glaubwürdigkeit jedoch auf die Welterbeliste zu beschränken, greift zu kurz. Vielmehr ist nicht bloß die Welterbeliste, sondern das gesamte, im Rahmen der Welterbekonvention entstandene Welterbesystem von der Herausforderung, Glaubwürdigkeit herzustellen, betroffen. Glaubwürdigkeit bezieht sich also nicht nur auf eine repräsentative und ausgewogene Welterbeliste, sondern auch auf Faktoren wie die nachhaltige Konservierung von Welterbestätten, die Teilhabe von Kommunen und die Glaubwürdigkeit des Welterbekomitees. Die nachhaltige Konservierung von Welterbestätten und die Teilhabe von Kommunen werden weiter unten besprochen. An dieser Stelle soll auf die Glaubwürdigkeit des Welterbekomitees eingegangen werden.

Dem Komitee wird häufig vorgeworfen, dass es Entscheidungen über die Aufnahme neuer Stätten nicht nach wissenschaftlichen, sondern nach politischen Kriterien trifft. Wie politisch die Diskussionen in diesem Gremium verlaufen können, zeigt sich etwa bei Debatten über den Status der Welterbestätte ›Mittelalterliche Denkmäler in Kosovo‹. Serbien-Montenegro beantragte im Jahr 2006 die Erweiterung der Welterbestätte des Klosters Decani um drei weitere serbisch-orthodoxe Klöster, die sich auf dem Gebiet des nach Unabhängigkeit strebenden Kosovos befanden. Die von Serbien-Montenegro vorgeschlagene Bezeichnung für die erweiterte Welterbestätte war ›Serbische mittelalterliche Denkmäler in Kosovo und in Metochien‹, was den Anspruch Serbiens auf das Gebiet als Teil seiner Geschichte und religiösen Tradition untermauern sollte. Innerhalb des Komitees einigte man sich dann zwar auf die neutralere Bezeichnung ›Mittelalterliche Denkmäler in Kosovo‹, da jedoch eine Welterbestätte stets im Namen eines Staates eingeschrieben werden muss (in diesem Fall Serbien), kam die Kontroverse nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung Kosovos erneut auf. So befürworteten unter anderem die USA die Aufnahme der auf kosovarischem Gebiet gelegenen Stätten unter der Staatsbezeichnung Kosovo, was jedoch allgemein mit Verweis auf den ungeklärten völkerrechtlichen Status Kosovos auf Ablehnung stößt.

Auf eine Ausnahme der Regelung, dass jede Stätte im Namen eines Staates eingeschrieben werden muss, wurde sich bei der Aufnahme der Altstadt Jerusalems geeinigt: Statt im Namen eines Staates wurde sie unter der Bezeichnung ›Jerusalem – Stätte, vorgeschlagen von Jordanien‹ eingetragen. Die po-

tenziellen politischen Konflikte und die damit einhergehende Gefahr einer Politisierung des Welterbekomitees und seiner Entscheidungen liegen auf der Hand.

Um dieser Gefahr einer Politisierung entgegenzutreten, werden verschiedene Ansätze diskutiert, welche sicherstellen sollen, dass sich die Komiteemitglieder auf die wissenschaftlich dokumentierten Aspekte einer Welterbestätte konzentrieren, anstatt auf deren politische Bedeutung. Eine mögliche Maßnahme wäre, Komiteemitglieder von Entscheidungen über Welterbestätten, die sich in ihrem Land befinden, auszuschließen. Ebenso könnten Komiteemitglieder dazu aufgefordert werden, freiwillig auf die Präsentation neuer Nominierungen von Stätten aus ihrem Land während ihres Mandats zu verzichten. Auch könnten Abstimmungen auf Antrag beziehungsweise im Fall einer drohenden Umgehung der von unabhängigen Experten erstellten Gutachten geheim abgehalten werden, um so die Komiteemitglieder von dem auf ihnen lastenden politischen Druck zu befreien. In jedem Fall ist eine streng wissenschaftliche, transparente und öffentliche Auswertung von Nominierungen und anderen Anträgen (etwa Vorschläge zur Entfernung von Stätten von der ›Roten Liste‹) von größter Bedeutung für die Qualität und damit für die Glaubwürdigkeit der Entscheidungen des Welterbekomitees; diese Bedeutung wächst mit der Komplexität der Herausforderungen, welche sich im Zusammenhang mit globalen Veränderungen und der stetigen Weiterentwicklung des Welterbesystems ergeben.

## 2. Ausgewogenheit der Welterbeliste

Wie oben bereits erwähnt, ist die Ausgewogenheit der Welterbeliste ein wesentlicher Faktor für die Glaubwürdigkeit der Welterbekonvention. Die Ausgewogenheit ist von großer Bedeutung, da der Anspruch, das Erbe der Welt zu schützen, nur dann aufrecht erhalten werden kann, wenn die Welterbeliste die herausragenden Kultur- und Naturstätten der Welt umfassend auflistet. Ausgewogenheit bezieht sich in diesem Zusammenhang auf zwei Dimensionen: erstens die geografische Ausgewogenheit und zweitens die Ausgewogenheit zwischen den verschiedenen Kategorien von Stätten (wie etwa Kultur/Natur; Kulturlandschaften, historische Städte und Stadtzentren, historische Kanäle, historische Handelswege). Dabei muss jedoch stets der außergewöhnliche universelle Wert einer Stätte das entscheidende Kriterium

Der Anspruch, das Erbe der Welt zu schützen, kann nur dann aufrecht erhalten werden, wenn die Welterbeliste die herausragenden Kultur- und Naturstätten der Welt umfassend auflistet.

<sup>3</sup> Siehe Abs. 77 der Richtlinien, a.a.O. (Anm. 2).

<sup>4</sup> Global Strategy for a Balanced, Representative and Credible World Heritage List, <http://whc.unesco.org/en/globalstrategy>

<sup>5</sup> Die fünf Cs sind: Credibility, Conservation, Capacity-building, Communication und Communities. Siehe Richtlinien in der Fassung vom Januar 2008, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 26.



Im Jahr 2008 wurden sechs denkmalgeschützte Siedlungen der Berliner Moderne in die UNESCO-Welterbeliste aufgenommen. Dazu gehören die Hufeisensiedlung in Britz sowie die Großsiedlung Siemensstadt. Foto: Berlin Partner GmbH/FTB-Werbefotografie

für die Aufnahme einer Stätte in die Welterbeliste sein, nicht die geografische Lage oder die Kategorie, die sie repräsentiert.

Trotz anhaltender Bemühungen, die Überrepräsentation europäischer monumentaler Stätten abzubauen, bleiben Ungleichgewichte bestehen. Im Rahmen der bereits erwähnten Globalen Strategie wird seit 1994 versucht, die immer wieder monierte, westliche Definition des Konzepts eines außergewöhnlichen universellen Wertes für andere Kulturkreise zu öffnen und für deren Verständnis von Erbe zugänglich zu machen.

Um eine ausgewogenere Welterbeliste zu erreichen, wird unter anderem diskutiert, für Neueinschreibungen in bereits stark repräsentierten Kategorien eine Obergrenze festzulegen und gezielt die Aufnahme von Stätten aus unterrepräsentierten Kategorien zu fördern. Um dabei nicht das Konzept eines außergewöhnlichen universellen Wertes zugunsten geografischer Ausgewogenheit aus den Augen zu verlieren, wäre es sinnvoll, die Ausrichtung der Globalen Strategie eher an den verschiedenen Kategorien zu orientieren, anstatt wie bisher an Regionen. Das strategische Management neuer Einschreibungen könnte dabei an den Listen potenzieller Stätten (tentative lists)<sup>6</sup> der Vertragsstaaten ansetzen, um diese in Rücksprache mit Experten auf die Schwerpunktsetzung der Globalen Strategie auszurichten.

### 3. Neuaufnahme versus Konservierung?

Der Erhalt von Stätten, die das Kultur- und Naturerbe der Welt ausmachen, ist die Hauptaufgabe des Welterbeprogramms. Findet keine angemessene Konservierung statt, ist der außergewöhnliche universelle

Wert einer Stätte bedroht und die Welterbekonvention verliert ihren Sinn. Das zweite der fünf in den Richtlinien festgelegten strategischen Ziele ist daher die Konservierung (zweites C = Conservation) von Welterbestätten.

Häufig wird darauf verwiesen, dass die hohe Zahl an Neuaufnahmen dazu führt, dass der Erhalt der bereits eingetragenen Stätten vernachlässigt wird. Die große Zahl von auf der Welterbeliste eingetragenen Stätten (derzeit 890)<sup>7</sup> führt zu einer Überlastung des Überwachungssystems, welches über den Konservierungszustand der bereits eingetragenen Welterbestätten berichten soll. Dieses System wird zunehmend ineffektiv sowie zeit- und ressourcenintensiv. Zudem führt ein falsches Verständnis von Sinn und Zweck der ›Roten Liste‹ dazu, dass die Aufnahme in diese Liste als Bestrafung angesehen wird, statt als Möglichkeit, Aufmerksamkeit und Unterstützung für nötige Konservierungsmaßnahmen zu mobilisieren.

Um die Gefahr der Vernachlässigung bereits eingetragener Stätten zugunsten neuer Aufnahmen abzuwenden, ist eine Überarbeitung des Überwachungssystems dringend erforderlich. Eine Möglichkeit wäre, noch mehr als bisher unabhängige Experten in den Überwachungsprozess einzubinden. Dies würde jedoch zu erheblichen Mehrkosten führen. Da die Überwachung der Konservierung von Welterbestätten einer der Dreh- und Angelpunkte des Welterbesystems ist, wären erhöhte Investitionen in diesem Bereich sinnvoll und wünschenswert ebenso wie eine Aufstockung des Personals im UNESCO-Welterbezentrums. Vor dem Hintergrund der Vielzahl an Stätten, die vom Welterbezentrums betreut werden müssen, führt die gegenwärtige personelle Unterbesetzung des Zentrums zu einer Überlastung der Mitarbeiter, die ihrer Aufgabe nicht mehr gerecht werden können. Da das Welterbeprogramm allgemein als das Flaggschiff der UNESCO angesehen wird, scheint eine Umverteilung der internen Finanzen zugunsten des Welterbezentrums geboten.

Darüber hinaus gibt es weitere Möglichkeiten, um die Überwachung der Welterbestätten zu verbessern. So wird beispielsweise diskutiert, sich ähnelnde Welterbestätten durch ›twinning‹ zu Netzwerken zusammenzuschließen. Damit würden ein gemeinsamer Aufbau von Kapazitäten, Expertentreffen und Erfahrungs- und Personalaustausch gefördert. Eine weitere Möglichkeit wäre, allgemeine Indikatoren einzuführen, anhand derer mit geringerem Verwaltungsaufwand aussagekräftige Berichte über den Zustand von Welterbestätten erstellt werden könnten. Diese Berichte könnten als eine erste, vorläufige Beurteilung dazu dienen, den Bedarf nach verstärkter Überwachung festzustellen. Ein bereits eingeführtes Instrument, das jedoch für eingetragene Stätten bislang wenig genutzt wurde, ist die Abgabe von Stellungnahmen zum außergewöhnlichen universellen Wert einer Stätte. An einer solchen Stellungnahme

könnte künftig abgelesen werden, in welchem Ausmaß der außergewöhnliche universelle Wert einer Stätte erhalten wird. Für Anträge auf Aufnahme neuer Stätten sind diese ›Statements of OUV‹ (outstanding universal value) bereits verpflichtend.

#### 4. Inklusivität des Welterbesystems

Partizipatorische Verwaltungsstrukturen sind für das Welterbesystem von großer Bedeutung. Von der Vielzahl von Akteuren, die in die Verwaltung von Welterbestätten eingebunden sind, sollen hier vor allem zwei Gruppen herausgegriffen werden: a) die unabhängigen Experten und b) die Kommunen. Um der wachsenden Bedeutung der Einbindung von Kommunen in die Verwaltung von Welterbestätten Rechnung zu tragen, wurde im Jahr 2007 ein neues, fünftes, strategisches Ziel formuliert. Seitdem ist die Stärkung der Rolle von Kommunen bei der Umsetzung der Welterbekonvention in den Richtlinien vorgeschrieben (fünftes C = Communities).

##### a) Unabhängige Experten

Die Rolle der NGOs IUCN und ICOMOS im Rahmen des Welterbesystems wurde oben bereits angesprochen. Zu ihren Aufgaben gehört es unter anderem, Gutachten über Anträge auf Aufnahme oder die Erweiterung einer Stätte zu erstellen, sich gemeinsam mit dem Welterbezentrum an Überwachungsaufgaben zu beteiligen und damit einhergehend die ›Rote Liste‹ zu verwalten, Welterbestätten zu besichtigen sowie die dort angewendeten Konservierungsmaßnahmen zu beurteilen. Das unabhängige wissenschaftliche Fachwissen, welches IUCN und ICOMOS bereitstellen, soll den Entscheidungen des Welterbekomitees als Grundlage dienen. Es besitzt somit auch eine wichtige legitimatorische Funktion. Durch die Bereitstellung dieses Wissens erlangen IUCN und ICOMOS wiederum Zugang zu politischen Entscheidungsfindungsverfahren, die ihnen ansonsten verschlossen blieben. Sie können somit maßgeblich an der politischen Entscheidungsfindung und -durchsetzung mitwirken, wenn auch nicht *de jure*, so doch *de facto*. Die herausragende Rolle, die IUCN und ICOMOS im Rahmen des Welterbeprogramms einnehmen, zeigt sich auch in der offiziellen Bezeichnung der NGOs als Beratende Organe (Advisory Bodies).<sup>8</sup>

##### b) Kommunen

Während diese Beratenden Organe bereits seit langem an der Verwaltung des Welterbeprogramms beteiligt sind, ist das Konzept der Einbeziehung von Kommunen in die Verwaltung einzelner Welterbestätten relativ jung. Im Nachgang zum ›Erdgipfel‹ von 1992 in Rio de Janeiro, auf dem das Konzept der nachhaltigen Entwicklung verabschiedet worden war, wird der Anerkennung der Rechte indigener Völker auch im Rahmen des Welterbeprogramms mehr Be-



Berliner Großsiedlung Siemensstadt

Foto: Landesdenkmalamt Berlin, Wolfgang Bittner

achtung geschenkt. Da sich viele Welterbestätten auf den Siedlungsgebieten indigener Völker befinden, ist es in der Vergangenheit häufig zu Konflikten zwischen Konservierungsmaßnahmen und den traditionellen Aktivitäten der auf dem Gebiet lebenden Menschen gekommen. Um diesen Interessenkonflikten zu begegnen, ist es wichtig, die betroffenen Gruppen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Durch partizipatorische Entscheidungsfindungs- und Umsetzungsprozesse können Kompromisse gefunden werden, die für beide Seiten akzeptabel sind. Zudem kann das traditionelle Wissen über die lokalen Gegebenheiten für die Konservierung einer Welterbestätte von hohem Nutzen sein.

Weitere, in die Verwaltungsstruktur des Welterbeprogramms einzubeziehenden Akteure sind Universitäten, Ausbildungszentren, kommunale und na-

Da sich viele Welterbestätten auf den Siedlungsgebieten indigener Völker befinden, ist es in der Vergangenheit häufig zu Konflikten gekommen.

<sup>6</sup> Alle Vertragsstaaten sind aufgefordert, jene Stätten aufzulisten, die sich für eine Aufnahme in die Welterbeliste eignen, vgl. <http://whc.unesco.org/en/tentativelists>

<sup>7</sup> Eine Übersicht über die Welterbestätten 2009 findet sich unter: <http://whc.unesco.org/en/listuploads/activities/documents/activity-554-14.pdf>

<sup>8</sup> Ein weiteres Beratendes Organ der UNESCO, das an der Verwaltung des Welterbeprogramms beteiligt ist, ist die Internationale Studienzentrale für die Erhaltung und Restaurierung von Kulturgut (ICCROM). An dieser Stelle kann jedoch nicht näher auf die ICCROM eingegangen werden, da es sich hierbei um eine zwischenstaatliche Organisation und nicht um eine NGO handelt. Dieses Verhältnis wirft neue Fragen und Problemstellungen auf, die im Rahmen dieses Beitrags nicht behandelt werden können.

tionale Regierungen und andere öffentliche Akteure sowie der Privatsektor. Dabei leisten privatwirtschaftliche Akteure meist finanzielle Unterstützung beziehungsweise verpflichten sich dazu, die Grenzen von Welterbestätten zu respektieren.

### 5. Finanzierung

Trotz der starken Zunahme an Welterbestätten ist die Finanzausstattung des Welterbezentrums relativ konstant geblieben.

Die Höhe der von den Mitgliedstaaten zu entrichtenden Beiträge zum Welterbefonds wird jährlich von der Generalversammlung festgelegt, darf jedoch ein Prozent des jährlichen Beitrags der Mitgliedstaaten zum ordentlichen Haushalt der UNESCO nicht überschreiten. Der Welterbefonds ist dabei zur Finanzierung internationaler Hilfe für einzelne Welterbestätten vorgesehen. Die Personalkosten des Welterbezentrums und der zugehörigen Außenstellen sowie deren Aktivitäten werden aus dem ordentlichen Haushalt der UNESCO bezahlt. Weitere Möglichkeiten zur Finanzierung bestimmter Aktivitäten sind: a) außerbudgetäre Beiträge der Mitgliedstaaten, die häufig projektgebunden vergeben werden; b) Fundraising-Aktivitäten, welche seit 2002 im Rahmen des ›World Heritage PACT‹ (Partnership for Conservation Initiative) zusammengefasst werden sowie c) das Einrichten regionaler Fonds zur Unterstützung der Arbeit des Welterbezentrums.

Trotz der starken Zunahme an Welterbestätten ist die Finanzausstattung des Welterbezentrums relativ konstant geblieben. Die Unterfinanzierung des Welterbezentrums, das ohnehin bereits an Personalmangel leidet, führt auch zu einem Rückgang der Aktivitäten der Beratenden Organe, was wiederum eine zweifache Überlastung der Mitarbeiter bei gleichzeitigem Rückgang der bereitgestellten wissenschaftlichen Expertise durch IUCN und ICOMOS zur Folge hat. Daher hat in den letzten Jahren die Einwerbung außerbudgetärer Finanzmittel an Bedeutung gewonnen. Eine Besonderheit stellt hierbei die Einrichtung regionaler Welterbefonds dar, die für eine bestimmte Region Finanzmittel bereitstellen und Konservierungsaktivitäten koordinieren. Neben der etablierten und für die nordischen Staaten zuständigen ›Nordic World Heritage Foundation‹ haben auch die Staaten der Afrikanischen Union einen ›African World Heritage Fund‹ geschaffen. Ferner wurden ein ›Pacific World Heritage Fund‹ und ein ›Arab Regional Centre for World Heritage‹ gegründet.

Verschiedene Akteursgruppen in die Finanzierung des Welterbeprogramms einzubeziehen, bedeutet auch in diesem Bereich eine Öffnung der zwischenstaatlichen Verwaltungsstrukturen gegenüber nichtstaatlichen Akteuren. Auch wenn der Privatsektor derzeit noch nicht an der Entscheidungsfindung und -umsetzung im Rahmen des Welterbeprogramms beteiligt ist, so ist dies für die Zukunft nicht auszuschließen. Unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung der von der Welterbekonvention aufgestellten Regeln durch privatwirtschaftliche Akteure wäre eine solche

Beteiligung zumindest diskussionswürdig. Zu häufig finden Abholzung oder Bergbau, meist sogar mit Billigung der kommunalen Regierung, auf durch die Welterbekonvention geschützten Gebieten statt. Ebenso kann eine Überanspruchung einer Welterbestätte durch den Massentourismus zu einer Minderung des Wertes der Stätte führen. Daher wäre es – nicht nur im Hinblick auf zusätzliche Finanzmittel – sinnvoll, Tourismusunternehmen stärker in die Verwaltung von Welterbestätten einzubeziehen.

### Fazit

Die Welterbekonvention beruht auf einem Selbstverständnis von evolutionären und sich wandelnden sozialen Werten, was in der Dynamik und Vitalität des ihr zugrunde liegenden Konzepts des außergewöhnlichen universellen Wertes von Welterbestätten zum Ausdruck kommt. Dies ist ein wichtiger Garant für das weitere Bestehen der Welterbekonvention. Die im Vorangegangenen diskutierten Veränderungen innerhalb des Welterbesystems weisen in die richtige Richtung. Eine Weiterentwicklung in den angesprochenen Bereichen ist dabei jedoch unerlässlich für den weiteren Erfolg der Welterbekonvention. Dazu gehören:

- Die Ausweitung des Kriteriums der Glaubwürdigkeit auf das Welterbesystem als Ganzes, anstatt nur auf die Welterbeliste;
- Eine ausgewogenere Welterbeliste, orientiert an den verschiedenen Kategorien von Welterbestätten, anstatt wie bisher an Regionen;
- Bessere Überwachungsaktivitäten durch eine verstärkte Finanzierung in diesem Bereich;
- Die verstärkte Nutzung von ›twinning‹;
- Die Etablierung allgemeiner Indikatoren zur vorläufigen Beurteilung und eines ›Statement of OUV‹ für jede Welterbestätte;
- Die Förderung partizipativer Verwaltungsstrukturen auf der internationalen wie kommunalen Ebene;
- Mehr Finanzmittel für das Welterbezentrum, um mehr Personal einstellen und die Beratenden Organe stärker einbinden zu können;
- Mehr Unterstützung für regionale Projekte und für Akteure, die in der Lage sind, außerbudgetäre Mittel beizusteuern.

Insgesamt lässt sich innerhalb des Welterbesystems eine Entwicklung hin zu partizipativen Verwaltungsstrukturen feststellen, ob bei internationalen Verwaltungsaufgaben, dem kommunalen Management oder bei der Finanzierung. Das Ziel eines ausgewogenen, repräsentativen und glaubwürdigen Welterbesystems scheint somit als Weiterentwicklung der derzeit noch auf die Welterbeliste beschränkten Globalen Strategie als ein angemessenes und realistisches Ziel für die kommenden Jahre.

Insgesamt lässt sich innerhalb des Welterbesystems eine Entwicklung hin zu partizipativen Verwaltungsstrukturen feststellen.