

# Bedeutung und Verpflichtung der Unesco-Konvention zum Schutz des Natur- und Kulturerbes der Welt\*

Von Birgitta Ringbeck

In meinem Beitrag zur Veranstaltungsreihe „Regensburger Herbst 2005“ möchte ich mit ihnen ein Programm diskutieren, das sicher zu den öffentlichkeitswirksamsten, nachhaltigsten und erfolgreichsten der UNESCO zählt: Der Welterbekonvention. Ihr Erfolg ist ablesbar an der immer noch steigenden Zahl der Vertragsstaaten, die inzwischen bei 180 angekommen ist. Es handelt sich um ein von nahezu allen Mitgliedsstaaten der Völkergemeinschaft ratifiziertes und damit universell anerkanntes und gültiges Rechtsinstrument. Waren 1996 noch 506 Stätten auf der Welterbeliste vertreten, so zählten wir im Jahr 1999 bereits 630 und heute, nach der 29. Sitzung des Welterbekomitees vom 10.–17. Juli 2005 in Durban/Südafrika, 812 Eintragungen in 137 Ländern.

## *1. Die Konvention zum Schutz des Welterbes*

Die UNESCO-Welterbeliste gründet auf der „Übereinkunft zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ (Welterbekonvention), die im November 1972 von der UNESCO-Generalkonferenz verabschiedet wurde und 1976 in Kraft trat. Die Bundesrepublik Deutschland ratifizierte die Konvention im Jahr 1976. Die Deutsche Demokratische Republik war seit 1988 Vertragsstaat, hat aber vor der Wiedervereinigung keine eigenen Anträge mehr in die Liste einschreiben können.

Mit der Unterzeichnung der Konvention verpflichtet sich jeder Staat dazu, die innerhalb seiner Grenzen gelegenen Welterbestätten zu schützen und für zukünftige Generationen zu erhalten. Die anderen Unterzeichnerstaaten tragen im Rahmen ihrer Möglichkeiten zum Schutz dieser Stätten des Menschheitserbes bei. Die „Richtlinien zur Umsetzung der Welterbekonvention“ („Operational Guidelines“) enthalten detaillierte Bestimmungen u. a. zu dem Verfahren der Aufnahme, den bei der Entscheidung über eine Aufnahme zugrunde zu legenden Kriterien, zum Monitoring aufgenommener Stätten, zur Vergabe von Mitteln aus dem Welterbefonds und zur Verwendung des Welterbe-Signets. Die Richtlinien sind in den vergangenen Jahren überarbeitet worden; die Neufassung ist zum 1. Februar 2005 in Kraft getreten.

\* Grundlage dieses Beitrages ist ein Vortrag im Rahmen des „Regensburger Herbstes“ 2005 unter dem Thema „Welt – Kultur – Erbe“, den Frau Dr. Birgitta Ringbeck, Vertreterin der Kultusministerkonferenz beim Welterbekomitee der UNESCO, am 29. September 2005 auf Einladung der Veranstalter (Vereinigung Freunde der Regensburger Altstadt e.V., des Stadtheimatpflegers, des Vereins Pro Regensburg e.V. und des Historischen Vereins für Oberpfalz und Regensburg) zur Bewerbung Regensburgs gehalten hat.

## 2. Die Organe der Konvention

Die Generalversammlung der Vertragsstaaten wird alle zwei Jahre im Rahmen der UNESCO-Generalkonferenz in Paris einberufen. Das ist in diesem Jahr und sogar in diesem Moment der Fall: Seit vom dem 3. Oktober und noch bis zum 21. Oktober 2005 findet die Hauptversammlung Generalversammlung in Paris statt. Und weil heuer ein Jahrestag zu feiern ist, wird Deutschland nicht nur von Diplomaten und Fachdelegierten, sondern sogar von seinem Staatsoberhaupt vertreten. Bundespräsident Horst Köhler spricht am 5. Oktober auf der Generalversammlung. Anlass für die Rede des Bundespräsidenten ist der 60. Jahrestag der Gründung der Organisation der Vereinten für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation. Ein kultureller Höhepunkt der Jubiläumsfeier ist die Aufführung von Beethovens Neunter Sinfonie, gespielt vom Radio-Sinfonie-Orchester des Hessischen Rundfunks unter der Leitung von Eliahu Inbal.

Die Generalversammlung wählt u. a. die 21 Mitglieder des Welterbekomitees (Amtsperiode: 6 Jahre), das in jährlichen Sitzungen

- a) über die Aufnahme von Stätten in die Welterbeliste bzw. über ihre Einschreibung in die „Liste des Welterbes in Gefahr“ (sog. „Rote Liste“),
- b) über die Verwendung der Mittel des Welterbe-Fonds sowie
- c) über Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Welterbekonvention entscheidet.

Alle zwei Jahre wählt die Generalversammlung ein Drittel der Komiteemitglieder neu. Z. Zt. sind folgende Staaten Mitglieder des Komitees: Ägypten, Argentinien, Benin, Chile, China, Großbritannien, Indien, Japan, Kuwait, Kolumbien, Libanon, Litauen, Neuseeland, Nigeria, Niederlande, Norwegen, Oman, Portugal, Russische Föderation, Saint Lucia, Südafrika.

Das Welterbe-Bureau besteht aus 7 jährlich gewählten Vertretern des Welterbekomitees (z. Zt. China, (Saint Lucia, Südafrika (Vorsitz), Argentinien, Nigeria, Oman, und Großbritannien) und bereitet dessen Entscheidungen vor. Die drei beratenden Fachgremien („advisory bodies“) des Welterbekomitees sind die Nichtregierungsorganisationen:

- a) ICOMOS (International Council on Monuments and Sites, Paris, Präsident: Prof. Dr. Petzet, München) für Kulturstätten,
- b) IUCN (World Conservation Union) für Naturstätten sowie
- c) die zwischenstaatliche Organisation ICCROM (International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property, Rom).

Die fachliche Beteiligung von Nicht-Regierungs-Organisationen bei der Umsetzung der Welterbekonvention trägt maßgeblich zur Glaubwürdigkeit der Welterbeliste bei.

1992 wurde das UNESCO-Zentrum für die Erhaltung des Erbes der Menschheit gegründet, kurz „Welterbezentrum“ genannt. Es ist das ständige Sekretariat des Welterbekomitees und organisatorisch in den Kultursektor des UNESCO-Sekretariats in Paris integriert. Gründungsdirektor war der Deutsche Bernd von Droste zu Hülshoff (1992–1999). Seit 2000 ist der Italiener Francesco Bandarin Direktor.

### 3. Die UNESCO-Liste des Welterbes

Zum UNESCO-Kulturerbe gehören Baudenkmäler, Städteensembles und Kulturlandschaften, aber auch Industriedenkmäler und Kunstwerke wie Felsbilder. Das Naturerbe umfasst geologische Formationen, Fossilienfundstätten, Naturlandschaften und Schutzreservate von Tieren und Pflanzen, die vom Aussterben bedroht sind. Derzeit befinden sich 812 Stätten (davon 31 aus Deutschland) aus 137 Staaten auf der Liste, davon 688 Kultur-, 160 Natur- und 24 gemischte Stätten.

Die grundsätzliche Definition des Begriffs „Welterbe“ ist durch die Welterbekonvention von 1972 erfolgt. Maßgebend ist die herausragende universelle Bedeutung des Kulturguts vom historischen, künstlerischen oder wissenschaftlichen Standpunkt (Art. 1). Bei der Entscheidung über die Aufnahme werden auch die übergreifenden Kriterien der „Einzigartigkeit“ und der „Authentizität“ (bei Kulturstätten) bzw. der „Integrität“ (bei Naturstätten) zugrundegelegt. Zusätzlich ist die Vorlage eines überzeugenden „Erhaltungsplans“ durch den vorschlagenden Vertragsstaat erforderlich. Detaillierte fachliche Kriterien sind in den „Richtlinien zur Umsetzung der Welterbekonvention“ festgeschrieben.

### 4. Entscheidung über die Aufnahme von Stätten

Über die Aufnahme von Stätten in die Welterbeliste entscheidet das UNESCO-Welterbekomitee, das einmal jährlich zusammentrifft. Die 30. Sitzung des Komitees wird im Sommer 2006 in Vilnius, der Hauptstadt von Litauen, stattfinden.

Das Welterbezentrum fordert Vertragsstaaten der Konvention auf, Vorschlagslisten (Tentativlisten) einzureichen, auf denen die für eine Antragstellung vorgesehenen Stätten eines Zeitraums von 5–10 Jahren verzeichnet sind. Anträge können nur vom Vertragsstaat selbst eingereicht werden, der mit der Antragstellung auch die Verantwortung für den Erhalt der Stätte übernimmt. Nach der Einreichung der Anträge (jeweils bis Ende Januar für das darauffolgende Jahr) führen im Auftrag des Welterbezentrums Experten von ICOMOS und IUCN eine eingehende Evaluierung durch, auf deren Grundlage das Welterbekomitee über die Aufnahme entscheidet.

Mit der Anerkennung einer Natur- und Kulturstätte als Welterbe sind für gut situierte Staaten, zu denen Deutschland immer noch gehört, keine finanziellen Zuwendungen durch die UNESCO verbunden. Vielmehr verpflichten sich die zuständigen Regierungen, die Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen eigenständig zu finanzieren. Für Staaten, die nur über begrenzte Mittel verfügen, wurde im Rahmen der Konvention ein Welterbefonds eingerichtet. Finanziert wird er aus dem Wahlpflichtbeitrag der Unterzeichnerstaaten (ein Prozent ihrer Beiträge zum ordentlichen Haushalt der UNESCO), aus freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten, aus Spenden und aus Einnahmen durch Welterbekampagnen. Der deutsche Beitrag zum Welterbefonds beläuft sich auf rd. 400.000 €. Durch den Welterbefonds können z. Z. rund 2 Millionen € jährlich zur Verfügung gestellt werden. Aus dem Fonds werden Projekte zur Vorbereitung von Nominierungen, Soforthilfen für dringend erforderliche Erhaltungsmaßnahmen, die Ausbildung von Fachpersonal und technische Kooperationsprojekte finanziert.

## 5. Die „Rote Liste“

Welterbestätten, die besonders gefährdet sind, werden nach Art. 11 der Welterbekonvention in einer „Liste des Welterbes in Gefahr“ geführt. Es handelt sich um Stätten, die durch Natur- und sonstige Katastrophen, Krieg, städtebauliche Planungen oder private Großvorhaben ernsthaft bedroht sind. Zu den Welterbestätten in Gefahr gehört derzeit – wie sie wahrscheinlich alle wissen – der Kölner Dom. Er ist im Jahr 2004 auf die Rote Liste gesetzt worden, weil das Welterbekomitee die Ausweisung von fünf Hochhausstandorten auf der rechten Rheinseite in der Blickachse zum Dom als Gefährdung der visuellen Integrität des Domes gewertet hat.

## 6. Verfahren der Auswahl innerhalb Deutschlands

In Deutschland sind Unterschutzstellungen und Pflege von Denkmalen Angelegenheit der Länder. Diese haben daher das Nominierungsrecht und sind zugleich zuständig für die sich aus der Aufnahme von Stätten in die Liste ergebenden finanziellen Verpflichtungen. Innerhalb der Bundesrepublik Deutschland werden mögliche Anträge zunächst von der vorgesehenen Welterbestätte in Zusammenarbeit mit dem für Denkmalangelegenheiten zuständigen Ressort des entsprechenden Landes bearbeitet. Die Kultusministerkonferenz führt die aus den Ländern kommenden Vorschläge zu einer einheitlichen deutschen Vorschlagsliste (Tentativliste) zusammen. Diese Liste dient nach Verabschiedung durch die KMK als Grundlage für künftige Anmeldungen. Nur für auf der offiziellen Tentativliste des Vertragsstaates eingetragene Stätten können dann in einem weiteren Schritt Anträge zur Aufnahme in die Welterbeliste über das Auswärtige Amt bei der UNESCO eingereicht werden. Vom Auswärtigen Amt wird über die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der UNESCO das Welterbezentrum in Paris befasst. Das Welterbezentrum prüft die Anträge auf förmliche Richtigkeit.

## 7. Reform der Liste

Auch in Deutschland, das mit seinen 31 Eintragungen neben Frankreich, Italien und Spanien eindeutig zu den bereits überproportional vertretenen Ländern zählt, ist mit der zunehmenden weltweiten Aufmerksamkeit für das Welterbeprogramm vielerorts die Erwartung gestiegen, möglichst viele weitere Stätten zur Aufnahme nominieren zu können. Von den 21 neuen Vorschlägen der 1998 von der Kultusministerkonferenz verabschiedeten offiziellen Anmelde- bzw. Vorschlagsliste haben sieben den Sprung geschafft, 14 weitere Stätten sind im Antragsverfahren bzw. bereiten sich darauf vor. Die ursprüngliche Absicht, diese Nominierungen zwischen 2000 und 2010 „abzuarbeiten“, wird sich nicht realisieren lassen; es wird mindestens noch weitere fünf bis sieben Jahre dauern.

Das Prestige der Welterbeliste speist sich nicht nur aus seiner Glaubwürdigkeit, aus der fachlichen Expertise, die in die Auswahl der Stätten einfließt. Es gründet sich maßgeblich auf dem universellen Anspruch, in ausgewogenem Maße alle Kulturen zu repräsentieren und so ein reiches Kaleidoskop der globalen kulturellen Vielfalt zu bilden. Da alle Stätten – die bereits aufgenommenen und die, welche die Aufnahme anstreben – letztlich von diesem Ansehen der Welterbeliste profitieren, ist darauf zu achten, dass sie nicht Opfer ihres Erfolges wird.

Das UNESCO-Welterbekomitee ist seit Jahren mit drei grundsätzlichen Problemen konfrontiert:

1. Ein weiteres zu schnelles Wachstum der Liste kompromittiert die sorgfältige Evaluierung der Anträge. Es erschwert die vielleicht weniger sichtbare, aber umso wichtigere Aufgabe der fortwährenden Überwachung des Zustands der gelisteten Stätten. Außerdem vermittelt ein zu schnelles Wachstum der Liste den gefährlichen Eindruck der Beliebbarkeit. Gerade im Zusammenhang mit dem Anspruch, das Herausragende und Einzigartige abzubilden, gilt das Motto: Weniger ist Mehr.
2. Ein zweites Problem ist eine zunehmende Häufung von Stätten vergleichbaren Typs. Bestimmte Kategorien beginnen überrepräsentiert zu sein: So etwa historische Innenstädte in Westeuropa oder christliche Sakralbauten. Frühgeschichtliche Fundorte und Stätten des 20. Jahrhunderts sowie insbesondere Naturerbe-Stätten sind nach wie vor unterrepräsentiert.
3. Ein besonders sensibler Punkt ist die geographische Ausgewogenheit. Von z. Zt. 812 gelisteten Stätten liegen allein 139 in den vier Ländern Spanien, Italien, Frankreich und Deutschland. Das kulturelle Erbe Europas bietet sicherlich einen immensen Reichtum, sodass auch die 31 deutschen Staaten Stätten auf der Welterbeliste als eine geringe Zahl erscheinen können. 43 Staaten – also fast genau ein Viertel aller Vertragsstaaten – sind noch mit überhaupt keinem Antrag in der Welterbeliste vertreten.

Eine vollkommene geographische Ausgewogenheit muss nicht das Ziel sein. Aber ein multilaterales Projekt, das dem Erhalt und der Wertschätzung des kulturellen Erbes aller Völker dient, wird unglaublich, wenn es dem Prinzip der Gleichwertigkeit aller Kulturen allzu eklatant zuwiderläuft. Damit wird letztlich dem Ansehen aller Welterbestätten, und damit natürlich auch den deutschen Welterbestätten geschadet. Es muss eine Balance gefunden werden zwischen der nationalen Perspektive und der Notwendigkeit, unsere Entscheidungen auch immer als Beitrag zur internationalen Kooperation zu begreifen.

Nachdem mehrfache Appelle an die souveräne Vorschlagspraxis der Vertragsstaaten nicht die erhofften Ergebnisse zeigten, wurden auf der Sitzung des Welterbekomitees in Cairns (Australien) im Dezember 2000 weitreichende Reformen im Verfahren der Aufnahme neuer Stätten beschlossen:

Künftig sollen nur noch insgesamt 45 Anträge pro Jahr berücksichtigt werden. In Cairns 2000 lagen über 70 Anmeldungen vor. Pro Land sind nur noch ein Antrag aus dem Kulturerbe- und ein Antrag aus dem Naturerbebereich zugelassen. Von den eingereichten Anträgen sollen bisher noch unterrepräsentierte Typen von Stätten bevorzugt behandelt werden. Dazu zählen Naturstätten, Kulturlandschaften und das industrielle Kulturerbe. Historische Innenstädte und Sakralbauten gelten als überrepräsentiert.

### *8. Zu den Chancen Regensburgs*

Regensburg hat seinen Antrag fristgerecht zum 1. Februar 2005 in Paris eingereicht. Die Evaluierung mit Ortstermin hat im September stattgefunden. Auf der letzten Sitzung des Welterbekomitees in Durban ist auch schon angekündigt worden, dass über die Nominierung „Altstadt Regensburg mit Stadtamhof“ in der nächsten Sitzung des Welterbekomitees, die vom 8.–16. Juli 2006 in litauischen Hauptstadt Vilnius stattfinden wird, beraten und entschieden werden wird.

Dieser Termin ist aber mit einer gewissen Unsicherheit behaftet, weil der Antrag Heidelbergs, der in diesem Jahr in Durban zu Debatte stand, den Sprung auf die Welterbeliste nicht auf Anhieb geschafft hat und mit Nachbesserungen im nächsten Jahr noch einmal ins Rennen geht. Da aber jeder Vertragsstaat der UNESCO nur eine Nominierungschance hat, könnte es sein, dass Regensburg noch ein Jahr warten muss. Gelegenheit zur Klärung wird sich in der übernächsten Woche ergeben, während der Generalversammlung der UNESCO ist auch ein Treffen zur Welterbekonvention angesetzt. Es findet am 10. und 11. Oktober 2005 in Paris statt.

Der Antrag Regensburg stützt sich auf folgende Kriterien der Welterbekonvention:

- a) Kriterium (i): Meisterwerk des kreativen menschlichen Geistes,
- b) Kriterium (ii): Dokument des Austausches menschlicher Werte über eine Zeitspanne hinweg, innerhalb einer Kulturregion, im Rahmen von Entwicklungen in Architektur, Technologie, Skulptur, Stadtplanung und Landschaftsgestaltung,
- c) Kriterium (iii): Einziges oder letztes außergewöhnliches Zeugnis einer kulturellen Tradition oder einer noch bestehenden oder vergangenen Zivilisation.

Inhaltlich werden diese Kriterien gefüllt mit dem Hinweis, dass Regensburg den größten zusammenhängenden Bestand an romanischer und gotischer Architektur nördlich der Alpen hat, ein Zentrum der Baukultur im mittelalterlichen Deutschland war und die politische und konfessionelle Struktur und Bedeutung der Stadt im Denkmalbestand repräsentiert ist.

Mit ihrer seiner Nominierung trägt Regensburg zu einem bereits gut repräsentierten Bereich auf der Welterbeliste bei: Von den 812 Welterbestätten sind der Kategorie „Historische Altstädte“ und „Urbane Ensembles“ 280 Eintragungen zuzuordnen, darunter 141 Nennungen aus Europa. Angesichts der strategisch nicht sehr günstigen Situation, zusammen mit oder aber im Jahr nach Heidelberg im Komitee beraten zu werden, ist also von einer spannenden Ausgangssituation auszugehen.

Trotzdem bin ich zuversichtlich: Regensburg hat die Qualitäten einer Welterbestätte.