

## Die »Liste des gefährdeten Welterbes«

Dieter Offenhäuser

Das *Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt* sieht zwei Listen vor: die *Liste des Erbes der Welt* und die *Liste des gefährdeten Erbes der Welt*. Nach Artikel 11 (4) der Konvention werden in die letzt genannte Liste Güter aufgenommen, für deren »Erhaltung umfangreiche Maßnahmen erforderlich sind« und die »durch ernste und spezifische Gefahren bedroht« sind. Als Beispiele solcher Gefahren nennt die Konvention die »Gefahr des Untergangs durch beschleunigten Verfall, öffentliche oder private Großvorhaben oder rasch vorangetriebene städtebauliche oder touristische Entwicklungsvorhaben; Zerstörung durch einen Wechsel in der Nutzung des Grundbesitzes oder im Eigentum daran; größere Veränderungen auf Grund unbekannter Ursachen; Preisgabe aus irgendwelchen Gründen; Ausbruch oder Gefahr eines bewaffneten Konflikts; Natur- und sonstige Katastrophen; Feuersbrünste, Erdbeben, Erdbeben; Vulkanausbrüche; Veränderungen des Wasserspiegels, Überschwemmungen und Sturmfluten.«

Derzeit (November 2008) stehen auf der *Liste des gefährdeten Erbes der Welt* 30 Welterbestätten, darunter das Bamiyan-Tal in Afghanistan, Assur im Irak, die Altstadt von Jerusalem, die Galapagos-Inseln in Ecuador, mehrere Nationalparks im Kongo und das Dresdner Elbtal.

Der Artikel 11 (4) – (7) des Übereinkommens enthält die entsprechenden Kriterien und Verfahren für den Eintrag eines Welterbegutes in die Liste des gefährdeten Erbes der Welt.

In den *Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt* handeln die Paragraphen 169-176 (*Reaktive Überwachung*) und 177-191 (*Die Liste des gefährdeten Erbes der Welt, Richtlinien, Kriterien, Verfahren und Regelmäßige Überprü-*

*fung des Erhaltungszustands*) von dieser Liste. Die Paragraphen 192-198 regeln das Verfahren für eine mögliche Streichung von Gütern aus der Welterbeliste.

Ein Verzeichnis aller auf der Liste des gefährdeten Erbes eingetragenen Stätten ist unter folgender Internetadresse zu finden:

<http://whc.unesco.org/en/danger>

## Der Sinn der »Liste des gefährdeten Erbes der Welt«

Der Bericht der 16. Tagung des Welterbekomitees von 1992 in Santa Fe betont ausdrücklich, dass die Liste des gefährdeten Erbes der Welt nicht als Sanktion verstanden werden soll, sondern als Anerkennung eines Zustandes (»acknowledgement of a condition«), der Rettungsmaßnahmen erfordert, und als ein Instrument, dafür ausreichende Mittel (»resources«) sicherzustellen.

Mit der Eintragung in die Liste will das Welterbekomitee die Aufmerksamkeit der politisch Verantwortlichen und das öffentliche Interesse am Schutz der Kultur- und Naturerbestätten wecken, die durch Naturkatastrophen, Verfall, Krieg, Bauprojekte oder andere menschliche Eingriffe gefährdet und für deren Erhaltung umfangreiche Maßnahmen notwendig sind. Die Liste ist nicht Selbstzweck, sondern ein Mittel, den Staat zum Handeln und die Staatengemeinschaft zur Unterstützung zu bewegen.

Auch anlässlich der Debatten um den australischen Kakadu-Nationalpark auf der 3. außerordentlichen Sitzung des Welterbekomitees 1999 in Paris betonten einige Delegierte, dass die Konvention als ein Instrument internationaler Kooperation und ein Eintrag in die Liste des gefährdeten Welterbes nicht als Drohung oder Bestrafung (»threat or punishment«) zu verstehen sei.

Im Unterschied zum Eintrag in die Welterbeliste, der nur nach Antrag eines Unterzeichnerstaates und mit dessen Zustimmung erfolgen kann, ist der Eintrag in die Liste des gefährdeten Erbes Angelegenheit der internationalen

Staatengemeinschaft, vertreten durch das Welterbekomitee. Das Übereinkommen fordert nicht, dass der betroffene Staat einen Antrag für den Eintrag in die Liste stellt oder dass er seine Zustimmung zu einem solchen Eintrag erteilt.

Sobald der souveräne Staat seine Zustimmung zur Einschreibung einer Stätte in die Liste des Welterbes gegeben hat, gibt er mit diesem freiwilligen Akt auch sein Einverständnis ab, dass die Stätte fortan den Bestimmungen der Konvention unterliegt. Der herausragende universelle Wert (»outstanding universal value«) des Welterbes hat damit Vorrang vor den individuellen Interessen des jeweiligen Staates.

Artikel 6 (1) der Konvention behandelt das Verhältnis zwischen staatlicher Souveränität und internationaler Zusammenarbeit: »Unter voller Achtung der Souveränität der Staaten, in deren Hoheitsgebiet sich das in den Artikeln 1 und 2 bezeichnete Kultur- und Naturerbe befindet, und unbeschadet der durch das innerstaatliche Recht gewährten Eigentumsrechte erkennen die Vertragsstaaten an, dass dieses Erbe ein Welterbe darstellt, zu dessen Schutz die internationale Staatengemeinschaft als Gesamtheit zusammenarbeiten muss.«

Innerhalb des Übereinkommens selbst wird hier die Spannung deutlich zwischen der Sorge, die staatliche Souveränität zu respektieren, und der Notwendigkeit, wirkungsvolle internationale Maßnahmen zu ergreifen, um Werte zu schützen, die die individuellen Interessen der Unterzeichnerstaaten überschreiten.

Aus der Tatsache, dass der Eintrag in die Liste des gefährdeten Welterbes weder vom Antrag noch von der Zustimmung des Unterzeichnerstaates abhängt, ergeben sich also potenzielle Konflikte zwischen einem auf seine Souveränität bestehenden Unterzeichnerstaat und der von der Staatengemeinschaft postulierten Notwendigkeit, wirkungsvolle Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen zu ergreifen. Der Konfliktfall tritt insbesondere dann ein, wenn ein Staat nicht kooperiert, »sein« Welterbe vernachlässigt oder selber Schaden an ihm anrichtet – kurzum: seine (vermeintlichen oder wirklichen) eigenen Interessen über das durch die Konvention geschützte allgemeine Interesse setzt.

Für das Verhalten eines betroffenen Staates sind bislang sehr unterschiedliche Varianten in verschiedenen Szenarien eingetreten: 1995 beantragten zum Beispiel die USA als betroffener Staat selbst, den Yellowstone-Nationalpark auf die Liste des gefährdeten Welterbes zu setzen. Der Eintrag erfolgte also nicht nur mit Zustimmung, sondern sogar auf Veranlassung des Unterzeichnerstaates. Letzterer kann auch seine Zustimmung verweigern, ohne Widerstand gegen die Entscheidung des Welterbekomitees zu leisten. Diese Variante trat in den Fällen Dubrovniks, Angkor Vats und anderer Stätten ein. Zum Konflikt kam es anlässlich der Debatten um den Simien-Nationalpark in Äthiopien, den Kakadu-Park in Australien und das nepalesische Kathmandu-Tal, da die betroffenen Vertragsstaaten jeweils Widerstand leisteten.

Wie sieht dieser Widerstand aus? Gegen eine Entscheidung des Welterbekomitees kann ein Staat seine Opposition kundgeben und das Komitee auffordern, seine Entscheidung zu überdenken und zurückzunehmen. Er kann außerdem von der UNESCO verlangen, dass sie eine so genannte »advisory opinion« entsprechend Artikel 96 §2 der Statuten des Internationalen Gerichtshofs einholt. Im äußersten Fall kann er nach Artikel 35 von der Konvention zurücktreten. Bislang trat allerdings nur der erste Fall ein.

Umgekehrt bestehen seitens des Welterbekomitees ebenfalls nur wenige Einflussmöglichkeiten auf die Unterzeichnerstaaten. Zwar verpflichten diese sich zu fortdauernden Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen, doch die UNESCO verfügt nicht über hinreichend geeignete Mittel, um diese Verpflichtung mit Nachdruck einzufordern. Das Komitee kann internationale Hilfe verweigern oder schon gewährte Hilfe zurücknehmen. Es kann die Aufmerksamkeit der Staatengemeinschaft oder anderer Staatenorganisationen wecken und diese auffordern, in ihren Kompetenzbereichen Maßnahmen zu ergreifen. Es kann wie der Unterzeichnerstaat vom Internationalen Gerichtshof eine so genannte »advisory opinion« entsprechend des Artikels 96 §2 der Statuten einholen.

Als im März 2001 die Taliban in Afghanistan die berühmten Buddha-Statuen im Bamiyan-Tal zerstörten, offenbarte sich im weltweiten Entsetzen auch die Ohnmacht der Völkergemeinschaft. Dennoch gelang es der UNESCO mit diplomatischem Druck und durch die Alarmierung der Weltöffentlichkeit,

dass die Völkergemeinschaft ihre Verantwortung für das gemeinsame Erbe zumindest öffentlich einforderte.

Die Konvention kennt nur zwei Sanktionen: die Aufnahme in die Liste des gefährdeten Welterbes und die gänzliche Streichung aus der Welterbeliste. Eine Streichung ist bislang nur einmal erfolgt: 2007 hat das Welterbekomitee dem Wildschutzgebiet der arabischen Oryx-Antilope in Oman den Welterbestatus aberkannt.

Der Eintrag in die Liste des gefährdeten Welterbes gilt als die mächtigste »Waffe« des Welterbekomitees, die sich durchaus auch gegen einen Unterzeichnerstaat richten kann.

Mit Unterzeichnung der Konvention erkennt der souveräne Staat die damit verbundenen Spielregeln an. Er muss es sich fortan gefallen lassen, von anderen Staaten auf Regelverletzungen hingewiesen zu werden. Die Verpflichtungen, die die Vertragsstaaten der Welterbekonvention als souveräne Staaten eingegangen sind, folgen keiner nur bilateralen Logik, sondern einer Logik, die auf allgemeinem und gemeinsamem Interesse beruht. Es sind Verpflichtungen, die alle betreffen (*erga omnes*), Pflichten eines Staates gegenüber der Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit.

*Erga omnes* Obligationen sind Pflichten eines Staates gegenüber der Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit. Wegen der Bedeutsamkeit der betreffenden Rechte haben alle Staaten ein rechtliches Interesse an ihrem Schutz. Dies wird im Falle der Welterbekonvention im Verhältnis von Artikel 4 und Artikel 6 besonders deutlich: Artikel 6 benennt die Pflicht der internationalen Gemeinschaft, als Ganze zusammenzuarbeiten (§1) und sich untereinander beizustehen (§2), sowie das Recht eines jeden Unterzeichnerstaates, diese Hilfe und Kooperation einzufordern (§2). Dennoch bleibt es laut Artikel 4 vorrangig die Pflicht des jeweiligen Staates, den Schutz »seiner« Welterbestätten selber zu gewährleisten.

Ein Verstoß gegen die Verpflichtungen wird in der Folge nicht nur als ein Verstoß des betreffenden Staates gegen die Konvention angesehen, sondern

als Verstoß gegen die Interessen aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft. In diesem Fall hat der betreffende Staat nicht nur mit Reaktionen des Welterbekomitees zu rechnen, sondern auch mit solchen anderer Unterzeichnerstaaten. Jeder Staat hat ein rechtliches Interesse daran, von anderen Unterzeichnerstaaten den Respekt vor der Konvention einzufordern. Daraus leitet sich auch das Recht ab, im Rahmen des Völkerrechtes Druck auszuüben, um den Respekt vor ebendiesem Völkerrecht wiederherzustellen.

Grundsätzliches Anliegen des Übereinkommens »bona fide« aber ist es, einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Souveränitätsanspruch des Unterzeichnerstaates und dem durch die Konvention geschützten allgemeinen Interesse der Völkergemeinschaft zu finden. Es geht hier nicht um einen Gegensatz, sondern um eine dialektische Beziehung. »Es wäre grundsätzlich falsch, den Respekt vor der Souveränität des Staates und internationale Schutzaktion als zwei konkurrierende oder gar gegensätzliche Ziele (»objectives«) darzustellen. Im Gegenteil, das klare Ziel (»aim«) der Konvention ist es, eine angemessene Balance zwischen beiden Zielen zu finden.« So lautet im Lichte von Geist, Ziel und Zweck der Welterbekonvention der Kernsatz eines internen Dokuments des Welterbekomitees von 2003 »Legal considerations concerning the inscription of properties on the List of World Heritage in Danger and the deletion of properties from the World Heritage List«.

Das Wiener *Übereinkommen über das Recht der Verträge (Vienna Convention on the Law of Treaties)* von 1969 definiert den Grundsatz des »bona fide« in Artikel 31 §1: »Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.« Jeder Teil eines Vertrags muss also in seinem Zusammenhang und im Lichte des Ziels und Zwecks des Vertrages gedeutet werden.

Klug angewendet können die Welterbekonvention und die Liste des gefährdeten Erbes in einem Interessenskonflikt Instrumente sein, mit denen Gefahren abgewehrt werden können, wenn andere Instrumente bereits versagt

haben. Dem Welterbekomitee und dem Welterbezentrum fällt die Aufgabe zu, Gefahren rechtzeitig zu erkennen, damit Maßnahmen ergriffen werden, um den Verlust des Welterbestatus zu verhindern. Werden diese Erhaltungsmaßnahmen rechtzeitig und vollständig durchgeführt, kann die betroffene Welterbestätte wieder aus der Liste gestrichen werden.

Dafür gibt es zahlreiche Beispiele: Wegen Kriegsschäden, Plünderung durch Kunsträuber und touristische Übernutzung waren die Tempel von Angkor in Kambodscha 1992 in die Liste des gefährdeten Welterbes eingeschrieben worden. Schon im Jahr darauf begann eine internationale Hilfskampagne. Die Maßnahmen gegen Kunstraub wurden forciert, das Management der Welterbestätte wurde verbessert und umfangreiche Restaurierungsarbeiten wurden durchgeführt. 2004 war die Erhaltung der Tempelanlage wieder gesichert, und Angkor konnte aus der Liste gestrichen werden. Weitere Beispiele sind die Ruinenstadt Butrint in Albanien, die Königspaläste von Abomey in Benin, der Nationalpark Sangay in Ecuador, die Bucht von Kotor in Serbien und Montenegro, das Kathmandu-Tal in Nepal und die Nationalparks Yellowstone und Everglades in den USA. Jedesmal war der Eintrag in die Liste das geeignete Mittel, um die Gefahren für diese Welterbestätten abzuwenden.

Dies gilt auch im Fall des Kölner Doms: Am 5. Juli 2004 wurde mit dem Kölner Dom erstmals eine Welterbestätte aus Deutschland in die Liste des gefährdeten Welterbes aufgenommen. Grund dafür war die Gefährdung der »visuellen Integrität« des Doms und der einzigartigen Kölner Stadtsilhouette durch geplante Hochhausbauten auf der dem Dom gegenüberliegenden Rheinseite in Köln-Deutz. Nach zwei Jahren, am 10. Juli 2006, konnte der Dom wieder aus der Liste gestrichen werden. Die Stadt Köln ist den Forderungen des Welterbekomitees weitgehend nachgekommen. Ihren Entwicklungsplan für Köln-Deutz hat die Stadt geändert: die Höhe der im Bau befindlichen Hochhäuser wurde begrenzt, und es werden keine weiteren Hochhäuser gebaut, die die Sicht auf den Dom verstellen würden.

Durch Gespräche zwischen UNESCO-Experten und den politisch Verantwortlichen kann oft auch schon im Vorfeld eines möglichen Eintrags in die Liste des gefährdeten Welterbes eine Lösung gefunden werden. So konnten

zum Beispiel 1995 die Bedrohung der Pyramiden von Gizeh durch einen geplanten Straßenbau und die Öffnung der Medina von Fez für den Autoverkehr verhindert werden. In Potsdam wurden geplante Baumaßnahmen verändert, in Wien Hochhausplanungen zurückgenommen und komplett neu konzipiert.

## Kriterien und Verfahren

Wie kommt eine Welterbestätte auf die Liste des gefährdeten Erbes der Welt? Wer darf und kann einen Eintrag in diese Liste beantragen? Während auf nationaler Ebene die Verfahren von Staat zu Staat sehr variieren, sind die Zuständigkeiten auf internationaler Ebene klar geregelt.

Die Liste des gefährdeten Welterbes ist hier im Zusammenhang mit dem so genannten Reaktiven Monitoring (siehe §§ 169-175 der Richtlinien) zu sehen. Gemeint ist damit die »Berichterstattung des Sekretariats, anderer Dienststellen der UNESCO und der beratenden Gremien an das Komitee über den Erhaltungszustand bestimmter Welterbegüter, die bedroht sind« (§69). Wichtig ist hier der Hinweis, dass eine Meldung nicht unbedingt vom Unterzeichnerstaat selber kommen muss: »Erhält das Sekretariat den Hinweis, dass ein in die Liste eingetragenes Gut in bedrohlichem Ausmaß verfallen ist..., aus einer anderen Quelle als von dem betreffenden Vertragsstaat, so wird es in Abstimmung mit dem betreffenden Vertragsstaat Quelle und Inhalt des Hinweises nachprüfen und den Staat um seine Stellungnahme ersuchen.« (§174)

Nach der durch Berichte abgesicherten Sach- und Aktenlage und als Folge des reaktiven Monitoring entscheidet das Komitee über zu ergreifende Maßnahmen (§176). Es kann technische Unterstützung zur Wiederherstellung gewähren, Sachverständige entsenden oder aber den Eintrag in die Liste des gefährdeten Welterbes einleiten oder gar über die gänzliche Streichung von der Welterbeliste abstimmen (§176 d).

Die **Kriterien** für die Eintragung von Gütern in die Liste des gefährdeten Welterbes sind ausführlich in den *Richtlinien für die Durchführung des Über-*

*einkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (§§177-182)* beschrieben. Das fragliche Gut muss durch ernste und spezifische Gefahren bedroht sein. Bei Kulturgütern kann dies zum Beispiel durch Materialverfall, durch Beeinträchtigung der architektonischen oder städtebaulichen Geschlossenheit oder durch Verlust an geschichtlicher Authentizität eintreten, durch Änderung des Rechtsstatus, durch das Fehlen einer Erhaltungspolitik, durch regionale Entwicklungsprojekte oder Stadtplanung, durch Krieg oder allmähliche Veränderungen aufgrund geologischer, klimatischer oder sonstiger Umweltfaktoren. Bei Naturgütern können Krankheit, Wilderei, menschliche Besiedlung, Stauseen, industrielle und landwirtschaftliche Entwicklung, die Verwendung von Pestiziden und Düngemitteln, Bauvorhaben, Bergbau oder Holzeinschlag den Welterbestatus gefährden. Auch können eine Änderung der Rechtsstellung, Krieg, Umsiedlungs- oder Entwicklungsvorhaben sowie unzulängliche Pflege das Gut bedrohen.

Das **Verfahren** für die Eintragung von Gütern in die Liste ist in den Richtlinien ebenfalls ausführlich (§§183-191) beschrieben: Wenn eine Welterbestätte gemäß den Kriterien der Richtlinien gefährdet ist, bittet das Welterbekomitee das Welterbezentrum – so weit wie möglich in Zusammenarbeit mit dem betreffenden Vertragsstaat -, den derzeitigen Zustand des Gutes, die ihm drohenden Gefahren und die Durchführbarkeit von Abhilfemaßnahmen festzustellen. Das Komitee kann darüber hinaus eine Abordnung qualifizierter Beobachter der beratenden Gremien oder anderer Organisationen entsenden, die Art und Ausmaß der Gefahren beurteilt und die zu ergreifenden Maßnahmen vorschlägt. Das Welterbezentrum legt dem Komitee die eingegangenen Informationen – gegebenenfalls zusammen mit den Stellungnahmen des betreffenden Vertragsstaats und der zuständigen beratenden Gremien – vor.

Nach Prüfung aller vorliegenden Unterlagen beschließt das Komitee über die Eintragung des Gutes in die Liste des gefährdeten Welterbes. Ein derartiger Beschluss bedarf der Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder des Komitees (§186).

Das Komitee legt dann das Programm für die zu ergreifenden Abhilfemaßnahmen fest. Dieses Programm wird dem betroffenen Vertragsstaat zur sofortigen

tigen Durchführung vorgeschlagen. Der betreffende Vertragsstaat wird vom Beschluss des Komitees unterrichtet, und der Beschluss wird vom Komitee bekannt gemacht (§187).

Befindet sich eine Welterbestätte auf der Liste des gefährdeten Welterbes, ist sie Gegenstand **Regelmäßiger Überprüfung** (Nr. 190-191): Das Komitee überprüft jährlich den Erhaltungszustand aller Güter auf der Liste. Auf der Grundlage dieser Überprüfungen entscheidet es in Abstimmung mit dem betreffenden Vertragsstaat, ob zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind oder ob das Gut nicht mehr bedroht und somit aus der Liste zu streichen ist.

## Streichung von der Welterbeliste

In der über 30jährigen Geschichte der Welterbekonvention wurde bislang nur ein einziges Mal ein Gut von der Liste des Welterbes gestrichen. 2007 wurde dem Wildschutzgebiet der arabischen Oryx-Antilope (Arabian Oryx Sanctuary) in Oman der Welterbestatus aberkannt. Das Welterbekomitee führte als Begründung an, dass Oman – entgegen den Richtlinien für die Durchführung der Welterbekonvention – entschieden habe, die geschützte Fläche der Naturerbestätte um 90 Prozent zu reduzieren, um ungehindert Öl fördern zu können. Außerdem hatte sich durch illegale Jagd der Bestand der Oryx-Antilope von 450 Tieren (zur Zeit der Einschreibung in die Welterbeliste im Jahr 1994) auf nur noch 65 Tiere verkleinert. Dies sah das Komitee als Zerstörung des außergewöhnlichen universellen Wertes der Naturerbestätte an. Die Entscheidung zur Streichung von der Welterbeliste war umstritten, weil Oman selbst darum gebeten hatte und ein solches Vorgehen Nachahmung durch andere Mitgliedstaaten finden könnte, die sich dadurch ihrer Verantwortung für den Schutz des gemeinsamen Erbes der Menschheit entziehen.

Explizit sieht die Konvention keine Streichung vor. Die Möglichkeit einer Streichung gilt aber als inhärent zu Geist, Ziel und Zweck der Konvention. In Artikel 11 (2) ist von einer alle zwei Jahre zu aktualisierenden Liste die Rede. Dies bedeutet, dass die Einschreibung keinen ewig währenden Status garantiert. Schon in den ersten Richtlinien für die Durchführung der Welter-

bekonvention von 1977 war folgerichtig eine Streichung vorgesehen für den Fall, dass eine Welterbestätte diejenigen Eigenschaften verloren hat, die zu ihrer Aufnahme in die Welterbeliste geführt haben.

Keine unbedingte Voraussetzung für eine Streichung ist ein vorheriger Eintrag in die Liste des gefährdeten Welterbes. Welterbestätten auf der Liste des gefährdeten Erbes gelten als noch rettbar. Sie bleiben vorerst Welterbe.

Auch das Verfahren für eine mögliche Streichung von Gütern aus der Liste des Welterbes ist in den Richtlinien (§§192-198) ausführlich beschrieben: Nach dem rechtlichen Prinzip des »Parallelismus der Formen« ist das Komitee nicht nur für den Eintrag, sondern auch für den Austrag verantwortlich. Im Lichte des Artikels 11 (2) der Welterbekonvention ist es dazu nicht nur autorisiert, sondern geradezu aufgerufen.

Ist ein in die Liste des Welterbes eingetragenes Gut so sehr verfallen, dass es die Merkmale eingebüßt hat, die für seine Aufnahme in die Liste des Welterbes bestimmend waren, oder wurden die notwendigen Abhilfemaßnahmen nicht innerhalb der vorgeschlagenen Frist ergriffen, so kann dies analog dem Verfahren für die Liste des gefährdeten Erbes zur gänzlichen Streichung von der Liste des Welterbes führen.

Erhält das Sekretariat einen derartigen Hinweis aus einer anderen Quelle als von dem betreffenden Vertragsstaat, so wird es in Abstimmung mit dem betreffenden Vertragsstaat Quelle und Inhalt des Hinweises nachprüfen und den Staat um seine Stellungnahme ersuchen. Das Sekretariat fordert die zuständigen beratenden Gremien zur Stellungnahme zu dem Hinweis auf.

Nach Prüfung aller vorliegenden Unterlagen beschließt das Komitee. Ein derartiger Beschluss bedarf der Zweidrittelmehrheit seiner anwesenden und abstimmenden Mitglieder. Die Richtlinien schließen lapidar: Der betreffende Vertragsstaat wird vom Beschluss des Komitees unterrichtet, und der Beschluss wird vom Komitee sofort bekannt gemacht.

Für die Streichung einer Welterbestätte aus der UNESCO-Liste ist das Einverständnis des Staates nicht erforderlich. In den Richtlinien wird folgerich-

tig niemals das Einverständnis des Staates gefordert. Sie sehen jedoch vor, dass Konsultationen mit dem Staat erfolgen sollen: Das Komitee beschließt die Streichung, wenn der betreffende Vertragsstaat gehört worden ist.

### Die Wirkung der »Liste des gefährdeten Erbes der Welt«

1972, noch während der Vorbereitungen zur endgültigen Fassung der Konvention, empfahl ein zwischenstaatliches Expertenkomitee, dass für den Eintrag in die Welterbeliste nicht unbedingt ein Antrag des betroffenen Staates, sondern nur seine Zustimmung notwendig sein solle. Als Voraussetzung für einen Eintrag in die Liste des gefährdeten Welterbes hingegen solle ein Antrag des betroffenen Staates festgehalten werden. Es kam anders.

Vieles hat sich seit der Verabschiedung der Welterbekonvention geändert. Neben den quantitativ messbaren Erfolgen der Konvention mit über 180 Unterzeichnerstaaten, über 870 Welterbestätten weltweit und Tausenden von Kandidaten, hat auch die Liste des gefährdeten Welterbes zum Bedeutungszuwachs des Welterbekomitees beigetragen. Dabei tendiert ihre Wirkung als zunehmend in Richtung Abschreckung: »Das Welterbekomitee hat es in seinen ersten dreißig Jahren zu nahezu päpstlicher Autorität gebracht, und sein Einfluss nimmt unaufhörlich zu, denn jedes Jahr drängen neue Orte auf die Liste.« (Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 8. Januar 2006.)

Gerade bei den lokalen Verantwortlichen herrscht häufig noch Unkenntnis über die Implikationen eines Eintrags in die Liste des Welterbes und der Möglichkeit, einmal auf die Liste des gefährdeten Welterbes gesetzt zu werden. Die Folgen dieser Unkenntnis sind erheblich nicht nur für lokalpolitische Entscheidungen. Wegen der völkerrechtlichen Dimensionen führen sie leicht zu zwischenstaatlichen Verwicklungen. Viele der Beteiligten scheinen sich dessen kaum bewusst zu sein.

Von der Spannung zwischen willkommenem Imagegewinn (auch als touristisches Gütesiegel und »fremdenverkehrswirtschaftliches Alleinstellungsmerkmal«) und den oft übersehenen völkerrechtlichen Verpflichtungen

zeugen auch die Konflikte um die Gefährdungen von Welterbestätten in Deutschland – von Potsdam über Köln bis Dresden.

Fast täglich erhalten die Deutsche UNESCO-Kommission, die Sektionen von ICOMOS, die Kultusministerkonferenz, die Ständige Vertretung Deutschlands bei der UNESCO, das Auswärtige Amt oder das Welterbezentrum der UNESCO Hinweise auf wirkliche oder vermeintliche Gefährdungen des Welterbes. Debatten darüber werden in der lokalen und überregionalen Presse heftig geführt und bewegen die betroffene Bevölkerung. Nicht zuletzt durch diese öffentliche Aufmerksamkeit hat die Liste des gefährdeten Welterbes – häufig »Rote Liste« genannt – ihren abschreckenden Ruf erhalten. In der Regel aber sollten lokale, regionale und nationale Prüfungen erfolgen, bevor das Welterbezentrum der UNESCO eingeschaltet wird und das Schreckbild eines Eintrags in die Liste am Horizont auftaucht.

Die abschreckende Wirkung der Liste des gefährdeten Welterbes liegt in dem befürchteten Prestigeverlust. Auf der Liste befinden sich hauptsächlich Stätten, die durch Krieg, Bürgerkrieg oder Naturkatastrophen geschädigt wurden: Das Bamiyan-Tal, wo die Buddhastatuen im März 2001 zerstört wurden; die Ruinen von Jam in Afghanistan, die Zitadelle von Bam im Iran, fünf Nationalparks in der Demokratischen Republik Kongo. Dies ist keine Gesellschaft, in der sich eine Welterbestätte, die um Touristen buhlt, gerne sieht. Dabei wird bei näherem Hinsehen deutlich, dass die meisten Gefahren von wirtschaftlichen Aktivitäten oder Defiziten ausgehen: mangelhafte Pflege, schlechtes Management, Gefährdung durch Besiedlung oder Beweidung in den afrikanischen Reservaten, Beeinträchtigung durch fehlende Monitoring-Programme oder unzureichende Erhaltungspläne (Reisterassen in den Philippinen) oder unangemessene architektonische Eingriffe im Umfeld (Dresdner Elbtal).

Mit dem Dresdner Elbtal wurde im Juli 2006 zum zweiten Mal eine Welterbestätte aus Deutschland wegen der Gefährdung durch ein Bauprojekt »Waldschlösschenbrücke« auf die Liste des gefährdeten Welterbes gesetzt. In einem von Dresden in Auftrag gegebenen unabhängigen Gutachten hatten Experten der RWTH Aachen diese Planung als gravierenden Eingriff in

die Kulturlandschaft des Dresdner Elbtals bewertet. Davor hatte sich 2005 bei einem Bürgerentscheid eine Mehrheit der Dresdner für den Brückenbau entschieden. Auf den Tagungen des Welterbekomitees 2007 und 2008 war das Bauvorhaben in Dresden Gegenstand intensiver Debatten. Das Komitee entschied, mit Blick auf die in Deutschland laufenden Gerichtsverfahren, Dresden ein weiteres Jahr Zeit zu geben. Es drückte seine Hoffnung aus, dass der Bau der geplanten vierspurigen Brücke über das Tal gestoppt und die begonnenen Arbeiten rückgängig gemacht werden. Bis dahin verbleibt das Dresdner Elbtal auf der Liste des gefährdeten Welterbes.

Waren in der Vergangenheit Naturkatastrophen, Krieg oder der Verfall durch schädliche Umwelteinflüsse die häufigsten Ursachen für die Einschreibung in die Liste, so sind es heute Bauprojekte oder städtische Entwicklungsprojekte. Es ist damit zu rechnen, dass sich das Welterbekomitee auch in Zukunft vermehrt mit diesen Gefährdungen auseinandersetzen muss.

Mit der konsequenten Anwendung des Instruments der Liste des gefährdeten Erbes der Welt reagiert das Komitee zunehmend auch auf Fälle von Gefährdungen, die im Gegensatz zu Naturkatastrophen durchaus vermeidbar sind. Es wird in Zukunft gerade auch in den reicheren Ländern noch konsequenter darauf achten, dass städtebauliche Maßnahmen die Welterbestätten nicht gefährden. Im Falle des Dresdner Elbtals hat das Komitee deutlich gemacht, dass es auch vor der letzten Konsequenz nicht zurückschreckt: der gänzlichen Streichung von der Liste. Es wäre für kein Land der Welt eine Ehre, diesen Imageschaden zu erleiden.

Die Ziele der Konvention sind dieselben geblieben, auch die Kriterien. Was sich ändert und in Zukunft noch stärker ändern wird, ist die Strenge des Welterbekomitees bei der Beachtung dieser Ziele und Kriterien. Das Komitee wird konsequenter darauf achten, dass die völkerverbindenden Motive bei der Verleihung des Welterbestatus deutlich werden.

»Seit den siebziger Jahren gilt: Das größte anzunehmende Unglück (GAU) ist die Explosion benachbarter Atomkraftwerke. Aber gleich danach kommt schon die Streichung von der Welterbeliste der UNESCO. Etwas Schlim-

meres ist in deutschen Rathäusern faktisch nicht denkbar. Nur ganz unerschrockene wirtschaftsorientierte Politikernaturen neigen im ersten Moment noch zu Widerstand... Aber solche protestantischen Reflexe legen sich in der Regel schneller, als man denkt.« Was die Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 8. Januar 2006 so drastisch als kurioses Schreckgespenst für Lokalpolitiker aufmalt, ist nicht mehr und nicht weniger als der erste Aufschein einer Weltkulturpolitik – ohne dass dies den Beteiligten bislang hinreichend zu Bewusstsein gekommen sein muss. Erst wenn es um den partiellen Verlust von Souveränitätsrechten geht, wird deutlich: hier entsteht in der Tat allmählich eine globale Kulturpolitik.