

VERFAHREN ^{UND} MECHANISMEN ZUR STÄRKUNG DES WELTERBESCHUTZES

PROCEDURES ^{AND} METHODS TO STRENGTHEN WORLD HERITAGE PROTECTION



International Council on
Monuments and Sites
Conseil International
des Monuments et des Sites
Deutsches Nationalkomitee e.V.

ICOMOS DEUTSCHES NATIONALKOMITEE
ICOMOS GERMAN NATIONAL COMMITTEE
ICOMOS COMITÉ NATIONAL ALLEMAND

ELEKTRONISCHE PUBLIKATION XII
ELECTRONIC PUBLICATION XII
PUBLICATION ÉLECTRONIQUE XII

VERFAHREN UND MECHANISMEN ZUR STÄRKUNG DES WELTERBESCHUTZES

PROCEDURES AND METHODS
TO STRENGTHEN
WORLD HERITAGE PROTECTION

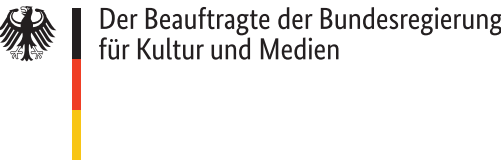
Tagung von ICOMOS Deutschland
bei der denkmal 2024
Conference of ICOMOS Germany
at the denkmal 2024
LEIPZIG, 8. NOVEMBER 2024

ICOMOS DEUTSCHES NATIONALKOMITEE
ICOMOS GERMAN NATIONAL COMMITTEE
ICOMOS COMITÉ NATIONAL ALLEMAND

ELEKTRONISCHE PUBLIKATION XIII
ELECTRONIC PUBLICATION XIII
PUBLICATION ÉLECTRONIQUE XIII

ICOMOS Deutsches Nationalkomitee – Elektronische Publikation
Herausgegeben vom Nationalkomitee der Bundesrepublik Deutschland
Präsident: Dr. Tino Mager
Vizepräsident: Ayhan Ayrimaz
Generalsekretär: Gregor Hitzfeld
Geschäftsstelle: Brüderstraße 13, Nicolaihaus, D-10178 Berlin
Fon: +49 (0)30.80493 100
E-Mail: icomos@icomos.de · Internet: www.icomos.de

Gefördert durch:



Titelseite: Ansicht von Wien (Foto: Jack Dylag, unsplash.com)
Redaktion: John Ziesemer, Jana Weydt
Grafische Gestaltung: umbra + dor – visuelle kommunikation
© 2025 ICOMOS Deutsches Nationalkomitee e.V.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, sowie Verbreitung durch Film, Funk und Fernsehen, durch fotomechanische Wiedergabe, Tonträger und Datenverarbeitungssysteme jeglicher Art, nur mit schriftlicher Genehmigung des Herausgebers und der Autoren.
ISBN 978-3-00-085268-8

Inhaltsverzeichnis | Table of Content

Tino Mager	Grußwort <i>Preface</i>	4
Friederike Hansell	Schutzauftrag Welterbe – Verfahren, Monitoring und Kapazitäten als Grundpfeiler der Umsetzung <i>Protecting World Heritage – Procedures, Monitoring and Capacities as Cornerstones of Implementation</i>	6
1. — Monitoring und Qualitätssicherung auf internationaler Ebene Monitoring and Quality Control at International Level		
Berta de Sancristóbal	The World Heritage Convention as a Globally Significant Instrument for the Protection of Cultural and Natural Heritage	10
Tamás Fejérdy	Procedures and Methods for Strengthening World Heritage Protection	24
Florian Meixner	Welterbe in Gefahr. Das Beispiel Wien als Good Practice?	28
2. — Kulturerbeverträglichkeitsprüfungen im Kontext des Welterbes Heritage Impact Assessments in a World Heritage Context		
Michael Kloos	Verfahren und Mechanismen zur Stärkung des Welterbeschutzes. Kulturerbe-Verträglichkeitsprüfungen: Grundlagen und Fallbeispiele	32
Hjördis Dall	Windenergie und UNESCO-Welterbe Oberes Mittelrheintal: Risikoabschätzung für einen geplanten Windpark außerhalb der Pufferzone. Semesterarbeit im Masterstudiengang „Baukulturerbe Bauen mit Bestand“, Hochschule RheinMain	41
3. — Monitoring und Qualitätssicherung auf nationaler Ebene Monitoring and Quality Control at National Level		
Matthias Maluck	Welterbe als Teil des Denkmalschutzgesetzes Schleswig-Holstein	49
Věra Kučová	National Monitoring of World Heritage in the Czech Republic	58
Ulrike Herbig	Präventives Monitoring als Beitrag zur Stärkung des Welterbeschutzes: das österreichische Modell im internationalen Kontext	67
Frank Hesse	Präventives Monitoring in Deutschland	73
Tagungsprogramm / <i>Conference Programme</i>		82
Curricula Vitae		85

Grußwort

Die Konferenz Verfahren und Mechanismen zur Stärkung des Welterbeschutzes, die von ICOMOS Deutschland in Partnerschaft mit dem Auswärtigen Amt organisiert und von diesem dankenswerterweise finanziert wurde, bot eine wichtige Gelegenheit, um unser Verständnis für die internationalen Verantwortlichkeiten, Instrumente und gemeinsamen Maßnahmen zu vertiefen, die für den Schutz und die Erhaltung von Welterbestätten unerlässlich sind. Ich freue mich sehr, dass wir in Leipzig – im Rahmen der denkmal, Europas führender Messe für Denkmalpflege – die Möglichkeit hatten, um uns mit einigen der drängendsten Herausforderungen bezüglich des Erhalts der gemeinsamen Kulturschätze unserer Welt zu beschäftigen.

Mit bemerkenswerten 54 Welterbestätten in Deutschland – und mehr als 1.200 weltweit – sind wir uns bewusst, dass die Verantwortung für den Schutz dieser Stätten über Grenzen hinausgeht. Von historischen Bauwerken bis hin zu Naturwundern repräsentieren diese Stätten die herausragenden universellen Werte (Outstanding Universal Values/OUV), die die Menschheit verbinden. Doch wie wir wissen, sind sie u.a. durch Entwicklungsdruck und klimabedingte Herausforderungen immer stärker bedroht. Daher haben wir uns den Verfahren und Mechanismen zum Schutz dieser unersetzlichen Stätten gewidmet.

Die internationalen ReferentInnen haben wertvolle Einblicke in die Überwachung, Bewertung und Erhaltung von Kulturgütern gegeben. Wir erhielten bereichernde Einblicke in Fallstudien und Best-Practice-Verfahren, von der präventiven Überwachung in Österreich und Deutschland bis hin zu innovativen Risikobewertungen und Auswirkungsstudien, die von Fachleuten des Kulturerbes in ganz Europa durchgeführt werden.

Die Konferenz ist ein Aufruf zum Handeln, der darauf abzielt, unsere kollektiven Fähigkeiten zur wirksamen Umsetzung von Welterbeverfahren zu verbessern sowie den fachlichen Austausch und eine stärkere internationale Zusammenarbeit zu fördern. Durch unsere gemeinsamen Diskussionen wollen wir die Bemühungen für dauerhafte Verbesserungen beim Schutz dieser Stätten für künftige Generationen unterstützen.

Mein Dank gilt in erster Linie Friederike Hansell, der Leiterin der Koordinierungsstelle Welterbe im UNESCO-Referat des Auswärtigen Amts. Sie hat das Thema angeregt und maßgeblich dazu beigetragen, ein hervorragendes Programm zusammenzustellen. Ich möchte auch dem Internationalen Sekretariat von ICOMOS in Charenton für dessen Unterstützung danken. Im Namen von ICOMOS Deutschland haben Dörthe Hellmuth und John Ziesemer großartige Arbeit bei der Organisation der Veranstaltung geleistet. Ich möchte auch der denkmal für ihre partnerschaftliche Unterstützung danken, und ich bin natürlich allen über 250 Teilnehmenden, die die Plätze im Konferenzsaal füllten und online dabei waren, sehr dankbar.

ICOMOS Deutschland freut sich darauf, den fruchtbaren Dialog fortzusetzen, von den Erfahrungen der anderen zu lernen und gemeinsam auf eine Zukunft hinzuarbeiten, in der alle Welterbestätten mit größtmöglicher Sorgfalt erhalten werden.

Dr. Tino Mager
Präsident ICOMOS Deutschland e.V.

Preface

The conference on procedures and mechanisms to strengthen World Heritage protection, organised by ICOMOS Germany in partnership with and funded by the German Federal Foreign Office, provided an important opportunity to deepen our understanding of the international responsibilities, tools and collaborative actions essential to the protection and conservation of World Heritage Sites. We gathered in Leipzig, alongside denkmal – Europe's leading heritage trade fair – to address some of the most pressing challenges facing the preservation of our world's shared cultural treasures.

As custodians of a remarkable 54 World Heritage Sites here in Germany and more than 1,200 worldwide, we recognise that the responsibility to protect these places extends beyond borders. From historic cities to natural wonders, these sites represent the Outstanding Universal Values (OUVs) that connect humanity. Yet, as we know, they face ever-growing threats from development pressures and climate-related challenges. The conference sessions explored the latest procedures, guidelines, and international standards designed to protect these irreplaceable sites.

Throughout the day, the speakers shared valuable insights on monitoring, assessing, and sustaining heritage properties. We examined case studies and learned from best practices around the globe, from preventive monitoring efforts in Austria and Germany to innovative risk assessments and impact studies led by heritage professionals across Europe.

The conference was understood as a call to action, aiming to enhance our collective capacity to implement World Heritage procedures effectively, foster professional exchange, and promote stronger international cooperation. Through the discussions, we aspired to lay the foundation for lasting improvements in protecting these sites for future generations.

My thanks go first and foremost to Friederike Hansell, Head of the World Heritage Coordination Centre in the UNESCO Division of the German Federal Foreign Office. She initiated the topic and was instrumental in putting together an excellent programme. I would also like to thank the ICOMOS

International Secretariat in Charenton for its support. On behalf of ICOMOS Germany, Dörthe Hellmuth and John Ziesemer did a great job in organising the event. I would also like to thank the denkmal for hosting us, and I am of course very grateful to all the 250+ attendants that filled the seats of the venue and took part online.

ICOMOS Germany looks forward to continuing a fruitful dialogue, learning from each other's experiences, and working together towards a future where all World Heritage Sites are preserved with the utmost care and integrity.

Dr. Tino Mager
President ICOMOS Germany

Schutzauftrag Welterbe – Verfahren, Monitoring und Kapazitäten als Grundpfeiler der Umsetzung

Der Schutz des UNESCO-Welterbes gehört zu den bedeutendsten internationalen Verpflichtungen im Bereich des Kultur- und Naturerbes. Die Welterbekonvention von 1972 hat hierfür ein völkerrechtlich verbindliches Instrument geschaffen, das die Vertragsstaaten nicht nur zur Identifizierung und Nominierung von Stätten mit außergewöhnlichem universellem Wert auffordert, sondern auch zu deren langfristiger Erhaltung verpflichtet. In den letzten 50 Jahren hat die Konvention maßgeblich zur Stärkung des Bewusstseins für die Bedeutung des Kultur- und Naturerbes weltweit beigetragen. Sie hat dessen Schutz und Erhaltung gefördert, Akteurinnen und Akteure gestärkt und den Aufbau lokaler, nationaler und internationaler Netzwerke unterstützt.

Zugleich zeigt der Blick auf die aktuelle Situation auch, dass viele der über 1.200 Welterbestätten zunehmenden Bedrohungen ausgesetzt sind. Die Ursachen sind vielfältig, zu den größten Gefährdungsfaktoren gehören der Klimawandel, kriegsrische Konflikte, großflächige Infrastrukturprojekte, Urbanisierungsdruck und Massentourismus. Die stetig hohe Anzahl von Berichten zum Erhaltungszustand, die jährlich im Welterbekomitee diskutiert werden, spiegelt diese Herausforderungen wider.

Der Status „UNESCO-Welterbe“ ist daher nicht allein eine Auszeichnung – er ist ein klar formulierter Schutzauftrag. Mit der Einschreibung in die Liste des UNESCO-Welterbes geht für die Vertragsstaaten die Verpflichtung einher, das jeweilige Erbe für zukünftige Generationen zu erhalten. Neben der nationalen rechtlichen Sicherung verlangt dies auch konkrete Schutz- und Managementmaßnahmen, abgestimmt auf die Anforderungen der Konvention.

Zwei zentrale Prinzipien für die Umsetzung der Welterbekonvention stellen Effective Conservation und Capacity Building dar. Beide müssen zusammengedacht werden. Effective Conservation

bedeutet, den Schutz und die Erhaltung der bereits bestehenden Welterbestätten gegenüber weiteren Neueinschreibungen zu priorisieren. Welterbestätten benötigen tragfähige Managementpläne, kontinuierliche Überwachung, rechtliche Absicherung und eine nachhaltige Nutzung. Capacity Building zielt auf den systematischen Aufbau der personellen, institutionellen und finanziellen Kapazitäten, die für eine solche wirksame Erhaltung erforderlich sind. Der Aufbau von Kapazitäten ist universell notwendig: Nur wenn alle beteiligten Akteurinnen und Akteure – von der staatlichen Verwaltung über die Site Manager bis zur Zivilgesellschaft – über das nötige Wissen, geeignete Strukturen und ausreichende Ressourcen verfügen, kann der Schutz des Welterbes nachhaltig gelingen.

Globale Verfahren und Monitoring-Instrumente

Die Welterbekonvention bietet für diese Aufgaben ein dichtes Netz an Instrumenten und Verfahren. Das Welterbezentrum ist dabei aber keine Genehmigungsbehörde, sondern unterstützt die Vertragsstaaten bei einer Lösungsfindung. Zentrale Elemente sind die beiden Monitoring-Instrumente der Reaktiven Überwachung und der Periodischen Berichterstattung.

Die Reaktive Überwachung greift ein, wenn eine konkrete Gefährdung einer Welterbestätte droht. In diesen Fällen müssen die betroffenen Vertragsstaaten das Welterbekomitee frühzeitig informieren. Ziel ist es, durch internationale Konsultation präventiv gegenzusteuern. Die Berichte zum Erhaltungszustand sind Teil der Reaktiven Überwachung. Sie werden in der Regel von den Staaten erstellt, in denen sich die Stätte befindet, und dem UNESCO-Welterbezentrum vorgelegt. Ziel ist es, mögliche Gefährdungen frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen zu ergreifen, bevor es zu schwerwiegenden Schäden kommt. Auf Basis der Be-

richte kann das Welterbekomitee Empfehlungen aussprechen oder eine Stätte in die Liste des gefährdeten Welterbes aufnehmen. Dieses Verfahren dient nicht der Sanktionierung, sondern der internationalen Mobilisierung von Aufmerksamkeit und Unterstützung.

Während die Reaktive Überwachung nur den Teil der Stätten betrifft, deren außergewöhnlicher universeller Wert potentiell gefährdet ist, wurde die Periodische Berichterstattung 1997 angesichts der zunehmenden Anzahl von eingetragenen Stätten und der wachsenden Bedrohungen eingeführt. Die Periodische Berichterstattung ermöglicht es jedem Staat, den Anforderungen der Konvention nachzukommen und den tatsächlichen Zustand der Erhaltung jeder Stätte zu überwachen. Als zentrales Monitoring-Instrument der Welterbekonvention liefert die regelmäßige Berichterstattung wichtige Erkenntnisse zum Erhaltungszustand und Management der Welterbestätten. Sie erlaubt die Entwicklung strategischer Maßnahmen, die auf die jeweilige Region zugeschnitten sind. Aufgrund der hohen Anzahl von Welterbestätten gilt die Region Europa und Nordamerika als Trendsetter und Impulsgeber – etwa durch methodische Standards, Modellprojekte und gut etablierte Netzwerke.

Neben den beiden zentralen Monitoring-Instrumenten hat das Welterbezentrum gemeinsam mit den beratenden Gremien ICCROM, IUCN und ICOMOS in den letzten Jahren eine Vielzahl von Toolkits entwickelt. Hierzu gehören insbesondere auch die Toolkits zur Durchführung von Erbe-Verträglichkeitsprüfungen und Bewertung eines effektiven Managements. Maßstab aller Bewertungen bildet ausschließlich die Erklärung zum außergewöhnlichen universellen Wert. Sie legt die Welterbe-Werte und die zugehörigen Attribute fest, um eine mögliche Gefährdung festzustellen.

Starke Kapazitäten als Schlüssel zum Schutz

Der Schutz des Welterbes ist eine globale Aufgabe. Mit 55 Welterbestätten (Stand 2025) trägt Deutschland als einer der Vertragsstaaten mit den meisten Stätten weltweit hier eine besondere Verantwortung. Der Schutz, die Erhaltung und Vermittlung der Stätten erfordern ein abgestimmtes Zusammenwirken von Bundes-, Landes- und kommunaler

Ebene, Fachinstitutionen und der Zivilgesellschaft. Die Qualität dieser Zusammenarbeit ist entscheidend dafür, dass der hohe Anspruch des Welterbestatus dauerhaft eingelöst werden kann.

Um diese internationale Rolle glaubwürdig ausfüllen zu können, müssen die deutschen Akteurinnen und Akteure selbst über starke Strukturen verfügen: Dazu zählen gut ausgebildete Site Manager mit Kenntnissen in Management, Monitoring, Kommunikation und Konfliktlösung, eine rechtlich abgesicherte Planung, die konsequente Einbindung lokaler Stakeholder sowie ein breites Fachwissen über Welterbe-Verfahren bei allen beteiligten Akteurinnen und Akteuren.

Capacity Building ist eine Aufgabe für alle Staaten. Die regelmäßige Berichterstattung bot in Deutschland einen sehr guten Ausgangspunkt für eine Reihe von Workshops zum Kapazitätsaufbau, die das Wissen der Welterbe-Akteurinnen und -Akteure unter anderem zu Welterbe-Attributen, Verträglichkeitsprüfungen (Heritage Impact Assessments) und effektivem Management im Sinne internationaler Standards und Richtlinien gestärkt haben. Die ICOMOS-Konferenz „Verfahren und Mechanismen zur Stärkung des Welterbeschutzes“ fügt sich in die Aktivitäten ein und hat es erlaubt, eine große Bandbreite an mit dem Welterbe befassten Akteurinnen und Akteuren national und international anzusprechen. Die Konferenz war ein wichtiger Schritt, den fachlichen Austausch zwischen der Welterbe-Community, Expertinnen und Experten sowie ICOMOS, ICCROM und dem Welterbezentrum zu fördern. Eine starke nationale Basis zum Schutz und der Erhaltung des Welterbes kann nur erreicht werden, wenn Verfahren bekannt sind, Wissen zur Umsetzung geteilt wird, Kapazitäten aufgebaut und Netzwerke gestärkt werden.

Protecting World Heritage – Procedures, Monitoring and Capacities as Cornerstones of Implementation

The protection of UNESCO World Heritage is one of the most important international commitments in the field of cultural and natural heritage. The 1972 World Heritage Convention created a legally binding instrument under international law for this purpose, which not only calls on the State Parties to identify and nominate sites of Outstanding Universal Value, but also obliges them to ensure their long-term preservation. Over the past 50 years, the Convention has contributed significantly to raising awareness of the importance of cultural and natural heritage worldwide. It has promoted their protection and preservation, strengthened stakeholders and supported the establishment of local, national and international networks.

At the same time, the current situation shows that many of the more than 1.200 World Heritage sites are facing increasing threats. The causes are manifold; the greatest threats include climate change, armed conflict, large-scale infrastructure projects, urbanisation pressure, and mass tourism. The consistently high number of reports on the state of conservation discussed annually by the World Heritage Committee reflects these challenges.

The status of «UNESCO World Heritage» is not just an award – it is a clearly formulated mandate for protection. With inscription on the World Heritage List, the States Parties undertake to preserve the respective heritage for future generations. In addition to national legal protection, this also requires concrete protection and management measures tailored to the requirements of the Convention.

Two central principles for the implementation of the World Heritage Convention are effective conservation and capacity building. Both must be considered together. Effective conservation means prioritising the protection and conservation of existing World Heritage sites over new inscrip-

tions. World Heritage sites require viable management plans, continuous monitoring, legal protection, and sustainable use. Capacity building aims to systematically develop the human, institutional and financial capacities necessary for such effective conservation. Capacity building is universally necessary: only when all stakeholders – from government administrations to site managers to civil society – have the necessary knowledge, appropriate structures and sufficient resources can World Heritage protection be sustainable.

Global procedures and monitoring tools

The World Heritage Convention provides a dense network of tools and procedures for these tasks. The World Heritage Centre is not a regulatory or permitting authority; it supports the States Parties in identifying and developing appropriate solutions. Central elements are the two monitoring instruments of reactive monitoring and periodic reporting.

Reactive monitoring intervenes when a World Heritage site is under serious threat. In such cases, the States Parties concerned must inform the World Heritage Committee at an early stage. The aim is to take preventive action through international consultation. Reports on the state of conservation are part of reactive monitoring. They are usually prepared by the countries in which the site is located and submitted to the UNESCO World Heritage Centre. The aim is to identify potential threats at an early stage and take action before serious damage occurs. On the basis of the reports, the World Heritage Committee can make recommendations or include a site in the List of World Heritage in Danger. This procedure is not intended to impose sanctions, but rather to mobilise international attention and support.

While reactive monitoring only concerns sites whose Outstanding Universal Value is poten-

tially endangered, periodic reporting was introduced in 1997 in view of the increasing number of inscribed sites and growing threats. Periodic reporting enables each State Party to comply with the requirements of the Convention and to monitor the actual state of conservation of each site. As the central monitoring instrument of the World Heritage Convention, periodic reporting provides important insights into the state of conservation and management of World Heritage sites. It allows the development of strategic measures tailored to the respective region. Due to the high number of World Heritage sites, the Europe and North America region can be considered a trendsetter and source of inspiration – for example through methodological standards, model projects and well-established networks.

In addition to the two central monitoring instruments, the World Heritage Centre has developed a number of toolkits in recent years in collaboration with the advisory bodies ICCROM, IUCN and ICOMOS. These include, in particular, toolkits for conducting heritage impact assessments and assessing effective management. The only benchmark for all assessments is the Statement of Outstanding Universal Value. It defines the World Heritage values and attributes in order to identify potential threats.

Strong capacities as key to protection

The protection of World Heritage is a global task. With 55 World Heritage sites (as of 2025), Germany, as one of the States Parties with the most sites worldwide, bears a special responsibility in this regard. The protection, preservation and presentation of the sites require coordinated cooperation between the federal, state and local levels, specialist institutions and civil society. The quality of this cooperation is crucial to ensuring that the high standards of World Heritage can be maintained in the long term.

To credibly fulfil this international role, the actors in Germany must be supported by solid institutional frameworks. These include well-trained site managers with expertise in management, monitoring, communication and conflict resolution, legally secure planning, the consistent

involvement of local stakeholders and broad expertise in World Heritage procedures among all actors involved.

Capacity building is a task for all countries. The third cycle of periodic reporting in Germany provided an excellent starting point for a series of capacity-building workshops that improved the knowledge of World Heritage stakeholders on topics such as World Heritage attributes, Heritage Impact Assessments, and effective management in line with international standards and guidelines. The ICOMOS conference „Procedures and Mechanisms for Strengthening World Heritage Protection“ fits into these activities and has made it possible to address a wide range of actors involved in World Heritage at the national and international levels. The conference was an important step in promoting professional exchange between the World Heritage community, experts, ICOMOS, ICCROM, and the World Heritage Centre. A strong national basis for the protection and preservation of World Heritage can only be achieved if procedures are known, knowledge on implementation is shared, capacities are built, and networks are strengthened.

Berta de Sancristóbal

The World Heritage Convention as a Globally Significant Instrument for the Protection of Cultural and Natural Heritage

Introduction

At the start of this Conference and before looking at the procedures and methods to strengthen World Heritage protection, this presentation will give an overview of the World Heritage system. First, there is the basic framework to recall the principles of the Convention and the roles and functions of Member States. We will then zoom in on the different parts of the steadily evolving implementation tools and look at the main mechanisms and policies that Member States have developed over the years to adapt to the changing challenges – from climate change to tourism – and to keep up the best possible World Heritage conservation for future generations (FIG. 1).

The World Heritage Convention – a unique tool for international cooperation in heritage conservation and safeguarding

The World Heritage Convention is a unique international treaty combining the concepts of nature conservation and the protection of cultural properties. It was adopted by the General Conference of UNESCO in 1972 with the aim to conserve and transmit our cultural heritage to future generations.



FIG. 1 World Heritage site of Mistaken Point (Canada), D and E surface with siltstone

The Convention sets out the duties of States Parties and their role in the protection, conservation and presentation of cultural and natural heritage, including to identify and delineate sites within their territory. The treaty, signed by 196 States Parties, further establishes the World Heritage List and the List of World Heritage in Danger and holds States Parties not only to conserve the sites on the World Heritage List, but to protect all cultural and natural heritage situated on their territories.

Based on the principle of the equality of all cultures and societies, the Convention unites the protection of the world's cultural and natural heritage, and turns the preservation of these unique properties, regardless of States' boundaries, into a task of international cooperation and assistance.

Possibly owing to the fact that the Convention unites cultural and natural heritage under one umbrella, in 1992, a new category of cultural sites was added to those defined in Article 1 of the Convention. Henceforward, cultural landscapes are included in the Operational Guidelines, enhancing the bridge between cultural and natural sites as these landscapes represent the „combined works of nature and of man“. In fact, they illustrate the evolution of human society and its establishment over time, under the influence of the physical constraints and/or opportunities offered by their natural environment and successive social, economic and cultural forces, both external and internal.¹

Imbalanced realities – the Convention in numbers

Today, the implementation of the World Heritage Convention bears some stark disparities as one can see in the statistics. These have developed over time and are still evident presently despite joint efforts to outbalance them with the launch of the Global Strategy in the mid-1990s aiming for a



FIG. 2 The distribution of World Heritage properties per category (2024)



FIG. 3 The regional distribution of World Heritage properties (2024)

„balanced, representative and credible“ World Heritage List. We refer to the regional inequities and those related to types or categories, e.g. cultural sites overweighing in all regions of the world (FIG. 2).

Considering the situation in November 2024,² the World Heritage List includes a total of 1,223 properties in 168 States Parties. Indeed,

cultural sites clearly predominate representing 78 % of all sites, followed by natural properties making up 19 %, and the less represented category of mixed sites with only 3 %. Amongst these sites, 56 are on the World Heritage List in Danger concerning 32 State Parties.

When looking at the geographical distribution of properties, we witness another disproportion (FIG. 3). Indeed, almost half of all World Heritage sites are located in Europe, i.e. 47 % – and when considering only cultural sites, this percentage increases to 51 %. So over half of the cultural sites on the World Heritage List are situated in Europe and North America. Regarding both mixed and natural sites, the percentage of European and North American sites equals about one third worldwide. This tendency is further underlined by the fact that all the States Parties in this region, except for one, have a World Heritage property on their territory. Finally, maybe the most striking proof of this bias is that four out of the five States Parties with the highest number of World Heritage sites in the world are European Member States. In view of these numbers, it takes no wonder that when we look at the List of World Heritage in Danger, only 12.5 % of sites are located in Europe and North America.

The Outstanding Universal Value at the core of the World Heritage system

“Outstanding Universal Value means cultural and/or natural significance which is so exceptional as to transcend national boundaries and to be of common importance for present and future generations of all humanity. As such, the permanent protection of this heritage is of the highest importance to the international community as a whole” (Paragraph 49 of the Operational Guidelines).

The Outstanding Universal Value, short OUV, is a key concept of the Convention, and although it is already mentioned in the Convention’s very first articles, it has been introduced without any definition and has since challenged the World Heritage community considerably. Indeed, this notion forms the very core of any World Heritage property as it justifies an inscription in the World Heritage List. In a way, all States Parties’ obligations laid out in the Convention arise from the recognition of a property’s OUV. Obligations include, first, the primary responsibility to identify, protect and conserve a site, to present and to transmit it to future

generations. Second, States Parties commit to fulfil this responsibility to the utmost of their resources and, third, to cooperate with the international community for the protection of a World Heritage site. In fact, the Convention is conceived as an instrument for international cooperation at its core and it entrusts the Committee with the establishment of criteria to assess and justify an OUV.

Both the definition of an OUV and the criteria are stipulated in the Operational Guidelines, the main working document helping to implement the principles laid out in the Convention. For an inscription on the World Heritage List, a proposed property has to meet at least one of the ten criteria to justify the OUV (FIG. 4).

The three pillars of the OUV

The recognition of an OUV not only depends on the selection criteria but a property should also meet the conditions of integrity and authenticity as well as of protection and management. Often, the image of a temple helps to show this dependence as it shows the OUV as a tympanum lying on three pillars (FIG. 5). So, what do the three pillars stand for?

First, there is authenticity. Simply put, it refers to how the state of conservation of a property is conserved over time; it means the degree of credibility or truthfulness of the physical characteristics of a property that convey the OUV. Authenticity is relevant only for cultural and mixed sites.

Then there is integrity. Again in simple terms, it refers to the conservation of a property over space. Integrity is an overall appreciation of the intactness of a natural and/or cultural heritage and its attributes. Considering the conditions of integrity therefore requires examining the extent to which the property: (a) has all the elements necessary to express its Outstanding Universal Value; (b) is of sufficient size to allow for a complete representation of the features and processes that convey the OUV of a property; (c) is adversely affected by development and/or neglect.

The third and last pillar of the OUV stands for the protection and management of a site. All properties inscribed on the World Heritage List must have adequate long-term legislative, regula-

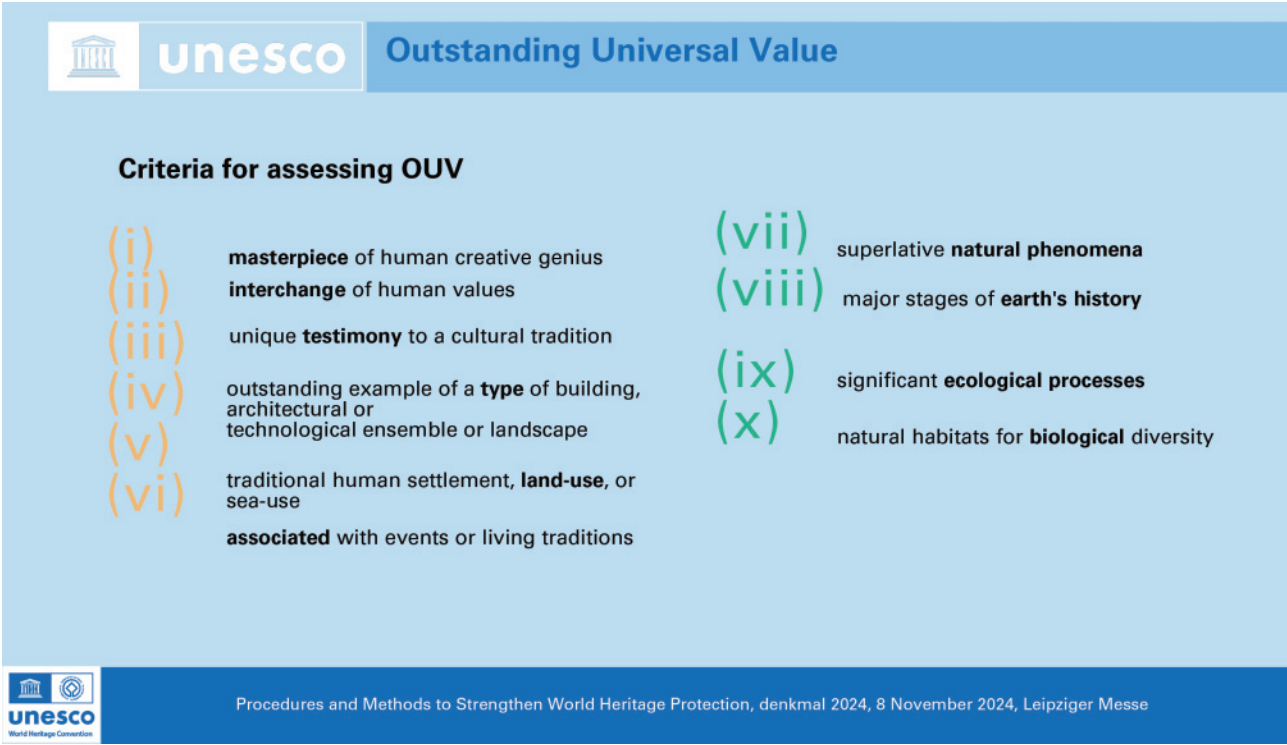


FIG. 4 The ten selection criteria. A World Heritage property must meet at least one of these criteria.

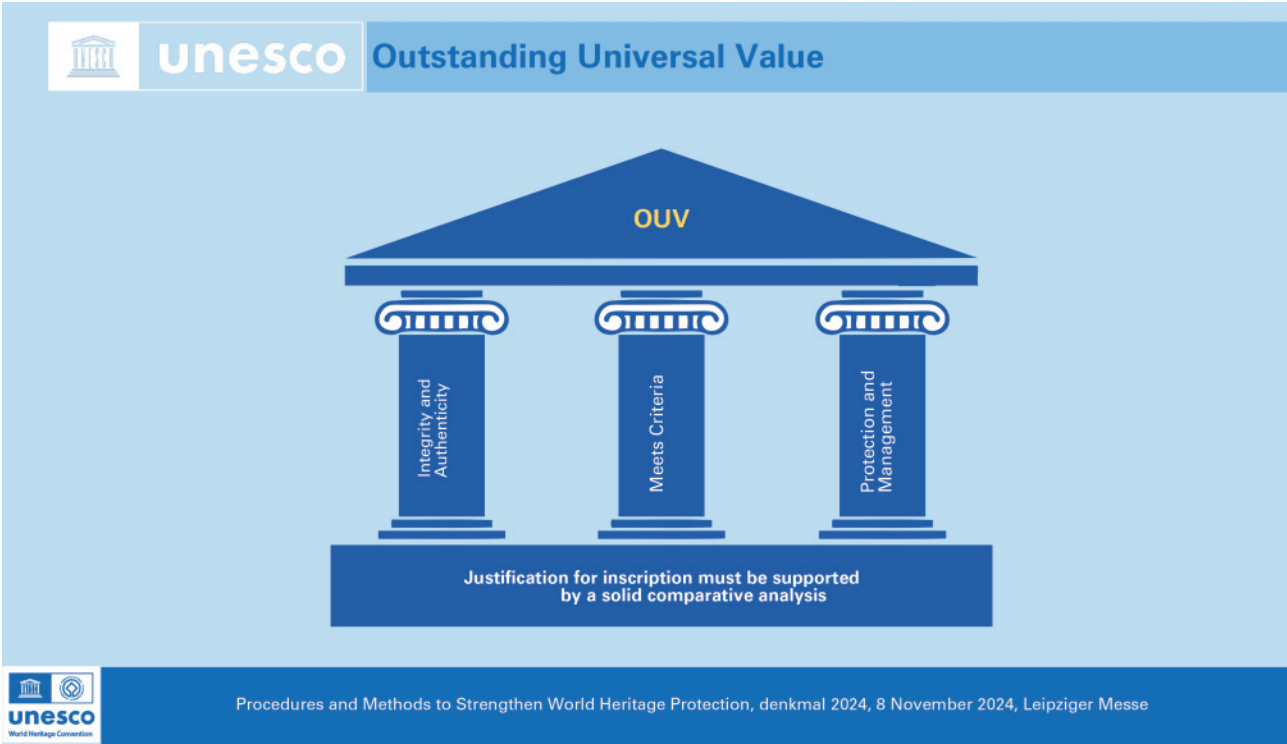


FIG. 5 The three pillars supporting the OUV: criteria, integrity and authenticity, protection and management

tory, institutional and/or traditional protection to ensure their safeguarding, including properly defined boundaries. Accordingly, States Parties need to demonstrate adequate legislative protection at the national, regional, municipal and/or traditional levels of a nominated property.

Why is the SOUV important?

Since 2007, any inscription on the World Heritage List requires the adoption of a Statement of Outstanding Universal Value (SOUV). This document, referred to in Paragraph 154 of the Operational Guidelines, thus serves as key reference for the ef-

fective protection and management of a property. To return once more to the image of the temple: the SOUV explains the three pillars of a site.

In fact, the SOUV frames the protection and management of a property, including its presentation and interpretation. Since, in accordance with the general principles of the Convention, the monitoring of the state of conservation of World Heritage properties is a shared responsibility of the international community, and also falls into the competence of a given State Party, SOUVs are an essential reference on all levels concerned and for all stakeholders involved in the protection of the properties, including site managers, States Parties, the World Heritage Committee and its Advisory Bodies, as well as UNESCO.

When SOUVs became mandatory in 2007, the World Heritage Committee requested that they be prepared and adopted retroactively for all World Heritage properties inscribed since 1978. To date, 37 Statements remain to be finalised and submitted to the Committee, 20 of these are in Europe and North America.

Effective management – common traits in a great diversity of cases

The primary purpose of the protection and management of World Heritage properties is to ensure that their Outstanding Universal Value, including the conditions of integrity and/or authenticity at the time of inscription, is maintained or enhanced over time. The Convention advocates for an integrated approach to planning and management. Recognizing that an effective management system depends on the type, characteristics, needs and use of a property as well as on its cultural and natural context, the Operational Guidelines stipulate a number of common elements that any effective management system could cover.

First, a plan itself: adequate long-term legislative, regulatory, institutional and/or traditional protection and management measures should be reflected in an appropriate management plan or in an elsehow properly documented management system. It should set out how the OUV of a property should be preserved and adopt an integrative approach, favouring inclusive and equitable par-

ticipation and, to a best possible extent, support environmentally and culturally sustainable uses to enhance the quality of life and well-being of local communities, indigenous peoples and other stakeholders concerned. Another key element is the promotion of a thorough and shared knowledge of the property, its universal, national and local values and socio-ecological context. Further, any management system should provide for mechanisms to involve and coordinate the various activities between the different partners and stakeholders, and it should, in addition, foresee and allocate necessary resources, ensure transparent accounting, and factor in capacity building for those stakeholders concerned by the property. Geographically, the consideration of the space beyond a property’s boundaries is highlighted to take not only buffer zones but also the wider setting into account. The wider setting may include the topography of the property, its natural and built environment and other elements such as infrastructure, land use patterns, spatial organisation and visual relationships. It may also include social and cultural practices and values, economic processes and intangible dimensions of heritage such as perception and associations. Depending on the property, the management of the wider setting can be key in maintaining an OUV.³

Policy for the Integration of a Sustainable Development Perspective into the Processes of the World Heritage Convention (2015) and its objectives

Already for a long time, the World Heritage Convention has incorporated sustainability as a core principle. With the adoption of the 2015 Sustainable Development Policy, the implementation of the Convention fully aligned with sustainable development perspectives. Although the necessity for a bigger change became evident, the recognition of the Outstanding Universal Value was upheld in this pursuit of sustainable development. Since then, conservation practices shifted to sustainable conservation practices and buttressed the current understanding of heritage management as a driver for economic growth, social capital and environmental protection.

Process of assessing the potential impacts of a proposed action



FIG. 6 Impact Assessment, a means to proactively shape a project in an iterative process and adapt it to local conditions

The policy document pursues several objectives. First of all, it should provide general guidance to States Parties, practitioners, institutions, communities and networks on how to apply a sustainable development perspective in the implementation of the World Heritage Convention. Second, it recognises and promotes the inherent potential of World Heritage properties (and heritage in general) to contribute to all dimensions of sustainable development. It encourages State Parties and other stakeholders to harness the collective benefits for society, and to ensure that their conservation and management strategies are consistent with broader sustainable development goals. Third, by linking the Convention to sustainable development, the document enhances its effectiveness and relevance. A fourth objective is to avoid, or at least mitigate, all negative impacts on the environment and cultural diversity when conserving and managing World Heritage properties and their wider settings. While in theory the social, environmental and economic dimensions of sustainable development can be reconciled, this requires careful consideration and appropriate decision support tools such as impact assessments, in practice.

The importance of impact assessments

In this context, impact assessments are an essential tool to safeguard the authenticity and integrity of World Heritage sites. Such assessments should

be an integral part of decision-making processes and should evaluate and mitigate the impact of construction and operation on the Outstanding Universal Value associated with a site. These tools made their entry into the Operational Guidelines in 2019 when the Committee established Environmental Impact Assessments, Heritage Impact Assessments and/or Strategic Environmental Assessments as a prerequisite for development projects and activities planned within or near a World Heritage property. These assessments should serve multiple purposes. It should, first, help to identify potential impacts, both positive and negative, on the Outstanding Universal Value of the property, second, recommend mitigation measures against degradation or other negative impacts on cultural or natural heritage within the property or its wider setting, and third, if applicable, point out alternative development options. In other words, these studies should not be used to validate pre-defined projects, but rather help shaping them proactively in an iterative process (FIG. 6).

Since 2022, a new tool to support these processes, the Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context,⁴ has been available to assess the potential impacts of projects likely to affect World Heritage. Designed specifically for heritage management institutions, governments and project developers, it aims at helping to find the best possible solutions meeting both conservation priorities and development needs.

Monitoring tools of the World Heritage Committee: Reactive Monitoring and Periodic Reporting

While impact studies fall under the responsibility of States at the appropriate territorial level, the monitoring of World Heritage properties is the responsibility of the World Heritage Committee, assisted by its secretariat, the UNESCO World Heritage Centre. The Committee has two main tools to monitor the state of conservation of a property: Reactive Monitoring and Periodic Reporting. Whereas the mechanism known as Periodic Reporting covers all World Heritage Properties, Reactive Monitoring follows up on properties whose OUV is, even if only potentially, under threat.

Reactive Monitoring

A regular procedure for Reactive Monitoring involves exchanges between States Parties, the World Heritage Centre and the Advisory Bodies as well as on-site missions by independent experts from one of the Advisory Bodies and a representative of the World Heritage Centre. When a potential or ascertained threat proves to be truly severe, the matter is brought to the attention of the World Heritage Committee through a State of Conservation Report. The Committee then takes an appropriate decision to mitigate the threat, and sends a Reactive Monitoring mission.

The reactive monitoring process is intended to enable all possible measures that may help prevent the de-listing of a property and to offer States Parties the widest possible technical support. To this end, States Parties submit specific reports and, since 2019, impact assessment studies whenever exceptional circumstances arise or works are undertaken that may have an impact on the Outstanding Universal Value of the property or on its state of conservation.

As outlined in Paragraph 172 of the Operational Guidelines, States Parties have to provide relevant information to the Secretariat presenting project or development plans. The notification should usually contain the following items: (1) comments and a descriptive text of the planned or

implemented changes or developments, (2) project design plans (with illustrations, photos, maps), (3) impact assessments, including Strategic Environmental Assessment (SEA) if related to a level of plans / policies / programmes, Environmental Impact Assessment (EIA), or Heritage Impact Assessment (HIA) if related to the level of specific projects. The World Heritage Centre then transmits the information to the relevant Advisory Bodies for review and analysis. Their comments and recommendations are then usually provided in a technical review.

UNESCO may also receive information from third parties, e.g. private persons or non-governmental organization. In that case, and in accordance with Paragraph 174 of the Operational Guidelines, the World Heritage Centre will bring it to the attention of the State Party concerned and request the relevant Advisory Bodies to review and analyse the information in a technical review. If deemed necessary, the information received and the review by the Advisory Bodies will be brought to the attention of the Committee included in a state of conservation report.

Currently, there are 274 properties subject to reactive monitoring, meaning that about one fifth of the properties’ OUV are considered to be under ascertained or potential threat. In Europe and North America, there are 74 properties, i.e. 13 % of all sites subject to reactive monitoring.

Periodic Reporting is the other main mechanism to monitor the conservation of World Heritage properties. It is more of a general survey and assesses all World Heritage properties all over the World. The reporting exercise is organized in cycles per regions. The third cycle of the region of Europe and North America has concluded in 2023, and certainly some of the participants of this conference have been involved in the process.

How it works: every six to eight years, States Parties are invited to submit a Periodic Report to the World Heritage Committee on the implementation of the World Heritage Convention in their territory. National Focal Points and World Heritage Site Managers should thus complete an online questionnaire and provide information on the measures taken to implement the Convention at national and property level.

Threats

The standard list of threats/factors affecting the Outstanding Universal Value of World Heritage properties consists of a series of 14 primary factors, encompassing each a number of secondary factors.

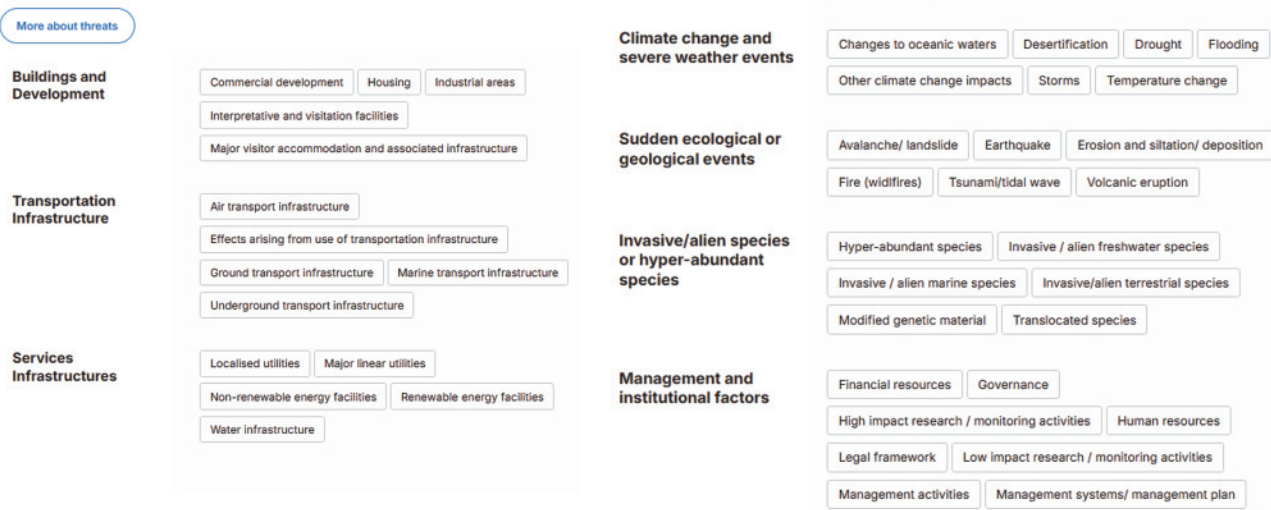


FIG. 7 List of factors affecting World Heritage properties (excerpt)

Periodic Reporting is driven by States Parties and provides an opportunity for regional cooperation and exchange – especially for transboundary and transnational properties. The reporting process results in a Regional Report and a Regional Action Plan prepared by the UNESCO World Heritage Centre in cooperation with World Heritage experts, the Advisory Bodies to the World Heritage Committee and in close consultation with the national Focal Points. The current Action Plan will be briefly presented further below.

Grasping the threats – the list of factors affecting World Heritage properties

To get a better grasp of the overarching threats within the wealth of information gathered through both reactive monitoring and periodic reporting, UNESCO has developed a list of potential threats and factors affecting the Outstanding Universal Value of World Heritage properties.⁵ The list shows primary factors and connects them with a number of secondary factors. The scheme also helps to restate the analysis to States Parties in a most effective way (FIG. 7).

For instance, state of conservation reports since 1979, i.e. no less than 4431 reports covering 626 properties and 147 States Parties, show that

Reactive Monitoring has mainly dealt with problems related to inadequate or insufficient management and housing development. Further, illegal activities and the negative impacts of mass tourism or of ground transport infrastructure recurrently played a role.

The high number of housing issues is undoubtedly also due to the fact that almost one third of all World Heritage properties are World Heritage cities. Moreover, over 70 % of cultural properties are located in urban areas, making them vulnerable to the relentless pressures of urbanisation and climate change.

Again, in this global context, the density of cultural properties in Europe on the list is striking as about two thirds of SOC reports refer to cultural sites, and about 30 % of these sites are located in the region of Europe and North America.

Factors affecting World Heritage properties (outcomes of the Third Cycle of Periodic Reporting)

The picture is slightly different when looking at the factors affecting all properties identified in the Periodic Report. Indeed, on the global level two factors predominate as major threats: first, “local conditions affecting physical fabric” relating to strict conservation issues, and, second, the rapidly

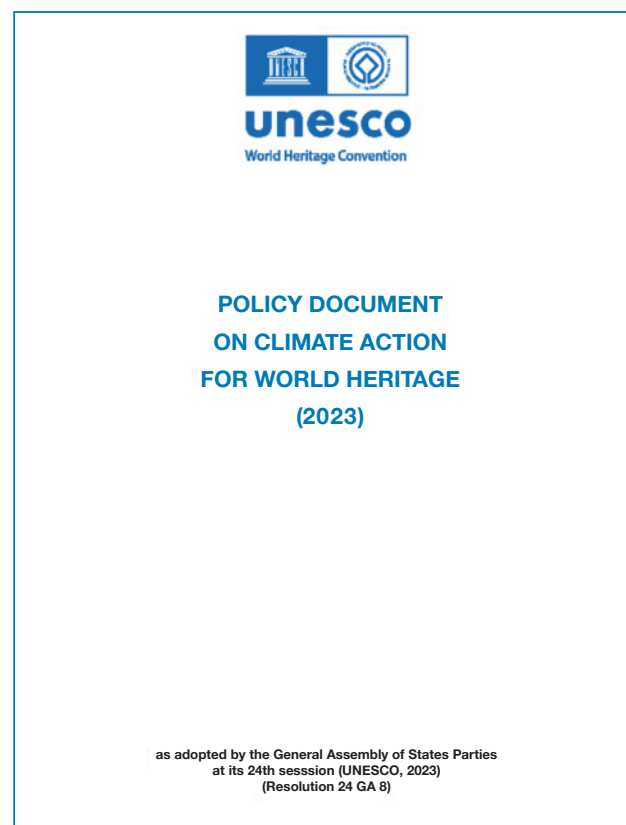


FIG. 8 Updated Policy Document on the impacts of Climate Change on World Heritage properties (2023)

emerging trend of climate change. This accounts also for Europe and North America where, again, almost half of all listed properties are located. Management figures as both positive and negative factor testifying of its important impact on the state of conservation of a property.

Over the last six to ten years, periodic reporting shows that, on a global level, climate change has proven to be the major global challenge to World Heritage properties. Unfortunately, it does not only affect the Outstanding Universal Value, its integrity and authenticity, but also a property's potential for local economic and social development. This trend, yet, remains less visible in reactive monitoring reports.

Policy document on the impacts of climate change on World Heritage properties (2023)

In reaction to alarming reports and following a petition from concerned organisations and individuals, climate change has become a major topic of discussion under the World Heritage Convention in 2005. It led to the preparation of a Report on Predicting and Managing the Impacts of

Climate Change on World Heritage and the adoption of the World Heritage Strategy on Climate Change in 2006. The following year, in 2007, a policy document on the Impact of Climate Change on World Heritage properties was endorsed by the General Assembly of States Parties to the Convention. Since then, climate change has also been integrated into the Operational Guidelines. To remain relevant in a world of evolving climate policies and to meet the increasing need for action, the World Heritage Committee initiated a process to update its Policy on Climate Change in 2016, following the adoption of the Paris Agreement. This led to the adoption of the Updated Policy Document on the impacts of Climate Change on World Heritage properties by the General Assembly, in 2023 (FIG. 8). Throughout the process, the World Heritage community has undergone a principle change of attitude. Whereas it started with a passive perspective of World Heritage enduring the impacts of climate change as a victim, it increasingly promoted a proactive spirit, turning World Heritage into an important player in the fight against climate change (FIG. 9).

The updated policy document encourages States Parties to take action for climate in an effective, ambitious and cooperative way. It pursues four main goals for implementation until 2030 which, in short, should enhance: (1) capacities for risk assessments, e.g. identification of the (ir-)reversibility of damage impacts, (2) climate adaptation, including skills to design adaptation frameworks tailored to the specific characteristics of a World Heritage property, (3) climate change mitigation, (4) education and awareness.

Embedded in the existing processes of the World Heritage Convention, the policy further pursues to:

- provide high-level guidance to enhance the protection and conservation of World Heritage through the comprehensive adoption of climate change measures, including climate adaptation, mitigation, resilience building, innovation and research;
- create synergies between goals and processes, multilateral agreements, processes and instruments;
- stimulate urgent action in support of trans-

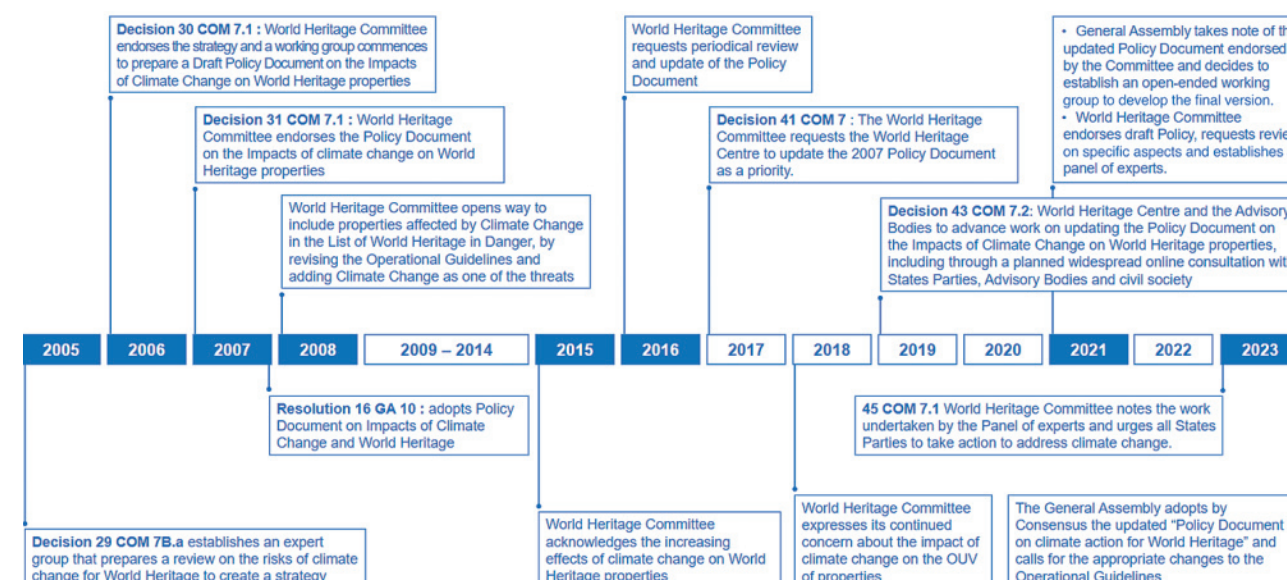


FIG. 9 Timeline of the development of the Updated Policy Document on the Impacts of Climate Change on World Heritage Properties (2023) between 2005 and 2023

- formative change by States Parties striving to reflect the objectives in their own national policies in relation to the implementation of the World Heritage Convention;
- highlight its relevance to all stakeholders and rights holders, including indigenous peoples and local communities, civil society and the private sector.

Through the adoption of the policy, States Parties have agreed on the following series of Guiding Principles for World Heritage protection:

- Adopt a precautionary approach to minimise the risks associated with climate change.
- Anticipate, prevent and minimise damage in order to protect the OUV.
- Use the best available knowledge (any type of knowledge).
- Integrate a sustainable development perspective.
- Promote global partnership, inclusiveness and solidarity.

More in detail, the set of World Heritage Climate Action Goals include that, by 2030, States Parties should:

- develop and share tools and build the capacity needed to assess climate risks and identify potential (ir-)reversible damage that may be caused by current or projected climate hazards

to properties with OUV. They should further report on the results of the assessments.

- establish and develop at the international, national and local levels, and implement at the site level as appropriate, robust climate adaptation frameworks for their World Heritage properties. These should be integrated into their national adaptation plans, as applicable, and demonstrate measurable progress in monitoring climate hazards, assessing and reducing climate risks and vulnerabilities. The goal is to enhance adaptive capacity and build climate resilience for all World Heritage properties.
- in accordance with their commitments under the Paris Agreement adopted within the framework of the UNFCCC, develop at international, national and local levels and implement at site level, as appropriate, measures that strengthen the mitigation capacity for their World Heritage properties and promote the reduction of net greenhouse gas emissions associated with World Heritage properties.
- have developed and implemented activities to improve education, awareness and human and institutional capacity on the risks and responses related to climate change impacts on World Heritage properties.

Mass tourism, another global challenge and the respective tools

In the list of negatively impacting factors on properties it figures on third and fourth place. Over the years, mass tourism and its negative impacts have accrued in the region. Despite the important positive impacts tourism can have – e.g. keeping historic areas and places alive and populated, generating income for local people – mass- or over-tourism can become a real and important problem for natural and cultural heritage sites, including World Heritage sites.

Main potential negative impacts include:

- Deterioration of the physical fabric of a place due to large numbers of visitors;
- Crowding of streets and buildings, restricting movement;
- Changing the services and characteristics of an area;
- Rising prices of rents and services;
- Changes in economic activities and traditional occupations;
- Changing the sense of a place;
- Residents leaving historic areas.

The World Heritage Centre provides two online tools to better manage touristic matters at a World Heritage property, i.e. the World Heritage Sustainable Tourism Toolkit helping to find sustainable solutions tailored to each site (<https://whc.unesco.org/en/sustainabletourismtoolkit/>), and, although less used, a valuable complement, the Visitor Management and Assessment Tool (<https://www.vmast.net/>), which helps to conduct visitors’ assessments and to design strategic management needs and plans.

Thorough assessments of current practices are key to ensure both the conservation of World Heritage sites and the enhancement of the visitor experience. After all, a clear understanding of the visitors’ behaviour and needs helps to develop a conducive strategy with appropriate baselines and prioritized actions. It helps to allocate resources most efficiently, improve planning and implement suitable solutions for the safeguarding of the OUV.



FIG. 10 World Heritage Regional Action Plan for Europe and North America, 2024–2031

Effective tourism strategies usually include:

- education and awareness campaigns to inform visitors about the site's significance and responsible behaviour;
- A clear code of conduct, backed up by sanctions, ensuring that expectations are understood and that there are consequences for non-compliance;
- active monitoring and enforcement necessary to maintain compliance and address issues in real time.

Periodic Report in Europe and North America and the Action Plan 2024–2031

The 2024-2031 Regional Action Plan for Europe and North America is the main outcome of the third cycle of the periodic reporting exercise (FIG. 10). Based on the trends and challenges identified by site managers and national focal points throughout the process, it intends to trigger follow-up action. Thanks to the generous support of the Governments of Ireland and Germany, we could conduct the process in a truly participatory manner, which is a real challenge in view of the over 550 sites. Jointly, we could conduct an in-depth quality analysis of the data and feed them into the design of this Action Plan. We hope it is meaningful to all States Parties in the region even though it will have to be adapted to the different realities. The Action Plan was adopted by the World Heritage Committee in summer 2024 and will last until 2031; it comes in handy that this duration coincides with the 2030 agenda. The Action Plan has

five strategic objectives and 26 expected outcomes considered relevant for 51 States Parties in the region. The strategic objectives are complemented by a range of optional supporting actions or means, proposed as a menu to choose from according to available resources, needs, and conditions on site.

At this stage, we will briefly highlight just a few strategic objectives and their expected results. First, there is the Strategic Objective 1 „strengthening policy, legal and regulatory frameworks” with the expected result of Heritage Impact Assessments used to identify potential impacts of proposed projects on World Heritage properties. Then there is Strategic Objective 3 on positioning resilience thinking, an aspect inspired by the updated policy of climate change, and on how to integrate best available knowledge in the day-to-day management of sites, i.e. at the heart of conservation and management efforts. Finally, Objective 4 is about harnessing the full potential of World Heritage properties as drivers for sustainable development. Under this point the expected outcomes deal with the capacity of heritage institutions participating in the development of sustainable tourism strategies. Moreover, it encourages that

related decision-making processes on tourism help to generate benefits for local communities as well as resources for heritage conservation.

Although the focus of the Action Plan is set on World Heritage owing also to the fact that it is entirely fed by the analysis of the reports on World Heritage properties, it seeks to promote a holistic approach towards heritage conservation in general. World Heritage properties should rather serve as a source of inspiration to face challenges and enhance the protection at other heritage places. Despite their international recognition, World Heritage properties, after all, may face similar challenges as any other heritage site. We hope that their added value is to showcase solutions and set standards for best practices in rights-based conservation and management. To conclude, the full implementation of the Regional Action Plan can only be achieved through the collective efforts of global, regional, national and local actors involved in the protection and management of World Heritage properties. We therefore call upon the States Parties in the region to support the implementation of this Regional Action Plan by developing National Action Plans adapted to their own specific needs and challenges.



FIG. 11 Resource Manuals, supporting documents for the implementation of the World Heritage Convention



FIG. 12 World Heritage and Renewable Energy, Guidance on Wind and Solar Energy Projects in a World Heritage Context, published in 2025, screenshot of the online tool

Supporting tools in implementing the World Heritage Convention

Over the years, UNESCO and the Advisory Bodies have developed a number of guidance tools to support the implementation of the World Heritage Convention facing increasingly complex challenges. Among the most recent so-called resource manuals are the Guidance Toolkit for Impact Assessments (2022) and the Enhancing Our Heritage Toolkit 2.0 (2023), both of which will be presented more in detail later during this conference (FIG. 11).

Yet, a tool specifically developed for wind energy planning is the Guidance for Wind Energy Projects in a World Heritage Context. Available online since 2023, it aims to enhance mutual understanding and promote improved and constructive cooperation between the development of wind energy projects and the conservation of World Heritage sites. The guidance should assist both stakeholders involved in policy development, planning and implementation of wind energy projects and those involved in the protection of World Heritage. UNESCO is currently working on updating and extending it to solar energy projects and it should be published in 2025 (FIG. 12).⁶

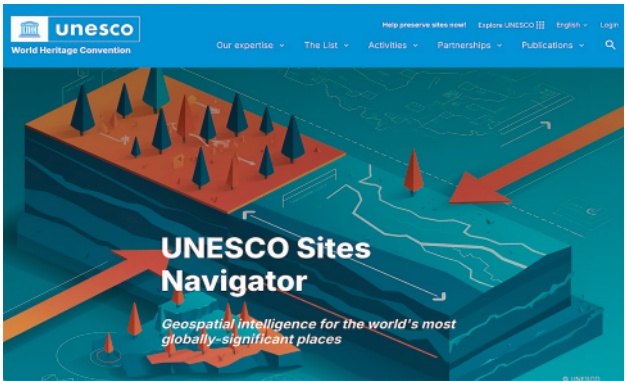


FIG. 13 The World Heritage Online Map Platform (WHOMP), screenshot of the online tool

WHOMP mapping tool

The final note is about UNESCO's latest online World Heritage mapping tool, also referred to as the UNESCO Sites Navigator, subtitled Geospatial intelligence for the world's most globally significant places (FIG. 13). It displays the geo-referenced boundaries of World Heritage properties and their buffer zones, if applicable, on different base maps as needed. The World Heritage Online Map Platform (WHOMP) provides stakeholders with easy and direct data related to the boundaries of World Heritage properties. Like this, any interested party – from States Parties and site managers to heritage and non-heritage professionals such as project developers – can use these data. WHOMP also allows to perform basic cartographic operations and provides users with a number of useful tools and features, such as area and distance measurements, annotations and drawings, shape-file import, export of highly customized maps, pop-up windows with basic information about each World Heritage property, etc.

The platform has immense potential not only to improve the monitoring of the state of conservation of properties but, above all, increased transparency about the boundaries will greatly increase a property's protection in regards to development projects in their surroundings. Last but not least, the tool is a first step in harnessing Earth observation and remote sensing technologies for heritage conservation.

Data are provided by States Parties and subsequently verified by the World Heritage Centre to ensure that the GIS layers reflect the most up-to-date boundaries adopted by the World Heritage Committee. However, since geo-referenced data are not yet a mandatory part of a nomination file but are provided on a voluntary basis, the data base is yet to be filled further. States Parties from Europe and North America have provided first entries in the course of the third cycle of the Periodic Report. The Africa region is about to take up the process with the next cycle of Periodic Report. We therefore encourage all States Parties to contribute and use this resource and also welcome any support that may help to further enrich the tool with data.

Bibliography

UNESCO, Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, 2025, URL: <https://whc.unesco.org/en/guidelines/> (consulted last on 27.10.2025).

UNESCO, World Heritage Regional Action Plan for Europe and North America 2024-2031, Paris 2024, URL: <https://whc.unesco.org/en/news/2732> (consulted last on 27.10.2025).

UNESCO, Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, Resource Manual, Paris 2022, URL: <https://whc.unesco.org/en/guidance-toolkit-impact-assessments/> (consulted last on 27.10.2025).

UNESCO, Enhancing Our Heritage Toolkit 2.0, Resource Manual, Paris 2023, URL: <https://whc.unesco.org/en/eoh20/> (consulted last on 27.10.2025).

Abstract

Die Welterbekonvention als weltweit bedeutsames Instrument zum Schutz des kulturellen und natürlichen Erbes

Der Artikel gibt einen Überblick über das Welterbesystem und beleuchtet die bestehenden Mechanismen und Instrumente. Er hebt die Qualität der Konvention als Instrument für internationale Zusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung hervor und erinnert an einige ihrer Kernprinzipien – von der Rolle und den Pflichten der Vertragsstaaten bis hin zu Grundkonzepten wie dem des außergewöhnlichen universellen Wertes, der Authentizität, der Integrität und der Verwaltung. Die Konvention sieht zwei Arten von Monitoring-Mechanismen vor, das reaktive Monitoring für als gefährdet geltende Stätten und den „Periodic Report“, eine regelmäßige regionale Bestandsaufnahme der Erhaltungszustände und Probleme der Stätten. Beide Prozesse helfen dabei, Herausforderungen zu identifizieren und geeignete Maßnahmen zur Unterstützung der Erhaltung des Welterbes zu entwickeln. Die Vorgaben der UNESCO Climate Action Policy (2023) sind das Ergebnis eines langen Konsultationsprozesses. Das Policy-Papier bringt die Umsetzung der Konvention in Einklang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung und stärkt die Rolle des Welterbes als Förderer einer nachhaltigen Entwicklung. Statistiken spiegeln kritisch den Status quo der Umsetzung der Konvention wider und zeigen insbesondere die vorherrschenden regionalen Ungleichgewichte mit der höchsten Dichte an Stätten in Europa. Darüber hinaus führte der kürzlich abge-

schlossene dritte Zyklus des Periodic Report zum Regionalen Aktionsplan für das Welterbe in Europa und Nordamerika 2024–2031. Die Vertragsstaaten müssen den Plan weiter an die spezifischen nationalen und lokalen Bedürfnisse und Bedingungen anpassen. Angesichts der aktuellen Hauptbedrohungen für das Welterbe, insbesondere der Klimawandel und der Massentourismus, schließt der Artikel mit einer Vorstellung der neuesten Online-Tools und Handreichungen, die den Akteuren auf allen Ebenen Orientierung für eine verbesserte Umsetzung der Konvention bieten.

Credits:

Fig. 1: Photo by Barrett & MacKay Photography, © Mistaken Point Ambassadors Inc, source: nomination file (1497)
 Fig. 2: Graphic provided by the author, ©UNESCO, data source: <https://whc.unesco.org/en/list/stat> (consulted last on 23.10.2025)
 Fig. 3: Graphic provided by the author, ©UNESCO, data source: <https://whc.unesco.org/en/list/stat> (consulted last on 23.10.2025)
 Fig. 4: Graphic provided by the author, ©UNESCO, source: <https://whc.unesco.org/en/criteria/>
 Fig. 5: Graphic provided by the author, ©UNESCO
 Fig. 6: Source: UNESCO, Guidance and Toolkit for Impact Assessments, Paris 2022, p. 24, figure 5.1
 Fig. 7: © UNESCO, source: <https://whc.unesco.org/en/soc/> (consulted last on 22.1.2026)
 Fig. 8: Source: <https://whc.unesco.org/en/climatechange/policy> (consulted last on 27.10.2025).
 Fig. 9: © UNESCO, source: <https://whc.unesco.org/en/climate-change/#policy> (consulted last on 27.10.2025)
 Fig. 10: © UNESCO, source: <https://whc.unesco.org/en/news/2732> (consulted last on 27.10.2025)
 Fig. 11: © UNESCO, source: <https://whc.unesco.org/en/resourcemanuals/> (consulted last on 27.10.2025)
 Fig. 12: ©UNESCO, source: <https://whc.unesco.org/en/rene>
 Fig. 13: ©UNESCO, screenshot of the UNESCO Sites Navigator, source <https://whc.unesco.org/en/wh-gis> (consulted last on 27.10.2025) wable-energy/ (consulted last on 27.10.2025)

- 1 UNESCO, Operational Guidelines, 2025, Chapter II. A, Paragraph 47.
- 2 Editor's note: current data are available on the World Heritage Centre's website <https://whc.unesco.org/en/list/stat> (consulted last on 27.10.2025).
- 3 UNESCO, Operational Guidelines, 2025, Chapter II. F, Paragraph 111.
- 4 UNESCO, Guidance and Toolkit for Impact Assessments, 2022.
- 5 Cf. <https://whc.unesco.org/en/factors/> (consulted last on 27.10.2025).
- 6 Editor's note: by the time of the publication of this article, the extension of the online-tool to solar energy planning has been published, cf. <https://whc.unesco.org/en/renewable-energy> (consulted last on 27.10.2025)

Procedures and Methods for Strengthening World Heritage Protection

UNESCO's 1972 Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage was not named as such for nothing: at the heart of its application is the purpose and task of conservation. While no letter of the Convention's text can be changed, the flexibility to respond to changing challenges is provided by the Operational Guidelines (OG), which are renewed from time to time. As the number of properties inscribed on the World Heritage List increases, and as the visibility of World Heritage properties and their attractiveness to initiate economic developments grows, more and more sites require monitoring and control (FIG. 1).¹

The primary tool for monitoring the status of conservation of WH properties, which has been used almost since the early years, is the Reactive Monitoring mission, which is decided by the World Heritage Committee, usually when a threat or anomaly is brought to its attention in relation to a World Heritage site.

Definition of Reactive Monitoring:

- *Reactive Monitoring is the reporting by the Secretariat, other sectors of UNESCO and the Advisory Bodies to the Committee on the state of conservation of specific World Heritage properties that are under threat. To this end, the States Parties shall submit specific reports and impact studies each time exceptional circumstances occur or work is undertaken which may have an impact on the Outstanding Universal Value of the property or its state of conservation.*
- *Reactive Monitoring is also foreseen in reference to properties inscribed, or to be inscribed, on the List of World Heritage in Danger as set out in paragraphs 177–191. Reactive Monitoring is also foreseen in the procedures for the eventual deletion of properties from the World Heritage List as set out in paragraphs 192–198.*²

A similar instrument, but initiated by the State Party, is the advisory mission, which is also a professional instrument and requires a field visit. The OG require the State Parties to prepare a State of Conservation report (SoC report) under specific circumstances, which is also a "status report", i.e. an ex-post, non-preventive report.

However, it is a basic truth that "prevention is better [more effective] than cure".³ Hence the introduction of the Periodic Reporting (PERREP) tool, which provides information on a region-by-region basis – all five UNESCO regions – on each World Heritage site, as well as on the status of States Parties in terms of their organisational, legal-regulatory, funding, etc. status in relation to World Heritage cooperation and implementation of the Convention during the period. Such a PERREP has already been carried out in several cycles, providing an opportunity to learn about trends and tendencies both regionally and globally. PERREP is not, however, a preventive tool in the sense that it is clearly not applicable to changes that have not yet occurred in relation to specific sites or assets.

There is one instrument that is regularly used for this purpose: the prior notification instrument under Article 172 of the OG. This does indeed provide an opportunity for both States Parties and the World Heritage Committee, through the World Heritage Centre, which also involves the Advisory Bodies in the commenting process, to apply it consistently, and it is a real option for safeguarding-conservation.

172. *The World Heritage Committee invites the States Parties to the Convention to inform the Committee, through the Secretariat, of their intention to undertake or to authorize in an area protected under the Convention major restorations or new constructions which may affect the Outstanding Universal Value of the property. Notice should be given as soon as possible (for instance, before*

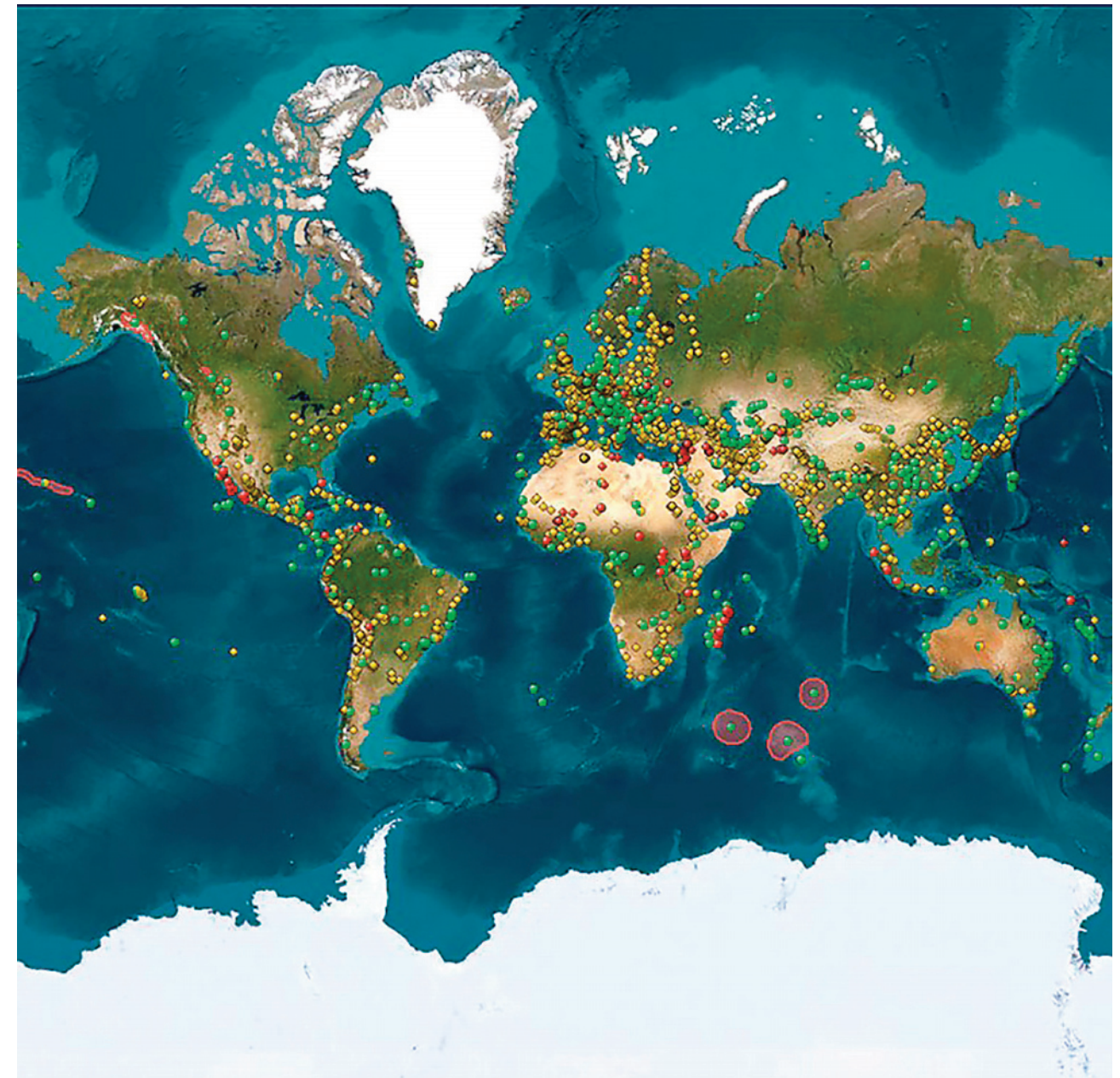


FIG. 1 Map of World Heritage properties

*drafting basic documents for specific projects) and before making any decisions that would be difficult to reverse, so that the Committee may assist in seeking appropriate solutions to ensure that the Outstanding Universal Value of the property is fully preserved.*⁴

Proposals notified under Paragraph 172 of the Operational Guidelines should be submitted together with whatever documentation is available at the time of submission,⁵ e.g.:

- project proposal,
- terms of reference for the Environmental Assessment,

- scoping document,
- draft Environmental Report,
- etc.

The essence of all this is to examine the impact of the planned intervention on the OUV of the WH property, and to assess this by analysing the effect(s) on the attributes carrying this OUV. The opinion process on that basis:

- The State Party shall submit the report (under para 172 of OG) to the WH Centre;
- The WH Centre forwards it to the relevant Advisory Body (to ICOMOS, IUCN) for comments;
- ICOMOS (the Advisory and Monitoring Unit of

it) invites its best expert(s) within its own network of experts (ICOMOS members) to provide an opinion (or in more complex cases more than one): a review, a desk-evaluation of the planned intervention on the property;

- The received expert opinion proposal will be summarised (finalised) by ICOMOS into a corporate statement and returned to the WH Centre;
- The WH Centre forwards it to the State Party and, if necessary, proposes direct consultation between the Advisory Body (ICOMOS) and the State Party.

On the basis of many years of experience one can state that there is still plenty of room for improvement in the way practically all States Parties use this instrument. In most cases, the notification of interventions is not sent or only after the decision has been made, when it is more complicated if the WH Centre or the WH Committee, taking into account the opinion of the Advisory Bodies, considers the planned changes to be necessary.

It is worth looking in more detail at the reasons for the relative underuse of this preventive tool.

- First, there are probably reservations about the time, or more specifically the time needed to obtain an opinion. Undoubtedly, it will take the WH Centre some time to obtain the technical opinion of the Advisory Forum. After all, to obtain a credible opinion, it is always necessary to find the right experts and professionals and then to feed their opinion back to the State Party, through the WH Centre, in the form of a panel opinion. The lengthiness of this process, especially when it becomes repetitive, is difficult for States Parties to accept, even though it sometimes turns out that by going through the consultation process 'calmly' they could have saved themselves many subsequent objections, criticism and even interruptions;
- Similarly, the view that "we (the relevant State Party) are not planning any intervention that would damage the OUV, on the contrary, we are just improving the situation through restoration – conservation – adaptive reuse, etc., and therefore 'do not need' to be notified" is also common;

- And, of course, there may also be less benevolent "tacit" cases in which nothing is "reported", i.e., even though it would be justified, the State Party does not report the planned (or already implemented) change or intervention at all, based on the principle that it is better to "put everyone on standby" than to negotiate at length – and if a problem does arise, it will be explained anyway.

In the light of the above, it is therefore necessary that all actors/protagonists in the practice of prior notification under Article 172 take the necessary steps to increase efficiency and thus jointly promote the preservation of the integrity and authenticity of values, not least to avoid subsequent corrections and disputes.

ICOMOS (and IUCN), in collaboration with the WH Centre, will provide guidance (books, etc.) on the preliminary consideration and assessment of the likely impacts of proposed interventions, including heritage impact assessment and visual integrity assessment, which can provide significant assistance at the early conceptual stage of planning and, not least, contribute to a more rapid assessment of information submitted under Section 172.

Specific aspects in which developments have occurred in recent years: Resource Manuals (<https://whc.unesco.org/en/resourcemanuals/>): the Guidance and Toolkit for Impact Assessments (2022) has superseded the ICOMOS Guidance on Heritage Impact Assessments (2011) and the Enhancing Our Heritage Toolkit 2.0 (EoH 2.0).

Other important issues have to be mentioned: the enhanced (current) version of the Operational Guidelines has adopted for example the notion of "wider setting", the requirement for impact assessment, as well as the advisory missions, all of which meant to provide support to monitoring the state of conservation of WH properties.

"112. Effective management involves a cycle of short, medium and long-term actions to protect, conserve and present the nominated property. An integrated approach to planning and management is essential to guide the evolution of properties over time and to ensure maintenance of all aspects of their Outstanding Universal Value. This

approach goes beyond the property to include any buffer zone(s), as well as the wider setting.

The wider setting may relate to the property's topography, natural and built environment, and other elements such as infrastructure, land use patterns, spatial organization, and visual relationships. It may also include related social and cultural practices, economic processes and other intangible dimensions of heritage such as perceptions and associations. Management of the wider setting is related to its role in supporting the Outstanding Universal Value. Its effective management may also contribute to sustainable development, through harnessing the reciprocal benefits for heritage and society."

Still, in the context of the concept of prevention, it is worth pointing out that this was built into the earliest stages of the implementation of the Convention – in processes and instruments – and is gradually being strengthened.

The subsequently introduced additional tools for this purpose are:

- *To describe the guarantee of protection and management has become part of the content of the Statement of Significance, which became a mandatory element even in the nomination dossier;*
- *to some extent, the „Upstream process" introduced to the nomination process is moving in the same direction, and similarly,*
- *the tool of Preliminary Assessment that will soon (2026) become mandatory.*

In summary, a number of processes and methodological tools will contribute to better conserving World Heritage properties, in particular their OUV. The tools for reporting on the state of World Heritage properties or for assessing the consequences of changes in their state are undoubtedly important, but what is really crucial is prevention. That is why the prior notification tool, as defined in Article 172 of the OG, is given such emphasis.

Abstract

Verfahren und Methoden zur Stärkung des Schutzes des Weltkulturerbes

Mit dem Anstieg der Zahl der in die Welterbeliste eingetragenen Güter, der zunehmenden Sichtbarkeit von Welterbegütern und der Attraktivität von Entwicklungen müssen immer mehr Stätten überwacht und inspiziert werden. Obwohl kein Buchstabe des Textes der Welterbekonvention von 1972 geändert werden kann, bieten die Operational Guidelines (OG) die nötige Flexibilität, um auf Herausforderungen zu reagieren. Das wichtigste Instrument für die Überwachung des Erhaltungszustands von Welterbegütern ist die reaktive Überwachungsmission.

Grundsätzlich gilt jedoch: „vorbeugen ist besser als heilen.“ Das beste Instrument zur Vorbeugung ist das Instrument der Voranmeldung gemäß Artikel 172 der OG. Die Art und Weise, wie die Vertragsstaaten dieses Instrument in der Praxis anwenden, ist noch stark verbesserungswürdig. ICOMOS stellt Anleitungen (Bücher usw.) für die Vorabprüfung und Bewertung der wahrscheinlichen Auswirkungen von vorgeschlagenen Eingriffen zur Verfügung. Eine Reihe von Verfahren und methodischen Instrumenten wird dazu beitragen, die Welterbegüter, insbesondere ihren OUV, besser zu erhalten. Die Instrumente für die Berichterstattung über den Zustand von Welterbegütern oder für die Bewertung der Folgen von Veränderungen ihres Zustands sind zweifellos wichtig, aber von noch größerem Belang ist die Vorbeugung, weshalb dem Mittel der Vorabanmeldung, wie es in Artikel 172 der OG definiert ist, eine solche Bedeutung beigemessen wird.

Credit:

Fig. 1: <https://whc.unesco.org/en/list>

- 1 Statistics on the current figures characterising the WH List: 1223 properties in 168 States Parties with properties out of 196. Among those properties are: 952 cultural, 231 natural, 40 mixed, 49 transboundary, 3 delisted, 56 in danger. <https://whc.unesco.org/en/>.
- 2 <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>.
- 3 The slogan of Monumentenwacht in the Netherlands <https://monumentenwacht.nl>.
- 4 <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>.
- 5 Excerpts from an IUCN text.

Vorbemerkung: Zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Beitrages befindet sich die Welterbestätte „Historisches Zentrum von Wien“ auf der Liste des Welterbes in Gefahr (Danger List). Die folgenden Erläuterungen, Darstellungen und Einschätzungen stellen eine Analyse der bisherigen Entwicklungen und der aktuellen Situation mit Blick auf die Wirkmechanismen der Konvention dar, ohne dabei etwaigen zukünftigen Entscheidungen vorgreifen oder Prognosen über den weiteren Verlauf abliefern zu wollen.

Die Regulatorien und Prozesse des UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (in weiterer Folge „Welterbekonvention“) sehen verschiedene Mechanismen vor, die den Erhalt einer Welterbestätte bzw. deren außergewöhnlichen universellen Wertes sicherstellen sollen. Dabei kommt im Rahmen des Reaktiven Monitorings (reactive monitoring) insbesondere der Einschreibung einer Stätte in die Liste des gefährdeten Welterbes (List of World Heritage in Danger; kurz Danger List) eine gesonderte Rolle zu.

Der sowohl in der Konvention (Artikel 11.4) als auch in den Durchführungsrichtlinien (Operational Guidelines; Para. 9; 182–183) festgeschriebene Mechanismus der Danger List erlaubt dem zwischenstaatlichen Welterbekomitee, den „Vertragsstaat auf die Besorgnis der internationalen Staatengemeinschaft über den Erhaltungszustand einer Stätte aufmerksam“ zu machen und diesen „rechtzeitig an die Verpflichtungen“ zu erinnern, „die sich aus der Welterbekonvention ergeben“, „Gefährdungen für die Attribute der Stätte, die zu seinem außergewöhnlichen universellen Wert (OUV) beitragen“ aufzuzeigen und „einen Prozess und einen Lösungsweg“ einzuleiten, „um diesen Gefährdungen zu begegnen“. ¹

Die Danger List „zielt darauf ab, internationale Unterstützung zu mobilisieren, um dem Vertragsstaat zu helfen, die Herausforderungen, mit denen die Stätte konfrontiert ist, wirksam zu be-

wältigen, indem er mit dem Welterbezentrum und den Advisory Bodies zusammenarbeitet, um ein Programm von Korrekturmaßnahmen zu entwickeln, mit dem der gewünschte Erhaltungszustand des Gutes erreicht werden kann“. ² In ihrer theoretischen Konzeption soll die Danger List also ein Instrument zur Unterstützung des Vertragsstaates in seinen Erhaltungsbemühungen sowie der Ermöglichung internationaler Hilfestellungen darstellen.

Realiter wird die Einschreibung in die Danger List oftmals als Strafsanktion verstanden, wie nicht zuletzt auch der Begriff der „Roten Liste“ vermittelt, der umgangssprachlich und medial – auch im Kontext der Welterbestätte „Historisches Zentrum von Wien“ – häufige Verwendung fand und findet. ³

Die Welterbestätte „Historisches Zentrum von Wien“ (Historic Centre of Vienna) wurde 2001 im Rahmen der 25. Sitzung des Welterbekomitees unter den Kriterien (ii), (iv) und (vi) in die Welterbeliste eingeschrieben. Insbesondere den Kriterien (ii) und (iv) kommt im Zusammenhang mit dem Danger Listing vorrangige Relevanz zu, da sich beide auf das städtebauliche und architektonische Erbe der historischen Stadtlandschaft in ihrer Bedeutung über das zweite Jahrtausend hinweg und in ihrer Entwicklung in den drei Hauptperioden Mittelalter, Barock und Gründerzeit beziehen. Das Kriterium (iv) referenziert auf die Rolle Wiens als Musikhauptstadt Europas seit dem 16. Jahrhundert.

Der außergewöhnliche universelle Wert (OUV) der Welterbestätte ist also wesentlich mit Blick auf die Integrität der historischen Stadtlandschaft und ihrer Morphologie zu verstehen. Die Ablesbarkeit der wesentlichen Entwicklungsperioden findet demnach auch in der Aussage zur Integrität Niederschlag: „Das historische Zentrum von Wien hat auch seine charakteristische Stadtsilhouette erhalten“. ⁴ Bereits im Zuge der Einschreibung hatte das Komitee aufgrund konkreter städtebaulicher Entwicklungen auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Morphologie des historischen Baubestan-

des hinsichtlich etwaiger Veränderungen zu monitoren und zu kontrollieren. ⁵

Während seiner 41. Sitzung in Krakau (Polen) beschloss das Welterbekomitee, das „Historische Zentrum von Wien“ auf die Danger List einzuschreiben. Dies war die Konsequenz eines bereits mehrjährigen, umfangreichen Reaktiven Monitoring-Prozesses, der u.a. zwei Reaktive Monitoring-Missionen (2012 und 2015) umfasst hatte. Die Entscheidung des Komitees, die Stätte in die Danger List einzuschreiben, muss dabei sowohl anlassbezogen als auch systemisch kontextualisiert und verstanden werden.

Bereits in vorangegangenen Entscheidungen, insbesondere 2016, ⁶ hatte das Komitee auf die kumulativen negativen Auswirkungen der Stadtentwicklung auf den OUV der Stätte hingewiesen und seine Sorge hinsichtlich der vorhandenen Planungsinstrumente und baurechtlichen Rahmenbedingungen zum Ausdruck gebracht. Darüber hinaus hatte sich die konkrete Diskussion zum Erhaltungszustand der historischen Stadtmorphologie letztlich um ein konkretes Bauvorhaben am sogenannten Heumarkt verdichtet, dessen projektierte Höhenentwicklung von 66 Metern bereits seit 2012 im Rahmen des Reaktiven Monitorings mit Blick auf seine Auswirkungen auf die historische Stadtlandschaft thematisiert worden war.

2017 erfolgte schließlich die Einschreibung in die Danger List im Wesentlichen aufgrund dieser Faktoren, wobei darauf hinzuweisen ist, dass sich die im Para. 11 formulierte finale Begründung konkret auf die sich in Kraft befindlichen Stadtplanungsinstrumente bzw. Planungsvorschriften bezieht, die aus Sicht des Komitees eine unmittelbare Gefährdung für den OUV der Stätte darstellten. ⁷ Dies ist insofern wesentlich, als die mediale und öffentliche Wahrnehmung primär das Projekt am Heumarkt, also den sicherlich als zentralen Anlassfall zu identifizierenden Faktor, im Fokus hat, die zugrundeliegenden systemischen Umstände in diesen Darstellungen dagegen selten oder nur unzureichend Berücksichtigung finden. Für die Diskussion um den Erhalt des Welterbes bzw. des OUV der Stätte und die damit verbundenen notwendigen Maßnahmen zur Erreichung eines Desired State of Conservation for the Removal of Properties from the List of World Heritage in Danger

(DSOCR) sind es allerdings insbesondere diese systemischen Aspekte, die für den nachhaltigen Schutz der Stätte pro futuro von Relevanz sind.

Die Einschreibung in die Danger List, die 2017 seitens Österreichs ohne Einspruch zur Kenntnis genommen wurde, löste nun auf nationaler Ebene Diskussionen und wesentliche Prozesse aus, die wiederum nur im Kontext der föderalen Struktur Österreichs zu verstehen sind: Während die Vertretung Österreichs als Vertragsstaat gegenüber der internationalen Ebene seitens des Bundes wahrgenommen wird, der auch die gesamtstaatliche Koordination der Umsetzung der Konvention verantwortet, sind die wesentlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten im Kontext des Welterbes – also etwa Stadt- und Ortsbildschutz, Naturschutz, Fragen der Flächenwidmung und Raumplanung u.a. – auf der Ebene der Bundesländer oder der Kommunen verortet. Der Stadt Wien, die als Bundesland und Stadtgemeinde auf zwei gebietskörperschaftlichen Ebenen agiert, kommt hier demnach eine zentrale Rolle und Verantwortung zu, zumal auch die Ratifizierung der Konvention ohne Erfüllungsvorbehalt zu Beginn der 1990er-Jahre (und die darauffolgende Überführung der Konvention in Bundesrecht ohne die explizite Aufnahme des Welterbes in bestehende oder die Schaffung eigener Rechtsinstrumente ⁸) nicht vorsieht, dass der Bund in die verfassungsrechtlichen Kompetenzbereiche der anderen Gebietskörperschaften eingreifen könnte.

Ohne auf alle Details des mittlerweile mehrjährigen und mitunter komplexen Prozesses infolge des Danger Listings eingehen zu können, lassen sich wesentliche Punkte der Entwicklungen festhalten:

2018 wurde als Reaktion auf das Danger Listing unter Federführung des Bundes ein Dreistufenprozess initiiert, der neben einem internationalen Workshop zu städtebaulichen Fragestellungen und einem umfangreichen Heritage Impact Assessment (HIA) des Bauvorhabens am Heumarkt auch eine High Level Advisory Mission (UNESCO-Welterbezentrum und ICOMOS) umfasste. Als unmittelbares Resultat wurde zudem 2019 der umfangreiche DSOCR übermittelt, der in einem Komplex „Zielformulierungen und Maßnahmen“ die wesentlichen Notwendigkeiten hin zu einem Erhaltungs-

zustand der Stätte formuliert, der deren Entfernung von der Danger List ermöglicht.

Der vorgelegte und vom Komitee im Jahr 2021 bestätigte Maßnahmenkatalog setzt sich sowohl aus Einzelmaßnahmen mit Bezug auf konkrete Projekte als auch aus systemischen Anpassungen zusammen. So finden sich neben der Erfassung der historischen Wiener Dachwerke in Form eines Dachkatasters, den Durchführungen von Heritage Impact Assessments für Einzelvorhaben unter anderem auch tiefgreifende rechtliche Änderungen, die den Schutz des Welterbes auf systemischer Ebene absichern sollen. Eine zentrale Rolle nimmt hier auch die Erstellung eines Managementplans ein.

Zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Beitrags, also rund acht Jahre nach Eintragung der Welterbestätte in die Danger List, lässt sich mit Blick auf die Umsetzungen des DSOCR bereits ein erstes Fazit formulieren – zumal die erzielten Fortschritte seitens des Komitees wiederholt positiv zur Kenntnis genommen wurden. Dabei gilt es festzuhalten, dass insbesondere auf systemischer Ebene bereits zentrale Maßnahmen umgesetzt worden sind: 2018 initiierte die Stadt Wien einen umfangreichen Prozess zur Erstellung eines Managementplans für die Welterbestätte, der 2021 finalisiert und vom Wiener Gemeinderat, also dem Stadtparlament, bestätigt wurde. Auf legislativer Ebene konnte im Rahmen der letzten Novelle der Wiener Bauordnung eines der wesentlichen Rechtsinstrumente der Stadt Wien mit Blick auf die gebietskörperschaftliche Kompetenz dahingehend adaptiert werden, dass das Welterbe nun in mehreren Paragraphen Berücksichtigung findet. Neben der Nennung des Welterbeerhalts als zentrale Zielbestimmung der Bauordnung⁹ konnte auch mit der thematischen Erweiterung des städtischen Fachbeirates für Stadtplanung und Stadtgestaltung um das Element „Welterbe“, der städtebauliche Entwicklungen auf fachlicher Ebene nun auch mit Blick auf den OUV prüft und beurteilt, erstmals eine Verankerung des Welterbes in den Rechtsinstrumenten der Stadt Wien erzielt werden. Mit der Novelle des Denkmalschutzgesetzes konnte 2024 zudem das Welterbe auch auf Bundesebene rechtlich in einem für die Umsetzung der Konvention zentralen Materiengesetz verankert werden.

Diese grundlegenden Fortschritte in der rechtlichen und strukturellen Verankerung des Welterbes in Österreich sind letztlich auf die intensive – sowohl technische als auch politische – Auseinandersetzung mit dem Thema zurückzuführen, die die Eintragung in die Danger List ausgelöst und notwendig gemacht hat. Die als Konsequenz des Komitee-Beschlusses von 2017 (durchaus auch kontrovers geführte) öffentliche, mediale und politische Debatte und die initiierten dialogischen Prozesse mit den wesentlichen nationalen und lokalen Stakeholdern und Entscheidungsträgern ermöglichten letztlich einen notwendigen und umfangreichen (politischen und administrativen) Kurs- und Kulturwechsel, der wiederum den Boden für die tiefgreifenden legislativen Maßnahmen bereitere.

Nicht zuletzt deshalb kann der bisherige Weg seit der Einschreibung in die Danger List als Good-Practice-Beispiel für die Wirkmechanismen der Konvention gelten: Das Danger Listing lieferte den zum Zeitpunkt der Eintragung dringend notwendigen Impuls für eine intensive und umfangreiche Auseinandersetzung mit dem Thema Welterbe und den vorhandenen Problem- und Fragestellungen und die sukzessive Berücksichtigung und Verankerung in Rechtsinstrumenten auf unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen.

Eine abschließende Beurteilung ist selbstverständlich erst dann möglich, wenn das Welterbekomitee im Abgleich mit dem adoptierten DSOCR feststellt, dass der erreichte Erhaltungszustand der Stätte das Entfernen der Welterbestätte von der Danger List rechtfertigt. Bis dahin gilt es noch, einige wenige Maßnahmen umzusetzen bzw. zu finalisieren oder soweit vorzubereiten, dass ihre abschließende Umsetzung in den kommenden Jahren möglich sein wird. Insbesondere mit Blick auf das Bauvorhaben am Heumarkt lässt sich, nicht zuletzt aufgrund noch offener verwaltungsrechtlicher Fragen auf nationaler Ebene, zum aktuellen Zeitpunkt dazu keine Aussage treffen. Nichtsdestoweniger zeigt der Fall Wien, dass ein Wahrnehmungswandel in Bezug auf das Danger Listing – weg von der Strafsanktion hin zu einer Ermöglichung intensiver fachlicher Auseinandersetzung und weitreichender Veränderung im positiven Sinne – möglich und auch notwendig

scheint, um die Konvention und ihre Wirkung im Sinne des Erhalts des gemeinsamen Erbes der Menschheit zu stärken.

Nachweise

Entscheidungen des Welterbekomitees
Decision 25 COM X.A, online unter: <https://whc.unesco.org/en/decisions/2287>
Decision 41 COM 7B.42, online unter: <https://whc.unesco.org/en/decisions/7043>
Decision 40 COM 7B.49, online unter: <https://whc.unesco.org/en/decisions/6714>
Decision 44 COM 7, online unter: <https://whc.unesco.org/en/decisions/7677/>
SOUV Historisches Zentrum von Wien (1033). Entscheidung: StF 25COM XA (2001) idF 40COM 8E (2016), kommentierte Arbeitsübersetzung, Österreichische UNESCO-Kommission, Wien 2019, online unter: https://www.unesco.at/fileadmin/Redaktion/Kultur/Welterbe/Dokumente/SOUV_Wien_1033_Arbeitsuebersetzung_de.pdf
Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Wiener Bauordnung), online unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000006>
„UNESCO tagt: ‘Rote Liste’ für Wien droht“; ORF.at. Online unter: <https://wien.orf.at/v2/news/stories/2852386/>

Abstract

World Heritage in Danger. Vienna as an Example of Good Practice?

The ‘Historic Centre of Vienna’ has been on the List of World Heritage in Danger (Danger List) since 2017 – a status that, under the UNESCO World Heritage Convention, is not intended as a sanction but as a supportive mechanism for preserving the Outstanding Universal Value (OUV). The example of Vienna shows that, despite being perceived by the public as a ‘red list’, the Danger List can provide impetus for far-reaching structural, legal and political reforms. The listing has led to intensive discussions at national and local level, initiated by a comprehensive process with international participation and the formulation of a catalogue of measures (DSOCR). Systemic adjustments have been central to this, such as a management plan, changes to the Vienna building regulations, and the integration of World Heritage in the Monument Protection Act. Despite some open issues, the course of events to date can increasingly be regarded as an example of good

practice for the effectiveness of the World Heritage Convention. The case of Vienna illustrates how the Danger List can contribute to the sustainable strengthening of World Heritage protection in accordance with the Convention.

- 1 Decision 44 COM 7.1 (Übersetzung des Verfassers).
- 2 Ibid.
- 3 „UNESCO tagt: ‚Rote Liste‘ für Wien droht“; ORF.at am 02.07.2017.
- 4 SOUV Historisches Zentrum von Wien (1033).
- 5 Decision 25 COM X.A.
- 6 Decision 40 COM 7B.49.
- 7 Decision 41 COM 7B.42.
- 8 Eine Ausnahme stellt das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVP-G) dar, in das das Welterbe bereits Einzug gefunden hat. Seit 2024 findet das Welterbe zudem im Denkmalschutzgesetz (DMSG) bundesrechtliche Verankerung.
- 9 Wiener Bauordnung § 1/16.

Michael Kloos

Verfahren und Mechanismen zur Stärkung des Welterbeschutzes.

Kulturerbe-Verträglichkeitsprüfungen: Grundlagen und Fallbeispiele

Einführung: Kulturerbe-Verträglichkeitsprüfungen – ein Instrument zur Vereinbarung von Erhaltung und nachhaltiger Entwicklung in UNESCO-Welterbestätten?

Die Entscheidungen des UNESCO-Welterbekomitees, Kulturlandschaften als eigenständige Schutzkategorie zu sichern (1992),¹ die Empfehlung zur historischen Stadtlandschaft zu verabschieden (2011)² und im Sinne der Agenda 2030 das kulturelle Erbe bzw. das Welterbe als Säule nachhaltiger Entwicklung zu nutzen (2015),³ führten zu einem Paradigmenwechsel in der Umsetzung der Welterbekonvention. Während man sich in den ersten Jahren von deren Umsetzung zunächst vor allem auf die Erhaltung von Einzeldenkmälern, Denkmalensembles oder (in der Regel) unbewohnten Naturlandschaften konzentrierte, gilt es nun vermehrt, Erhaltungsstrategien für großflächige UNESCO-Welterbestätten zu konzipieren und dies mit nachhaltigen Entwicklungskonzeptionen zu kombinieren. Die Sicherung „lebender“ Stadt- und Kulturlandschaften mit hohem Komplexitätsgrad wirft somit zahlreiche theoretische und praktische Herausforderungen bezüglich deren Management auf.

Zentral steht hierbei häufig, wie mit Veränderungen in UNESCO-Welterbestätten, deren Pufferzonen bzw. deren weiterer Umgebung (engl.: „Wider Setting“) umzugehen ist. Dies gilt auch dann, wenn die Zielsetzung solcher Veränderungsprozesse oder -maßnahmen unstreitig auf eine nachhaltige Entwicklung abzielen. In diesem Zusammenhang entstehen derzeit im Rahmen des Klimawandels und der Energiewende vielfältige Herausforderungen für den Erhalt historischer Stadt- und Kulturlandschaften und deren Umgebung, weil alternative Energieträger wie Wind- und Solarenergie schnell beträchtlichen Verände-

rungsdruck in UNESCO-Welterbestätten erzeugen können. Bereits im Jahr 2013 zeigte eine Analyse eingereichter *State of Conservation (SOC) Reports*,⁴ dass ein hoher Prozentsatz von UNESCO-Welterbestätten durch die Realisierung neuer Energieinfrastruktur beträchtlichen Veränderungsdruck erfährt, und es ist anzunehmen, dass dieser in jüngerer Zeit nochmals erheblich angestiegen ist.

Kulturerbe-Verträglichkeitsprüfungen (KVP) dienen in diesem Zusammenhang dazu, die Auswirkungen von Planungen in und um UNESCO-Welterbestätten zu evaluieren. Sie sind mittlerweile im Sinne der Operational Guidelines, Abschnitt 118bis⁵ ausdrücklich vorgesehen und sollen einen Beitrag dazu leisten, die Erhaltung und nachhaltige Entwicklung von UNESCO-Welterbestätten zu vereinbaren. Mit der *Guidance and Toolkit for Impact Assessments (2022)*⁶ und der *Guidance for Wind Energy (2023)*⁷ wurden Leitfäden zur Umsetzung von KVP verabschiedet, so dass deren Erarbeitung mittlerweile einer global gültigen Methodik folgt. Stark verkürzt sieht diese Methodik vor, dass zur Ermittlung von Auswirkungen auf UNESCO-Welterbestätten Attribute und OUV-unterstützende weitere Werte zu identifizieren sind. Anschließend sind positive und negative strukturelle, funktionale, visuelle und kumulative Auswirkungen geplanter Veränderungen auf den OUV bzw. diese Attribute und weitere Werte mittels eines Ampelsystems zu bewerten. Daraufhin sollen Empfehlungen zum weiteren Vorgehen gegeben werden, die auf die Erhaltung und nachhaltige Entwicklung des Welterbes abzielen (ABB. 1).

Nachfolgend soll anhand einer Fallstudie innerhalb der UNESCO-Welterbestätte Baden-Baden, Teilstätte der seriellen transnationalen Welterbestätte *The Great Spa Towns of Europe*, herausgearbeitet werden, dass KVPs insbeson-



ABB. 1 Methodik für KVP

dere dann einen sichtbaren Beitrag zur Vereinbarung von Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung von UNESCO-Welterbestätten leisten können, wenn sie als ein interdisziplinärer und proaktiver Planungsprozess aufgegleist werden und Teil eines integrierten systematischen Planungsansatzes sind, der möglichst viele Beteiligte frühzeitig und durchgehend miteinbezieht.

Fallstudie Baden-Baden: Windkraftplanungen als Herausforderung im Rahmen der Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung komplexer UNESCO-Welterbestätten

Mit der Einführung des sog. „Wind-an-Land-Gesetzes“ im Jahr 2023 verfolgt der Bund das Ziel, die Stromgewinnung aus erneuerbaren Energien bis

zum Jahr 2030 zu verdoppeln, indem insbesondere der Ausbau von Windkraftanlagen (WEA) auf dem Festland erleichtert und beschleunigt wird. Jedem Bundesland obliegt im Rahmen dieses Gesetzes die Verpflichtung, mindestens zwei Prozent der Landesfläche für WEA bereit zu stellen, wobei die Art und Weise, wie dies bewerkstelligt wird, von Bundesland zu Bundesland variieren kann. Ein kurzer Blick auf einschlägige jüngere Gerichtsurteile zeigt, dass diese neue Gesetzeslage, wonach die Errichtung von WEA an Land „im überragenden öffentlichen Interesse liegt“ bzw. der öffentlichen Sicherheit dient, trotz der (nach derzeitigem Kenntnisstand des Autors) in allen Bundesländern geltenden besonderen Schutzwürdigkeit von UNESCO-Welterbestätten erhebliche Auswirkungen auf UNESCO-Welterbestätten haben kann. Die folgende Tabelle fasst jüngere Gerichtsentscheide zusammen, in denen Windenergieprojekte in der Nähe von Welterbestätten aufgrund einer als „nicht erheblich“ eingestuften Beeinträchtigung genehmigt wurden (ABB. 2).

Vor diesem Hintergrund war vor ca. zwei Jahren auch die UNESCO-Welterbestätte Baden-Baden mit der Frage konfrontiert, wie auf diese

Gericht	Aktenzeichen(n)	Datum(e)	Betroffene Welterbestätte	Kernergebnis bzgl. Beeinträchtigung	Primäre Kriterien für „nicht erhebliche Beeinträchtigung“	Expliziter Rückgriff auf § 2 EEG 2023 für diese Feststellung?	Quellen-Snippets
OVG Bautzen	1 C 2/24	21.03.2024	Montanregion Erzgebirge/Krušnohoří	„Unerhebliche Beeinträchtigung“ (§ 12 Abs. 2 SächsDSchG)	Entfernung (1,3 km zur Pufferzone), außerhalb Kern-/Pufferzonen, dazwischenliegende bewaldete Hügelkette, keine Substanzbeeinträchtigung, Umgebungsschutz schützt nicht jede Sichtachse.	Nein	, B_S10
OVG Koblenz	1 C 10576/21	14.08.2023	Oberes Mittelrheintal	„Keine wesentliche Beeinträchtigung“ (2 163j LEP IV)	Entfernung (mind. 4,8 km vom Rheintal), außerhalb „Rahmenbereich“, Bewertung von Höhe, Nähe, Landschaftsbild (eingeschränkte Simultanwahrnehmung, keine „Kullisse“). Minderung möglich (z.B. Fundamenttiefe).	Nein (für die Kernfeststellung der nicht wesentlichen Beeinträchtigung)	, B_S2, B_S5
OVG Koblenz	1 A 11532/18	06.06.2019	Oberes Mittelrheintal	„Keine Verunstaltung des Landschaftsbildes“	Detaillierte Kriterien für optische Beziehung: relevante Betrachterpunkte, Frequenz/Zweck der Besuche, „auf einen Blick“-Wahrnehmung, Wirkung der Entfernung. Keine solche Verunstaltung nach Ortstermin festgestellt.	Nein (vor § 2 EEG 2023)	, B_S3, B_S5, B_S8

ABB. 2 Gerichtsurteile mit Bezug zu Windenergieanlagen in UNESCO-Welterbestätten bzw. deren Umgebung

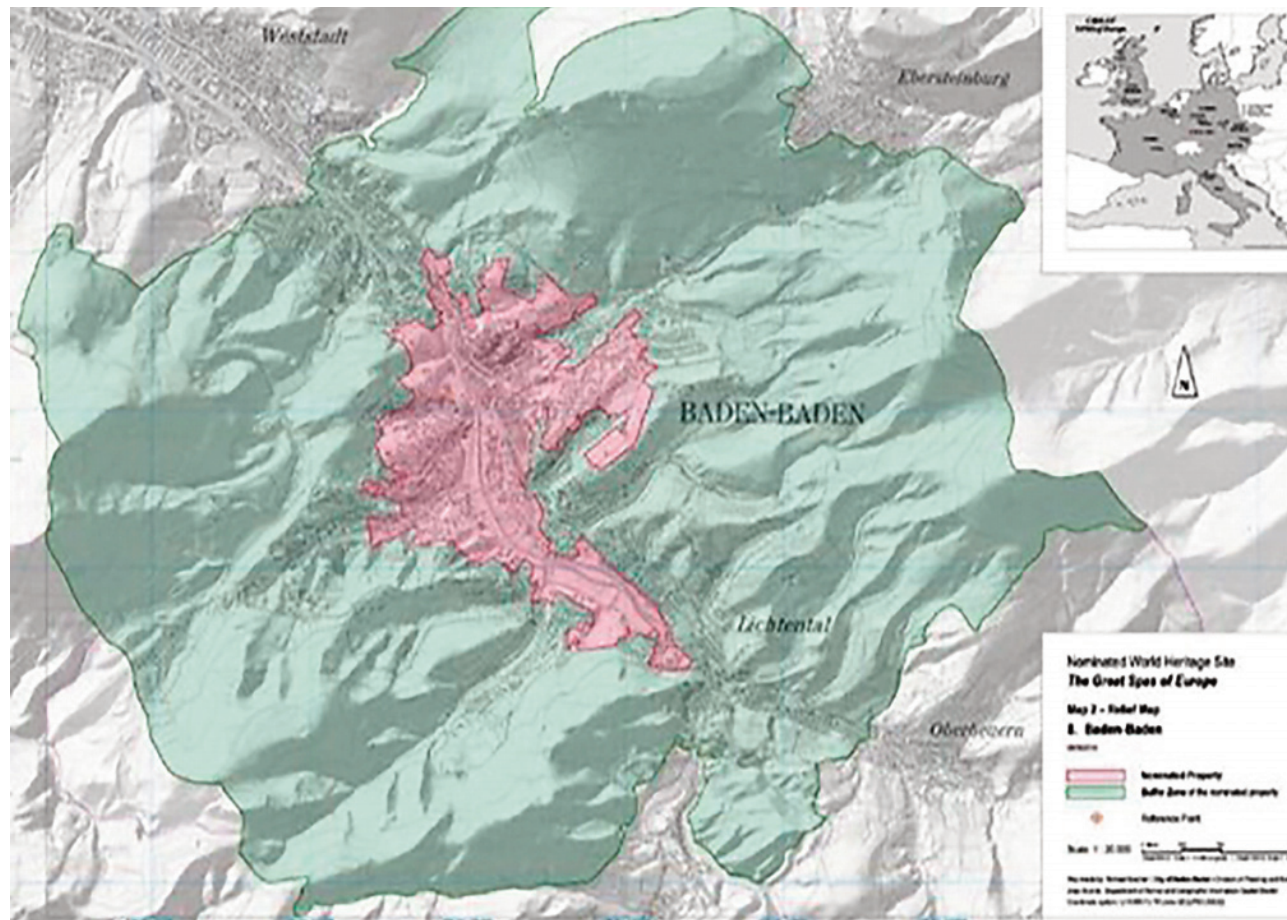


ABB. 3 Pufferzone des Welterbes Baden-Baden, Teilstätte der seriellen transnationalen Welterbestätte Great Spa Towns of Europe

neuen gesetzlichen Anforderungen reagiert werden kann. Eine besondere Herausforderung war dabei, dass Baden-Baden in einer Kessellage im Nordschwarzwald liegt. Hierdurch entstehen insbesondere von den umgebenden Hochlagen sehr weiträumige Sichtverbindungen, die im Rahmen des Kurbetriebs sowie der Erlebbarkeit der in die Landschaft ausgreifenden und mit ihr in Dialog tretenden Kurstadt eine wichtige kulturhistorische Bedeutung besaßen bzw. besitzen und somit auch hinsichtlich der Erhaltung des OUV des Welterbes relevant sind. Da Gesamthöhen von WEA von bis zu 300 Metern mittlerweile nicht mehr außergewöhnlich sind, war bereits während der Nominierung der Teilstätte Baden-Baden für die Welterbeliste klar, dass der Schutz dieser Sichtverbindungen besonderer Aufmerksamkeit bedarf. Aus diesem Grund wurden bereits während der Nominierungsphase unterschiedliche Untersuchungen in Auftrag gegeben, die einerseits der Ermittlung solcher relevanten Sichtverbindungen dienten und andererseits zum Ziel hatten, einen sinnvollen

Umfang der Pufferzone des zukünftigen Welterbes festzulegen. Zu diesem Zweck wurden ebenfalls bereits im Vorfeld der Nominierung Simulationen durchgeführt, welche Auswirkungen auf die visuelle Integrität der Teilstätte durch WEA zu erwarten sind.⁸ Da in Baden-Baden, wie in vielen anderen Kurstädten auch, von Beginn an deutlich war, dass der Erhaltung der historischen Kurlandschaft eine wichtige Bedeutung zukommt, wurde ebenfalls eine umfangreiche Identifizierung kulturhistorischer Werte innerhalb dieses Gebietes durchgeführt.⁹ Im Ergebnis führten diese Analysen zu einer relativ weiträumigen Ausweisung der Pufferzone der Teilstätte Baden-Baden, die insbesondere auch die topografischen Charakteristika der Umgebung des Welterbes berücksichtigte und selbst vielfältige Schutzgüter miteinschließt (ABB. 3).

Bei der Ausweisung der Suchraumkulisse für WEA durch den hiermit beauftragten Regionalverband Mittlerer Oberrhein (mittlerweile: Verband Region Karlsruhe) wurde dieser im Kontext der Nominierung definierte räumliche Rahmen von Anfang

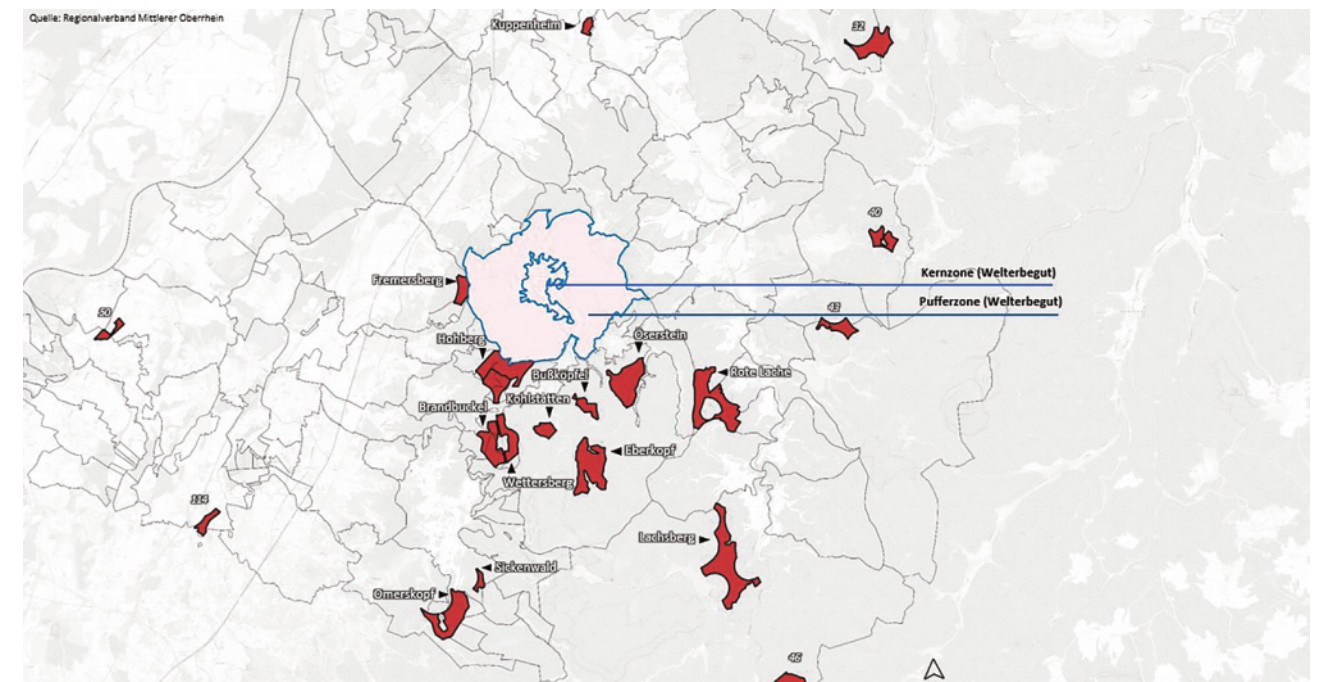


ABB. 4 Suchraumkulisse zur Ausweisung von Vorranggebieten für WEA in der Umgebung des Welterbes Baden-Baden

an insofern berücksichtigt, als weder im Welterbegut noch in dessen Pufferzone Suchgebiete für WEA ausgewiesen wurden. Wohl aber wurden im unmittelbar angrenzenden Bereich der Pufferzone sowie in deren näherer und weiterer Umgebung unterschiedliche Suchgebiete identifiziert (ABB. 4).

Diese Situation veranlasste die Stabsstelle Welterbe Baden-Baden 2023 dazu, zunächst einen Screening-Report¹⁰ in Auftrag zu geben, dessen Hauptziel es war, potenzielle Risiken für das Welterbe aufgrund dieser Planungsmaßnahmen zu evaluieren. Auf dieser Basis erfolgte 2024 die Durchführung eines Scoping Reports,¹¹ mit dem Ziel, eine möglichst exakte Risikoanalyse durchzuführen.

Methodischer Ausgangspunkt beider Untersuchungen waren die o.g. Leitlinien *Guidance and Toolkit for Impact Assessments* (2022) und *Guidance for Wind Energy* (2023). Während erstere Leitlinie, wie oben beschrieben, u.a. fordert, die Attribute und Werte zu identifizieren, in denen der OUV zum Ausdruck kommt und dies mit einer Untersuchung weiterer OUV-unterstützender Werte in der Umgebung des Welterbes zu ergänzen, fordert insbesondere letztere Leitlinie im Rahmen der Evaluierung möglicher Risiken durch WEA für den OUV von Welterbestätten darüber hinaus die Berücksichtigung der weiteren Umgebung (sog. „Wider Setting“) und der landschaftlichen Sensitivität

solcher großräumlicher Bereiche. Zudem ist grundsätzlich die Identifikation kulturhistorisch relevanter Sichtbeziehungen erforderlich.

Vor diesem Hintergrund konnten im Rahmen der Erstellung des Screening Reports viele der bereits während des Nominierungsprozesses erstellten Grundlagen genutzt werden. Hierzu gehörten insbesondere die im Zuge der Nominierung erstellte Erfassung von (Schlüssel-)Attributen, die übergreifend für alle Teilstätten des seriellen transnationalen Welterbes The Great Spa Towns of Europe gültig sind und auf architektur- und kulturhistorischer sowie städtebaulicher und landschaftsräumlicher Ebene systematisch definiert wurden. Über diese Grundlage hinaus war von der Stabsstelle Welterbe Baden-Baden bereits eine Kartierung dieser (Schlüssel-)Attribute in der Teilstätte vorgenommen worden, was deren räumliche Erfassung im Rahmen der Erarbeitung des Screening Reports erheblich erleichterte und beschleunigte. Als ebenfalls sehr hilfreich erwies sich die oben bereits angesprochene Sichtfelduntersuchung für potenzielle WEA des Büros Hage, Hoppenstedt + Partner, da hier viele kulturhistorisch relevante Sichtbeziehungen bzw. Sichtpunkte ermittelt worden waren, um die relativ weiträumige Pufferzone der Teilstätte Baden-Baden ausweisen zu können.

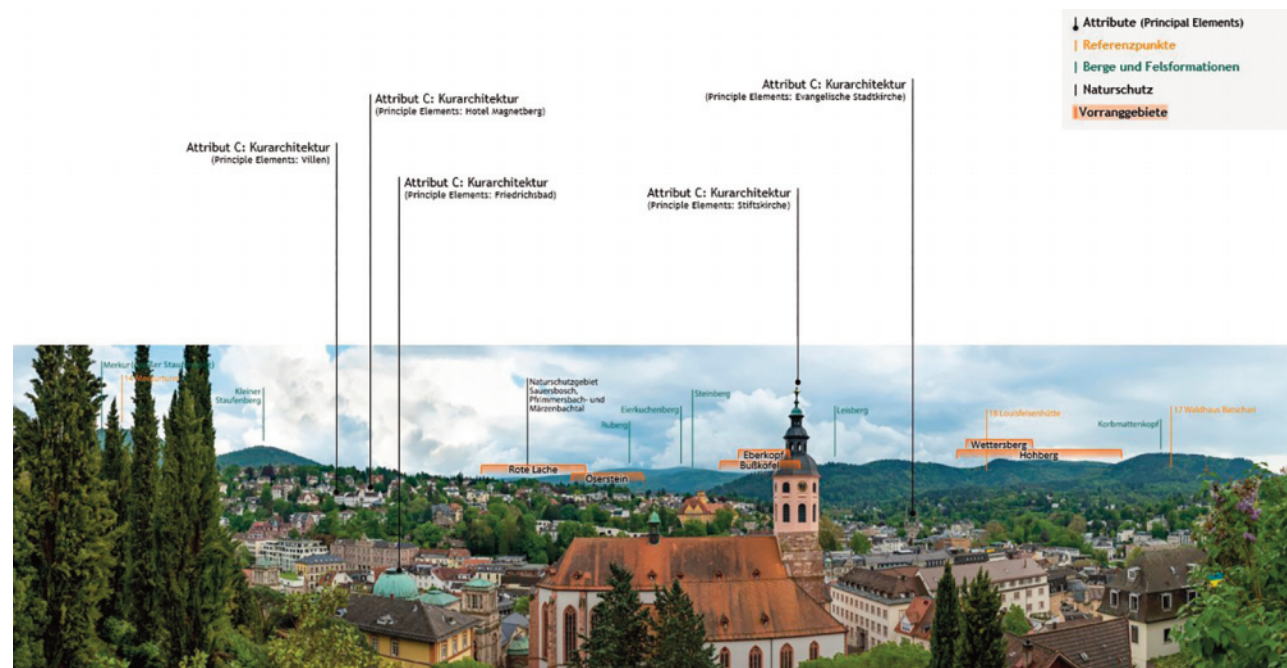


ABB. 5 Dokumentation der (Schlüssel-)Attribute und der landschaftlichen Sensitivität von einzelnen Sichtpunkten aus

Um für die Untersuchung eine möglichst breite, belastbare und konsensfähige Grundlage herzustellen, wurden diese zentralen Untersuchungsgrundlagen zunächst erneut unter Einbindung wichtiger Stakeholder evaluiert. Gemeinsam mit der Stabsstelle Welterbe Baden-Baden sowie Vertreter:innen des Landesamts für Denkmalpflege Baden-Württemberg wurden in mehreren Treffen insbesondere die zentralen untersuchungsrelevanten Sichtbeziehungen bzw. Sichtpunkte nochmals gemeinsam herausgefiltert und deren kulturhistorische Relevanz ausdrücklich begründet. Stark frequentierte und eigens eingerichtete Aussichtspunkte, beispielsweise an beliebten Wanderwegen oder gar Aussichtstürmen, spielten bzw. spielen z.B. eine zentrale Rolle für die Wahrnehmung der Welterbestätte bzw. von deren „Kurlandschaft“. Anschließend wurden diese Sichtpunkte exakt fotografisch dokumentiert.

In einem zweiten Schritt galt es, als Grundlage der im Rahmen der *Guidance for Wind Energy* geforderten Analyse der landschaftlichen Sensitivität die bereits bestehende Attributkartierung der Stabsstelle Welterbe insofern zu erweitern, als nun über die innerhalb des Welterbeguts erfassten (Schlüssel-)Attribute hinaus auch die OUV-unterstützenden weiteren Werte in der Pufferzone und weiteren Umgebung der Welterbestätte genau zu erfassen waren. Hierzu wurde eine großflächige

Landschaftsbildsensitivitätsanalyse durchgeführt, bei der mit einer naturschutzfachlichen Methode zur systematischen Erfassung und Bewertung der im Bundesnaturschutzgesetz (§ 1 BNatSchG) benannten Schutzgüter „Vielfalt“, „Eigenart“ und „Schönheit“ des Landschaftsbildes insbesondere von den zuvor ermittelten kulturhistorisch relevanten Sichtpunkten aus bewertet wurden. Dabei wurden einzelne Landschaftsbildeinheiten identifiziert und abgegrenzt, typisiert und hinsichtlich ihrer Sensitivität eingestuft.¹²

Die Ergebnisse wurden sowohl tabellarisch als auch kartografisch aufbereitet, womit ergänzend zur Attributeerfassung weitere Schutz- und Bewertungsaspekte auf EU-, Bundes- und Landesebene in die Untersuchung integriert werden konnten. Berücksichtigung fanden so unter anderem raumordnerische Festlegungen, Denkmalzonen sowie naturschutzrechtlich relevante Schutzgebiete, um ein möglichst umfassendes Bild der landschaftlichen Sensitivität der weiteren Umgebung des Welterbeguts und seiner Pufferzone zu erhalten. Im Ergebnis ermöglichte die Verknüpfung dieser unterschiedlichen (Schutz-)Ebenen eine integrierte und differenzierte qualitative Betrachtung der Kulturlandschaft in der weiteren Umgebung des Welterbeguts und von dessen Pufferzone. Exemplarisch ließ sich dabei nachvollziehen, wie Schlüsselattribute des UNESCO-Welterbes

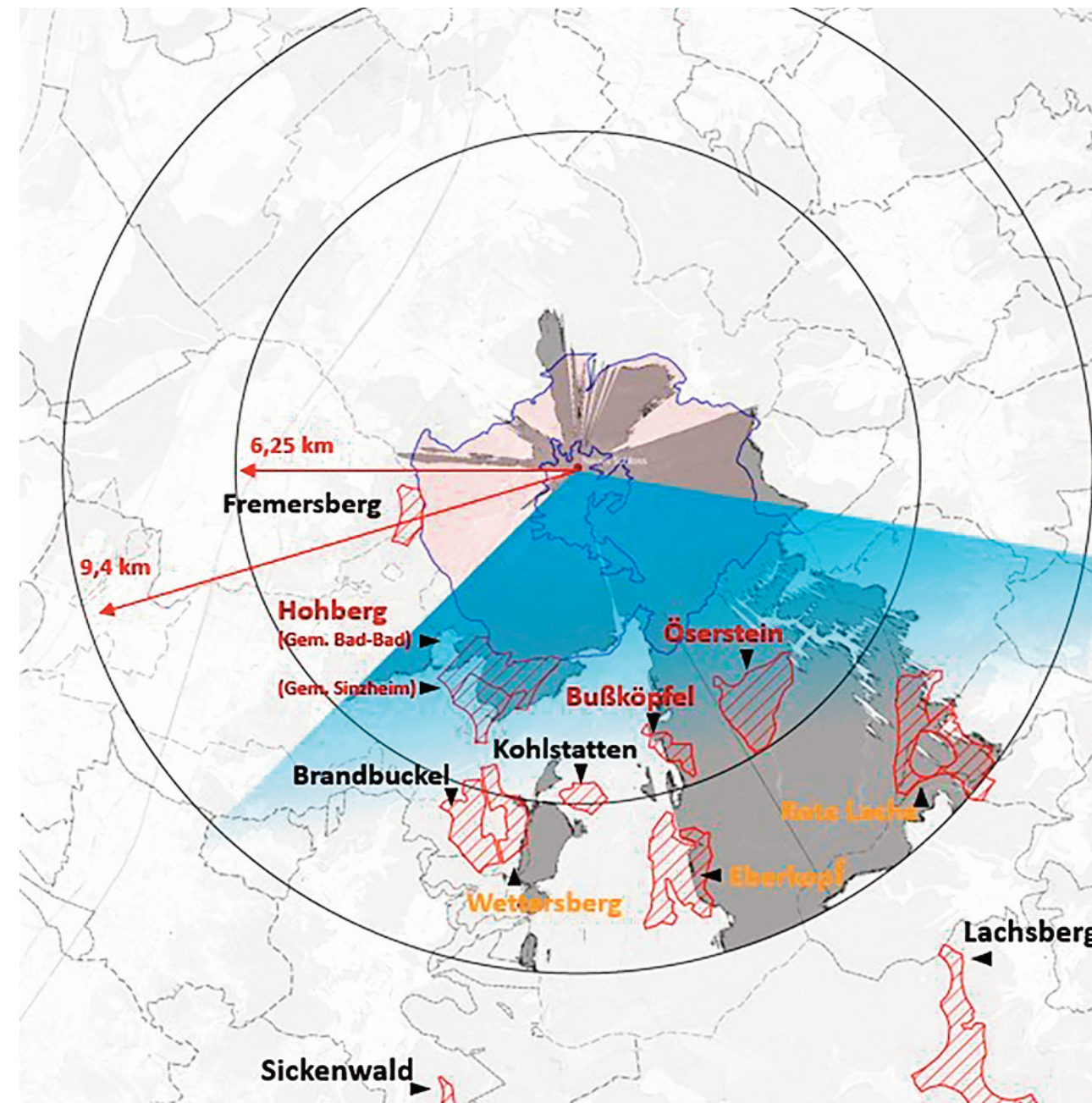


ABB. 6 Ermittlung von Sichtbarkeiten von einzelnen Sichtpunkten aus mittels eines Digitalen Oberflächenmodells

mit weiteren Schutzkategorien in dessen Pufferzone und deren weiterer Umgebung zusammenwirken und mit untersuchungsrelevanten Sichtpunkten, die im Rahmen der Wahrnehmung des Welterbes Baden-Baden eine zentrale Rolle spielen, im Zusammenhang stehen. Diese Aspekte wurden gemeinsam mit den geplanten Vorranggebieten für Windenergieanlagen auf Panoramafotografien festgehalten, die von diesen Sichtpunkten aus erstellt wurden (ABB. 5).

Auf Basis dieses Zwischenschritts wurden im nächsten Untersuchungsschritt die zu erwartenden Konsequenzen der Suchraumkulisse der aus-

gewiesenen WEA-Vorrangflächen in der Umgebung der Teilstätte Baden-Baden näher untersucht. Dabei war zu berücksichtigen, dass zwar die Lage der Vorranggebiete bekannt, jedoch noch keine exakten Planungen des zukünftigen Anlagenlayouts vorlagen. Deshalb wurde, in Rücksprache mit dem Regionalverband Mittlerer Oberrhein, zunächst von einer generellen maximalen Höhe zukünftiger WEA von 250 Metern in den Vorranggebieten ausgegangen. Basierend auf den Empfehlungen des Dachverbands der deutschen Naturparke (DNR) (2005, 2012) wurden für WEA dieser Höhe zunächst Prüfradien für sehr hohes

Risiko bzw. hohes bis sehr hohes Risiko aufgrund der zu erwartenden visuellen Dominanz für jeden einzelnen relevanten Sichtpunkt ausgewiesen. Zur Einschätzung der zu erwartenden visuellen Dominanz wurde, basierend auf bereits früher durchgeführten Fachgutachten,¹³ davon ausgegangen, dass, abhängig von der Sichtbarkeit einzelner WEA (gesamte Anlage, ganzer Rotor, Rotorteile), eine bestimmte visuelle Dominanz zu erwarten ist, die zwischen „sehr hohem Konfliktpotenzial“ bis hin zu „mittlerem“ bzw. „geringem Konfliktpotenzial“ abgestuft werden kann. Parallel hierzu wurde auf Basis eines sog. Digitalen Oberflächenmodells (DOM) eine Verschattungsanalyse durchgeführt, um die theoretische Sichtbarkeit der Vorranggebiete von diesen Sichtpunkten aus zu ermitteln. In der Überlagerung dieser beiden Untersuchungsschritte konnte schließlich demonstriert werden, von welchen Vorranggebieten für die einzelnen Sichtpunkte theoretisch hohe bzw. sehr hohe visuelle Dominanz zu erwarten ist (ABB. 6).

Im Ergebnis entstand auf Basis der beschriebenen Untersuchungsschritte eine Risikoabschätzung für die unterschiedlichen Sichtpunkte, die auf der Kombination zweier Faktoren beruht: der individuellen Sensitivität jedes Blickpunkts und dem Konfliktpotenzial durch die theoretische Sichtbarkeit von WEA in den vorgeschlagenen Vorranggebieten. Aus dem Zusammenspiel dieser Faktoren ergab sich schließlich das individuelle Konfliktpotenzial: Je sichtbarer die Anlagen und je sensibler der Blickpunkt, desto höher das Risiko einer Beeinträchtigung des OUV der Teilstätte Baden-Baden. Insgesamt empfahl die Untersuchung, Vorranggebiete mit sehr hohem Risiko für den OUV der Teilstätte Baden-Baden nicht weiter zu verfolgen. Für Vorranggebiete, bei denen ein hohes bis sehr hohes Risiko zu erwarten war, wurde eine Einzelfallprüfung für den Fall empfohlen, dass dort konkrete WEA-Planungen erfolgen. Für alle weiteren Vorranggebiete wurde der Weiterverfolgung der Planungen zugestimmt. Der Regionalverband Mittlerer Oberrhein übernahm anschließend die vorgeschlagenen Handlungskorridore. Diesen Empfehlungen folgend, fanden für Vorranggebiete, auf denen bereits weiterführende WEA-Planungen vorhanden waren, mittlerweile Einzelfallprüfungen statt. Da im Rahmen dieser Einzelfallprüfungen

das avisierte Anlagenlayout bereits bekannt war, konnte das jeweilige Risikopotenzial noch präziser ermittelt werden als während der Screening- und Scopingphase.

Resümee

Das in der Teilstätte Baden-Baden angewendete Screening- bzw. Scoping-Konzept erwies sich insgesamt als effektives Instrument, um bereits frühzeitig Konfliktpotenziale möglicher WEA-Vorhabensbereiche zu erkennen und anschließend wieder in den Planungsprozess zurückzuspielen. Dies erwies sich bislang als ein proaktiver und tragfähiger Weg zur Vermeidung möglicher Konflikte um die Welterbeverträglichkeit geplanter WEA bei Baden-Baden, nicht nur im Welterbegut und dessen Pufferzone, sondern auch in der weiteren Umgebung des Welterbes. Es zeigt sich aber auch, dass solche relativ komplexen und großflächigen Untersuchungen vor allen Dingen dann effizient und rasch durchgeführt werden können, wenn innerhalb des Welterbe-Managements bereits ein belastbares Vorwissen besteht, welche Faktoren im Welterbeschutz besondere Relevanz besitzen. Hierzu gehören insbesondere:

- Kenntnisse zu Attributen und möglichst auch von weiteren OUV-unterstützenden Werten,
- Kenntnisse über kulturhistorisch relevante Sichtbeziehungen im Welterbe und dessen (weiterer) Umgebung,
- Kenntnisse, auf denen eine Analyse der landschaftlichen Sensitivität aufgebaut werden kann,
- ein Site-Management, welches schnell und verlässlich alle relevanten Stakeholder identifizieren kann, die Untersuchung koordiniert und die vorhandenen Untersuchungsergebnisse in politische und fachliche Entscheidungsgremien zurückspiegelt.

Die Untersuchungen in Baden-Baden zeigen ebenso, dass selbst bei Planungen von WEA (weit) außerhalb der Pufferzone erhebliche visuelle Beeinträchtigungen nicht auszuschließen sind. Dies gilt auch dann, wenn Pufferzonen, wie in Baden-Baden der Fall, relativ großflächig definiert sind. Der Schutz komplexer und großflächiger Kulturland-

schaften erfordert somit eine integrierte Betrachtung unterschiedlicher Schutzgüter und Schutzbestimmungen. Kultur- und Naturgüterschutz fließen hier meist eng zusammen. Erforderlich ist also eine integrierte Anwendung unterschiedlicher Analysemethoden, die von der Erfassung der Attribute, in denen der außergewöhnliche universelle Wert zum Ausdruck kommt, bis hin zur Bewertung der Sensitivität des Landschaftsbildes unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesnaturschutzgesetzes reicht. Ein solches integriertes Vorgehen erzeugt eine belastbare Grundlage für vertiefende Einzelfalluntersuchungen durch Kulturerbe-Verträglichkeitsprüfungen (KVP), die dann sinnvoll sind, wenn Risiken konkreter Planungen präzise zu bewerten und gegebenenfalls geeignete Minderungsmaßnahmen zum Schutz der visuellen Integrität der Welterbestätte zu entwickeln sind.

Mittlerweile existieren verschiedene international gültige Leitlinien, die als methodischer Rahmen solcher komplexen Untersuchungen herangezogen werden können. Besonders begrüßenswert ist es dabei aus Sicht des Autors, dass mittlerweile auch von den Denkmalfachämtern Leitlinien entwickelt worden sind, die im Rahmen solcher Untersuchungen herangezogen werden können.¹⁴ Hierzu gehört zum Beispiel das kürzlich von der Vereinigung der Denkmalfachämter in den Ländern (VDL) veröffentlichte Arbeitsblatt 57, das konkrete Hinweise zur Erfassung von Attributen in UNESCO-Welterbestätten gibt, sowie das Arbeitsblatt 51 zu Raumwirkung und Wirkungsraum. Dies zeigt, dass innerhalb des Welterbeschutzes und des Städtebaulichen Denkmalschutzes vielfältige Kongruenzen und wechselseitige Ergänzungsmöglichkeiten bestehen.

Und schließlich erfordern diese engen Überschneidungen zwischen Welterbe- und Denkmalschutz bzw. Kultur- und Naturgüterschutz, die für großflächige Risikoabschätzungen wie in Baden-Baden notwendig sind, auch entsprechende Lehrkonzepte, die Studierende auf solche Aufgaben zielgerichtet vorbereiten. Vor diesem Hintergrund wurden die Studiengänge Baukulturerbe (B.Sc.) und Sustainable Heritage Conservation (M.Sc.) an der Hochschule RheinMain so konzipiert, dass Studierende praxisorientiertes interdisziplinäres Grund- und Fachwissen erwerben

können, welches die beiden Aspekte Welterbeschutz und Denkmalschutz eng verknüpft. In projektorientierter Arbeit wird hier bereits seit vielen Jahren in Zusammenarbeit mit verschiedenen UNESCO-Welterbestätten, unter anderem der Stabsstelle Welterbe Baden-Baden, ein solcher integrierter Ansatz zur Erhaltung und nachhaltigen Weiterentwicklung großflächiger Stadt- und Kulturlandschaften in der Lehre vermittelt.

Literatur

Bundesrepublik Deutschland, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, „Wind-an-Land-Gesetz“: Mehr Windenergie für Deutschland, 2023, online verfügbar unter URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/wind-an-land-gesetz-2052764>.

Hage + Hoppenstedt Partner, Sichtraumanalyse der Stadt Baden-Baden und ihrer Umgebung. Gutachten zur Bestimmung einer Pufferzone für die potenzielle Welterbestätte Baden-Baden, 2015.

International Association of Impact Assessments (IAIA), What is Impact Assessment?, URL: http://www.iaia.org/publicdocuments/special/publications/What%20is%20IA_web.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1 (abgerufen 11.11.2015).

ICOMOS, Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties. A Publication of the International Council on Monuments and Sites, Paris 2011.

ICOMOS, 17th General Assembly and Scientific Symposium: Heritage – Driver of Development, 27 November – 2 December 2011, in: ICOMOS News, vol. 18, no. 1, p. 9, Paris 2011, quoted in: UNESCO, Managing Cultural Heritage, Paris 2013, p. 19.

Gabriela LEITL, Landschaftsbilderfassung und -bewertung in der Landschaftsplanung – dargestellt am Beispiel des Landschaftsplanes Breitenungen-Wernshausen, in: Natur und Landschaft, 72. Jg. (1997), Heft 6, S. 282–290.

Michael Kloos Planning and Heritage Consultancy (MKPHC), Fachgutachten „Kartierung von Ausschlusszonen für Windenergieanlagen außerhalb des Rahmenbereichs des Welterbes Oberes Mittelrheintal“, in: Rheinland-Pfalz, Ministerium des Inneren und für Sport, LEP IV, Vierte Teilfortschreibung, 2023, URL: <https://mdi.rlp.de/themen/raumentwicklung-in-rheinland-pfalz/landesentwicklungsprogramm/lep-iv/ausbau-erneuerbarer-energien>.

Michael Kloos Planning and Heritage Consultancy (MKPHC), Screening Report zum möglichen Aufbau von Windenergieanlagen in und um Baden-Baden als Teil der UNESCO-Welterbestätte „The Great Spa Towns of Europe“, Aachen 2023.

Michael Kloos Planning and Heritage Consultancy (MKPHC): Scoping Report zum möglichen Aufbau von Windenergieanlagen in und um Baden-Baden als Teil der UNESCO-Welterbestätte „The Great Spa Towns of Europe“, Aachen 2024.

Markus NUMBERGER, Baden-Baden, Historische Kurlandschaft: Bestandserfassung im Bereich der Pufferzone, zuletzt geprüft am 25.05.2023.

Mechtild RÖSSLER et.al. (Hrsg.), Cultural Landscapes of Universal Value, Jena 1995.

UNESCO, Recommendation on the Historic Urban Landscape, Paris 2011, URL: <https://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-638-98.pdf> (abgerufen 07.07.2025).

UNESCO, Richtlinienpapier zur Einbeziehung einer Perspektive

der nachhaltigen Entwicklung in die Prozesse der Welterbekonvention (offizielle Übersetzung der deutschen UNESCO-Kommission), Paris / Bonn 2015.

UNESCO et.al., Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, Paris 2022, URL: <https://whc.unesco.org/en/guidance-toolkit-impact-assessments/>.

UNESCO et. al., Guidance for Wind Energy Projects in a World Heritage Context, Paris 2023, URL: <https://whc.unesco.org/en/wind-energy>.

UNESCO, Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention (WHC.24/1), Paris 2024, file:///C:/Users/mkloos/Downloads/document-57-39.pdf (abgerufen 07.07.2025).

UNESCO, Richard Veillon, State of Conservation of World Heritage Properties. A Statistical Analysis (1979–2013), Paris 2014, URL: <https://whc.unesco.org/en/documents/134872> (abgerufen 23.10.2025).

Vereinigung der Denkmalfachämter in den Ländern (VDL), Raumwirkung von Denkmälern und Denkmalensembles. Arbeitsblatt 51, URL: https://www.vdl-denkmalfpflege.de/fileadmin/dateien/Arbeitsbl%C3%A4tter/VDL_AG_St%C3%A4dtebauliche_Denkmalpflege_Arbeitsblatt_Raumwirkung_51.pdf.

Vereinigung der Denkmalfachämter in den Ländern (VDL), UNESCO-Welterbe: Attribute – Was sind die Attribute einer Welterbestätte, die ihren außergewöhnlichen universellen Wert übermitteln? Arbeitsblatt 57, URL: https://www.vdl-denkmalfpflege.de/fileadmin/dateien/Arbeitsbl%C3%A4tter/VDL_Arbeitsblatt_57.pdf.

Abstract

Procedures and Mechanisms for Strengthening World Heritage Protection. Cultural Heritage Impact Assessments: Case Study of the UNESCO World Heritage Site in Baden-Baden

The implementation of the UNESCO World Heritage Programme requires, in particular for large-scale UNESCO World Heritage Sites, that their preservation be combined with sustainable development strategies. Changes in UNESCO World Heritage Sites, their buffer zones or their wider surroundings often pose challenges in this context, even if the objectives of such measures are indisputably aimed at sustainable development. In this context, a wide range of challenges is currently emerging for the preservation of historic urban and cultural landscapes, because alternative energy sources such as wind and solar energy can quickly generate considerable pressure for change.

A case study within the UNESCO World Heritage Site of Baden-Baden, part of the serial transnational World Heritage Site The Great Spa Towns of Europe, shows that Heritage Impact Assessments (HIA) can make a visible contribution to rec-

onciling the preservation and sustainable development of UNESCO World Heritage Sites, particularly when they are initiated as an interdisciplinary and proactive planning process, are part of an integrated systematic planning approach that creates close overlaps between World Heritage and monument protection or cultural and natural heritage protection, and involve all stakeholders at an early stage and throughout the process. Potential conflicts arising from wind farm projects can then be identified at an early stage and incorporated into the planning process, which also creates a solid basis for in-depth case studies to accurately assess the risks of specific plans and develop appropriate mitigation measures to protect the integrity of the World Heritage Site.

Bildnachweis

Abb. 1: UNESCO Chair on Historic Urban Landscapes and Heritage Impact Assessments
Abb. 2: Gemini (Google). (2025, 6. Oktober). Gerichtsurteile-Tabelle zu „nicht erhebliche Beeinträchtigung“ bei Welterbestätten [Large Language Model Output]. Abruf von einem Google KI-Assistenten.
Abb. 3: Stadt Baden-Baden, Stabsstelle Welterbe
Abb. 4: Regionalverband Mittlerer Oberrhein
Abb. 5, 6: © MKPHC

1

Rössler et al. (Hrsg.), Cultural Landscapes, 1995, S. 15.

2

UNESCO, Recommendation, 2011.

3

UNESCO, Richtlinienpapier, 2015.

4

VEILLON, State of Conservation, 2014.

5

UNESCO, Operational Guidelines, 2024.

6

UNESCO et.al.: Guidance and Toolkit, Paris 2022. Dieser Leitfaden ersetzte den von ICOMOS bereits im Jahr 2011 herausgegebenen Leitfaden Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World

7

UNESCO et. al.: Guidance for Wind Energy Projects, 2023.

8

Hage + Hoppenstedt Partner, Sichtraumanalyse, 2015.

9

NUMBERGER, Baden-Baden, zuletzt geprüft am 25.05.2023. Heritage Properties und ist sowohl für Weltnatur- als auch für Weltkulturerbestätten gültig.

7

UNESCO et. al.: Guidance for Wind Energy Projects, 2023.

8

Hage + Hoppenstedt Partner, Sichtraumanalyse, 2015.

9

NUMBERGER, Baden-Baden, zuletzt geprüft am 25.05.2023.

10

Michael Kloos Planning and Heritage Consultancy (mkphc), Screening Report, 2023.

11

Michael Kloos Planning and Heritage Consultancy (mkphc), Scoping Report, 2024.

12

LEITL, Landschaftsbilderfassung, 1997, S. 282.

13

Michael Kloos Planning and Heritage Consultancy (MKPHC), Fachgutachten, 2023, S. 25.

14

Vereinigung der Denkmalfachämter in den Ländern (VDL), UNESCO-Welterbe: Attribute, Arbeitsblatt 57

Hjördis Dall

Windenergie und UNESCO-Welterbe

Oberes Mittelrheintal: Risikoabschätzung für einen geplanten Windpark außerhalb der Pufferzone

SEMESTERARBEIT IM MASTERSTUDIENGANG „BAUKULTURERBE|BAUEN MIT BESTAND“ · HOCHSCHULE RHEINMAIN

Im Zuge der Energiewende steht Deutschland vor der Herausforderung, erneuerbare Energien flächendeckend auszubauen – auch in Regionen mit besonderen landschaftlichen oder kulturellen Schutzinteressen. Besonders konfliktträchtig ist dies in Kulturlandschaften von außergewöhnlichem universellem Wert (OUV),¹ wie sie im Rahmen der UNESCO-Welterbekonvention ausgezeichnet werden. Mit dem 2023 in Kraft getretenen Windflächenbedarfsgesetz (WindBG), auch „Wind-an-Land-Gesetz“ genannt, wird ein rechtlicher Rahmen geschaffen, der den Zielkonflikt zwischen Windenergieausbau und dem Schutz solcher Landschaften stärker ins Blickfeld rückt, indem den Ländern verbindliche Flächenziele für den Ausbau der Windenergie vorgegeben werden, die zur Erreichung des bundesweiten Zwei-Prozent-Ziels beitragen sollen.² Gerade in großflächigen Kulturlandschaften zeigt sich die planerische Komplexität besonders deutlich: Eine Vielzahl von (Schutz-)Instrumenten wie die UNESCO-Richtlinien, Regelwerke des Natur- und Landschaftsschutzes sowie denkmalpflegerische Vorgaben erfordern eine differenzierte Koordination der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Vorschriften. Neben dem Denkmalschutz ist hier insbesondere das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) relevant, das in §1 die Bewahrung der „Vielfalt, Eigenart und Schönheit“ der Landschaft als zentrales Ziel formuliert.³

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen eines studentischen Projekts⁴ im Masterstudien-gang „Baukulturerbe“ an der Hochschule Rhein-Main ein Planungsszenario untersucht, bei dem Windenergieanlagen (WEA) knapp außerhalb der Pufferzone und der bereits kartierten Ausschluss-

flächen⁵ der UNESCO-Welterbestätte „Oberes Mit-telrheintal“ errichtet werden. Ziel ist es, einen in-tegrativen Ansatz zu erproben, der bestehende planungsrechtliche Regelwerke und methodische Verfahren mit den Richtlinien der UNESCO in Ein-klang bringt, um eine erste Einschätzung der po-tenziellen visuellen Auswirkungen vorzunehmen. Die Welterbestätte Oberes Mittelrheintal erstreckt sich über etwa 65 Kilometer zwischen Bingen und Koblenz und wurde 2002 unter den Kriterien (ii), (iv) und (v) als fortbestehende Kultur-landschaft in die UNESCO-Welterbeliste aufge-nommen.⁶ Geprägt ist die Region unter anderem durch markante geologische Strukturen und histo-rische Landnutzungen. Der Rheinkorridor diente über Jahrhunderte als Verkehrsachse und wurde im 19. Jahrhundert zum Inbegriff der sogenannten Rheinromantik. Terrassierte Weinberge, Burgen und historische Orte entlang des Flusses veran-schaulichen die enge Verbindung von Naturraum und menschlicher Gestaltung.⁷ Der gewählte Fokus-raum Braubach vereint zahlreiche Merkmale dieser Welterbestätte. Ein historischer Ortskern, Bezüge zur Rheinromantik und die landschaftsprägende Präsenz der Marksburg veranschaulichen zentrale Charakteristika der geschützten Kulturlandschaft.

Erfassung der Welterbe-Attribute und OUV-unterstützenden weiteren Werte

Auf Basis des Retrospective *Statement of Outstan-ding Universal Value* (RSOUV)⁸ sowie ergänzen-der Quellen erfolgt zunächst eine systematische Attributeerfassung. Zum einen werden zentra-le Merkmale der Welterbestätte gemäß den

UNESCO-Kriterien aufgeführt, wie etwa Elemente in der Kulturlandschaft, An- und Aussichten oder die Landnutzung. Zum anderen werden diese Merkmale dem Fokusraum Braubach konkret zugeordnet, beispielsweise durch die Marksburg als raumprägendes Einzelelement.

Um der in der *UNESCO Guidance for Wind Energy* geforderten Einbeziehung sogenannter OUV-unterstützender weiterer Werte⁹ gerecht zu werden, wurden die Ergebnisse der Attributeerfassung von den Studierenden sowohl tabellarisch als auch kartografisch aufbereitet und durch Schutz- und Bewertungsaspekte auf EU-, Bundes- und Landesebene ergänzt. Die Analyse integriert damit sowohl den Welterbeschutz als auch weitere relevante Schutzgüter, wie raumordnerische Festlegungen, Denkmalzonen sowie naturschutzrechtlich relevante Kriterien. Diese Verknüpfung unterschiedlicher Ebenen ermöglicht eine differenzierte Betrachtung der Kulturlandschaft und verdeutlicht das Zusammenspiel zwischen Welterbe-Attributen und regionalen Schutzinstrumenten, beispielsweise wenn die historische Siedlungsstruktur als Attribut mit der landesrechtlich festgelegten Denkmalzone Siedlungskern korrespondiert (ABB. 1).¹⁰

Im Rahmen dieser Attributeerfassung lässt sich auch eine für das Obere Mittelrheintal typische räumliche Gliederung erkennen. Die geomorphologische Staffelung der Region bildet eine Land-

schaftsschichtung, die über Jahrhunderte durch spezifische Nutzungen mitgeformt wurde. Im unteren Bereich verläuft das Flusstal, darüber folgen die Niederterrassen, welche vor allem Siedlungen und Verkehrsinfrastruktur enthalten. Die höher gelegenen Mittel- und Hochterrassen mit ihren Hanglagen sind überwiegend bewaldet oder landwirtschaftlich genutzt, insbesondere für den Weinbau. Eine besondere Beobachtung ergibt sich im Fokusraum Braubach im Hinblick auf die Marksburg: Als dominantes Element der Kulturlandschaft ist sie in Braubach nicht, wie in der Region sonst üblich, in den Mittelterrassen oder Hanglagen verortet, sondern nimmt eine Sonderstellung auf einem eigenen Bergkegel innerhalb der Hochterrassen ein.

Landschaftsbild-Sensitivitätsanalyse

Entsprechend den Anforderungen der UNESCO-Guidance für Windenergie werden die Erkenntnisse aus der Attributeerfassung anschließend in eine Sensitivitätsanalyse überführt.¹¹ Hierzu kommt in der Projektarbeit eine Landschaftsbild-Sensitivitätsanalyse nach Gabriela Leitl zur Anwendung, eine naturschutzfachliche Methode zur systematischen Erfassung und Bewertung der im § 1 BNatSchG benannten Schutzgüter „Vielfalt, Eigenart und Schönheit“. Dabei werden Landschaftsbildeinheiten abgegrenzt, typisiert und hin-

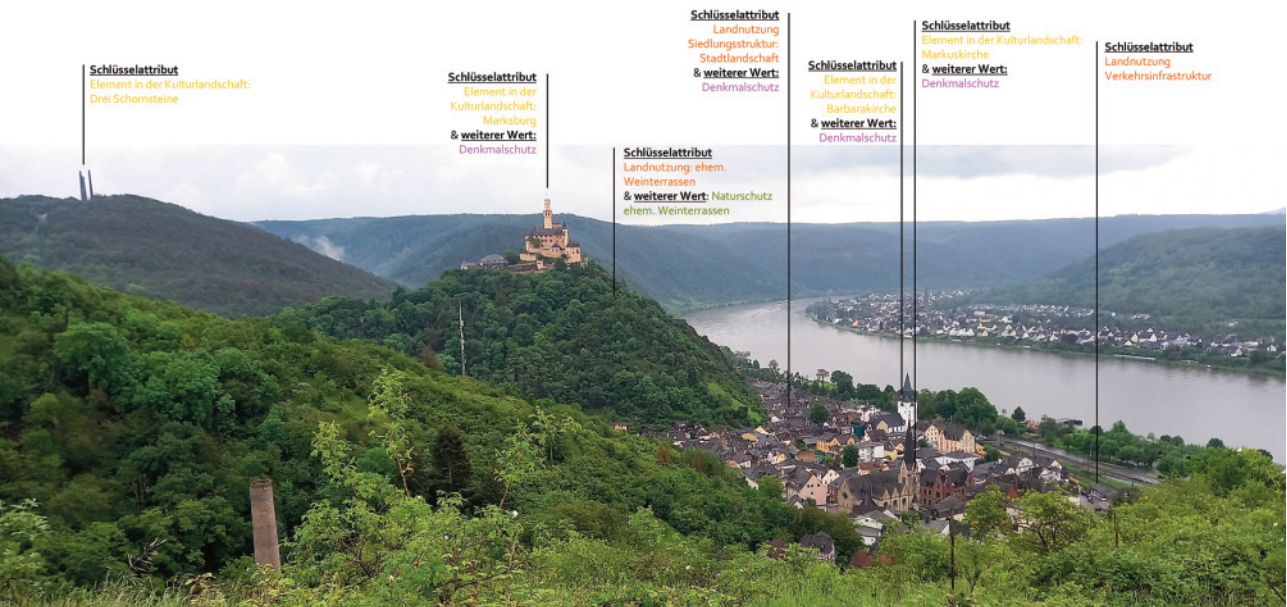


ABB. 1 Blick von der Kerkertser Platte auf Braubach und die Marksburg, exemplarische Darstellung Attribut und weitere Werte, 2024

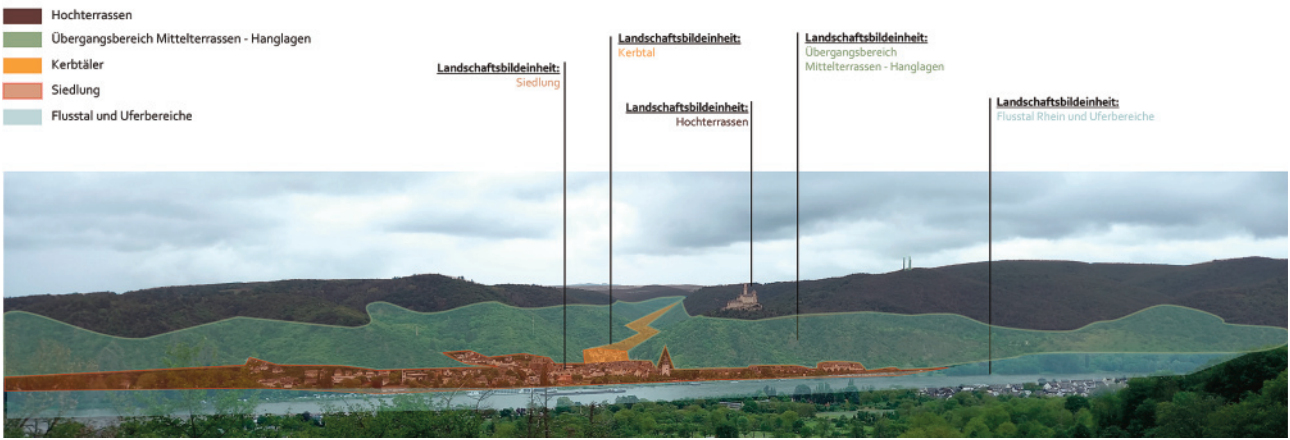


ABB. 2 Landschaftsbildeinheiten, Panoramablick auf Braubach, 2024

sichtlich ihrer Sensitivität bewertet.¹² Im Rahmen der Projektarbeit wird zunächst der Fokusraum Braubach insgesamt analysiert, bevor ausgewählte Blickpunkte hinsichtlich ihrer individuellen visuellen Sensitivität untersucht werden. Die Einteilung in Landschaftsbildeinheiten basiert dabei sowohl auf den naturräumlichen Gegebenheiten als auch auf den aus der Attributanalyse abgeleiteten Merkmalen der Welterbestätte. Es zeigt sich, dass die bereits identifizierten „Raumschichten“ im Rahmen der Attributeerfassung weiter untergliedert werden können, was zu fünf Landschaftsbildeinheiten führt: die Hochterrassen, die Übergangsbereiche der Mittelterrassen–Hanglagen, die Kerbtäler, die Siedlungen und die Einheit Flusstal/Uferbereiche (ABB. 2). Für jede dieser Einheiten wird ein Typisierungsrahmen erstellt, der gemäß Leitl die „charakteristischen und raumprägenden, die Eigenart der Landschaft bestimmenden Elemente“ systematisiert und zuordnet.¹³ Dabei fließen auch Merkmale der Attributeerfassung wie Landnutzung, opografie und Bebauungsstruktur mit ein (ABB. 3). Da das Ziel eine Bewertung der Landschaftsbildeinheiten im Hinblick auf die Werte „Eigenart“, „Schönheit“ und „Vielfalt“ gemäß BNSchG ist, werden diese durch operationalisierbare Kriterien erfasst: Für „Eigenart“ sind z. B. Zustand, Zugänglichkeit und Repräsentativität im Hinblick auf die Welterbe-Merkmale relevant, „Schönheit“ und „Vielfalt“ orientieren sich an visueller Harmonie, Kontrasten und Sichtbeziehungen.

Im Fokusraum Braubach zeigt die Analyse durch die Kombination aus historischen Strukturen, markanten topografischen Elementen und na-

turräumlicher Vielfalt eine besonders wertvolle und gut erhaltene Kulturlandschaft. Die Marksburg wirkt dabei als Identifikationsmerkmal, das sich harmonisch in die Konturen des Mittelrheintals einfügt. Auch die historische Siedlungsstruktur verstärkt mit ihrem denkmalpflegerischen Wert die Welterbeeigenschaften des Raums. Insgesamt ergibt sich ein ausgewogenes Landschaftsbild mit einer hohen Harmonie, reizvollen Kontrasten und vielfältigen Blickbeziehungen. Diese allgemeine Einschätzung des Fokusraums wird für einzelne Blickpunkte weiter vertieft, um deren spezifische Sensitivität zu ermitteln.

Auswahl der Blickpunkte

Die Umgebung von Braubach bietet zahlreiche Aussichtspunkte, die prägende Einblicke in die Kulturlandschaft des Oberen Mittelrheintals ermöglichen. Besonders bedeutsam sind Sichtbeziehungen, die in engem Zusammenhang mit der Rheinromantik, der Marksburg sowie der charakteristischen Topografie stehen. Aber auch stark frequentierte Aussichtspunkte, beispielsweise an beliebten Wanderwegen, spielen eine zentrale Rolle für die Wahrnehmung der Welterbestätte. In der Analyse werden daher vier Typen von Blickpunkten unterschieden: Monumenteblicke als Sichtachsen zwischen markanten Elementen wie Marksburg und Schloss Stolzenfels, historische Perspektiven der Rheinromantik („Turnerpunkte“),¹⁴ sogenannte R(h)ein-Blicke, also charakteristische Aussichten im Rahmen des Kulturlandschaftsentwicklungskonzepts (KLEK)¹⁵ sowie weitere häufig

besuchte Standorte mit besonderem landschafts-ästhetischen Potenzial. Innerhalb dieser Kategorien erfolgt zusätzlich eine Klassifikation nach Merkmalen wie historische Signifikanz, Panoramawirkung oder wechselseitige Sichtbeziehungen. Aus dem gesamten Set werden jene Blickpunkte für eine vertiefte Risikoanalyse ausgewählt, die innerhalb von Konfliktradien mit einer maximalen Entfernung von 13 Kilometern zu den angenommenen Windenergieanlagen (WEA) liegen.¹⁶

Analyse und Bewertung des Konfliktpotenzials

Die Risikoabschätzung beruht auf der Kombination zweier Faktoren: der individuellen Sensitivität jedes Blickpunkts und dem Konfliktpotenzial durch die Sichtbarkeit der geplanten Windenergieanlagen. Zur Einschätzung Letzterer wird, entsprechend dem Fachgutachten „Kartierung von Ausschlusszonen“, von bestimmten grundsätzlichen Auswirkungswahrscheinlichkeiten ausgegangen, die zu erwarten sind, je nachdem, wieviel von den Anlagen zu sehen ist. Wenn demnach sowohl der Rotor als auch der Turm der WEA sichtbar sind, wird ein „sehr hohes“ Konfliktpotenzial angenommen. Ist lediglich der Rotor sichtbar, wird das Konfliktpotenzial als „hoch“ eingestuft, während die

Sichtbarkeit des Rotors bis zur Nabe ein „mittleres“ Konfliktpotenzial zur Folge hat. Werden nur die Rotorspitzen sichtbar, gilt das Konfliktpotenzial aus der Sichtbarkeit der WEA als „gering“.¹⁷

Aus dem Zusammenspiel dieser zwei Faktoren ergibt sich schließlich das individuelle Konfliktpotenzial: Je sichtbarer die Anlagen und je sensibler der Blickpunkt, desto höher das Risiko einer Beeinträchtigung.

Die Auswertung der Landschaftsbild-Sensitivitätsanalyse für den Fokusraum Braubach im Oberen Mittelrheintal ergibt ein insgesamt homogenes Bild einer weitgehend intakten und landschaftlich wertvollen Umgebung mit nur wenigen Störungen. Zwar lässt sich für die Mehrheit der untersuchten Blickpunkte eine „hohe“ bis „sehr hohe“ Sensitivität feststellen, doch reicht die Spannweite der Bewertungen und damit auch das resultierende Konfliktpotenzial von „gering“ bis „sehr hoch“.

Exemplarisch für einen Blickpunkt mit sehr hoher Sensitivität steht der sogenannte R(h)ein-Blick Brey (ABB. 4 UND 5). Dieser nordwestlich der Marksburg gelegene Aussichtspunkt eröffnet ein eindrucksvolles Panoramabild auf die Kulturlandschaft des Oberen Mittelrheintals. Er bietet eine klare Sicht auf die charakteristischen Raumschichten der Region. Die verschiedenen Landschafts-



ABB. 4 Blick auf Braubach vom R(h)einblick Brey, exemplarische Darstellung der Attribute und weiteren Werte zur Risikoabschätzung, 2024



ABB. 5 Kartografische Verortung Blickpunkt Nr. 1 R(h)einBlick Brey, 2024

Qualitäten hervorzuheben, welche die zum Teil reduzierte Repräsentativität, bedingt durch brachliegende und bewaldete Weinlagen, weitgehend kompensieren. Die Einheiten Kerbtäler und Flusstal erhalten eine Sensitivitätsbewertung von „hoch“. Während das Kerbtal durch seinen deutlich sichtbaren Geländeeinschnitt zur Lesbarkeit des landschaftlichen Reliefs beiträgt, treten Einzelmerkmale dieser Einheit nur untergeordnet in Erscheinung. Im Bereich des Flusstals hingegen sind zahlreiche charakteristische Merkmale erkennbar, auch wenn vereinzelt störende Bebauung die visuelle Qualität mindert.

In der Gesamtschau ergibt sich für den R(h)ein-Blick Brey eine „sehr hohe“ landschaftliche Sensitivität. Damit geht für den Blickpunkt auch ein entsprechend „hohes“ bis „sehr hohes“ Konfliktpotenzial einher (ABB. 6). Die geplanten Windenergieanlagen können das visuelle Gleichgewicht erheblich stören und insbesondere die Wirkung der Marksburg als zentrales Element der Kulturlandschaft beeinträchtigen. Ihre markante Alleinstel-

Typisierungsrahmen Fokusraum Braubach im Oberen Mittelrheintal					
	Hochterrassen	Übergangsbereich Mittelterrassen –Hanglagen	Kerbtäler	Siedlung	Flusstal und Uferbereiche
Charakteristische und raumprägsame, die Eigenart der Landschaft bestimmende Elemente	Waldbereiche: <ul style="list-style-type: none">Wärmeliebende EichenwälderFelsengebüscheTeilbereiche oberhalb der Weinbaugrenze mit artenreichen Halbtrockenrasen	Talfanken: <ul style="list-style-type: none">Steil ansteigende Rheinhänge mit Strukturreicher WaldlandschaftHangschuttstandorte und Naturstein-Trockenmauern,Wärmeliebende Eichenwälder & FelsengebüscheFelsreliefstrukturen	<ul style="list-style-type: none">Bachtäler und Laubwaldbereiche in Verbindung mit vielfältigen OffenlandbiotopenKerbtalränder der Rhein-Seitenbäche mit verschiedenen altholzreichen Buchen- und Eichenwäldern.historisch geprägtes Ortsbild Braubach	<ul style="list-style-type: none">kompakt an der Mündung des Kerbtals, am Fuß der Marksburg gelegener StadtkernReste der ehemaligen Befestigungsanlagen in der historischen SiedlungHistorische Siedlungskerne geprägt von Fachwerk sowie div. Gebäuden des 15.- 19. Jhd.Mittelalterliche Straßenstruktur, Oberstadt, Unterstadt, VorstadtEinzeldenkmäler: Ehem. ev. Pfarrkirche St. Barbara, Ev. Markuskirche, Friedhofskapelle St. Martin, Philippsburg, Rathaus, diverse Wohnhäuser 15.-19.Jhd	<ul style="list-style-type: none">Verkehrsinfrastruktur: Anlegestellen; Verkehrsstraßen (beiderseits des Flusses je eine Eisenbahnhauptstrasse und eine Bundesstraße)Promenaden, Gärten & Elemente in der Kulturlandschaft (z.B. Kriegerdenkmal)
	Besonderheit: Elemente in der Kulturlandschaft: <ul style="list-style-type: none">Hochburgen (z.B. Marksburg) & hochgelegene Elemente in der Kulturlandschaft (z.B. Drei Schornsteine) Hinterliegende Hochebenen	Terrassen: <ul style="list-style-type: none">Genutzte Weinlagen z.B. (Koppelstein, Mühlberg, Marmorberg) und ehem. inzwischen brachliegende/bewaldete Weinlagen			

ABB. 3 Typisierungsrahmen Fokusraum Braubach, 2024

bileneinheiten sind hier gut differenzierbar, insbesondere sticht die Marksburg als zentrales und landschaftsprägendes Element ins Auge. Die Landschaftsbildeinheiten Hochterrassen, Hanglagen und Siedlung werden aufgrund ihrer ausgeprägten Eigenarten und ihrer visuellen Präsenz im Raum als sehr sensitiv bewertet. Bei den Hanglagen sind dabei insbesondere naturschutzfachliche

Konfliktpotenzial Blickpunkt 1 „R(h)ein-Blick Brey“			
Sensitivität Blickpunkt Nr.1	Sichtbarkeit der WEA	Konfliktpotenzial	Beeinträchtigung
sehr hoch (4)	Rotor und Turmanteile sichtbar	sehr hoch (4)	erhebl. Beeinträchtigung
	Rotor sichtbar	sehr hoch (3,5)	erhebl. Beeinträchtigung
	Rotorblatt bis einschl. Nabe sichtbar	hoch - sehr hoch (3)	erhebl. Beeinträchtigung
	Rotorspitzen sichtbar	hoch – sehr hoch (2,5)	erhebl. Beeinträchtigung

ABB. 6 Konfliktpotenzial, Blickpunkt 1 R(h)einblick Brey, 2024

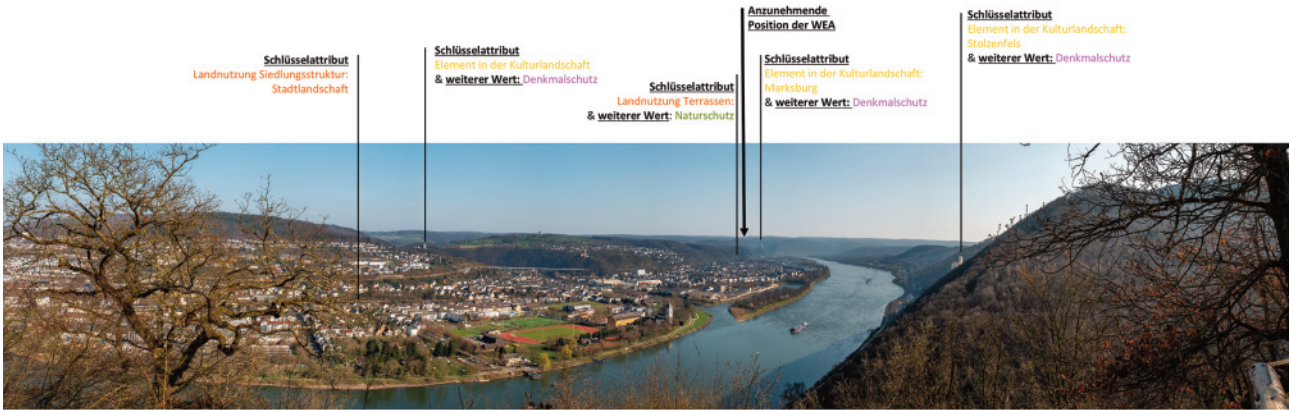


ABB. 7 Panoramablick Weidgenhöhe Dommelsberg, exemplarische Darstellung Attribute und weitere Werte, 2024

lung auf dem Bergkegel droht, durch die visuelle Präsenz technischer Elemente überlagert zu werden. Sobald Rotoren und Turmteile der Anlagen sichtbar sind, ist von einem „sehr hohen“ Konfliktpotenzial auszugehen, insbesondere durch den Maßstabsverlust und die zu erwartende visuelle Dominanz der WEA, wodurch sowohl die Horizontlinie als auch die Lesbarkeit der landschaftlichen Schichtung beeinträchtigt werden können. Auch wenn lediglich die Rotoren sichtbar sind, bleibt das wahrscheinliche Konfliktniveau „hoch“ bis „sehr hoch“, da diese als stark wirksame visuelle Störung wahrgenommen werden können. Eine technische Überprägung des Landschaftsbilds wäre die Folge, da der Blick bislang weitgehend frei von modernen Infrastrukturen ist und sich stark auf historische Strukturen fokussiert.

Am entgegengesetzten Ende des Spektrums liegt der Blickpunkt Weidgenhöhe Dommelsberg (ABB. 7). Als am weitesten vom Fokusraum Braubach entfernter Punkt bietet er einen einseitigen Panoramablick aus den Hochterrassen entlang des Rhein-Burgen-Wegs. Die landschaftliche Sensitivität wird hier insgesamt als „niedrig“ eingeschätzt. Zwar sind die charakteristischen Reliefkonturen der Region erkennbar, der eigentliche Fokusraum bleibt jedoch nur begrenzt sichtbar. Einzelne Elemente der Kulturlandschaft wie die visuelle Beziehung zwischen Marksburg und Schloss Stolzenfels lassen sich zwar erfassen, die im Vordergrund liegende Siedlungsstruktur wirkt jedoch großflächig und wenig repräsentativ für die spezifische Eigenart des Welterbegebiets. Kerbtäler sind aus diesem Blickpunkt nicht sichtbar, während das Flusstal aufgrund

klarer topografischer Einschnitte und vorhandener Infrastruktur immer noch eine mittlere Bewertung erhält. Das daraus abgeleitete Konfliktpotenzial ist insgesamt als „gering“ bis maximal „hoch“ zu bewerten. Eine signifikante Beeinträchtigung ist nur dann zu erwarten, wenn sowohl Rotoren als auch Turmteile der Windenergieanlagen sichtbar sind und die visuelle Verbindung zwischen Marksburg und Schloss Stolzenfels stören (ABB. 8).

Die Auswertung aller Blickpunkte zeigt, dass das Konfliktpotenzial in Abhängigkeit von Lage und Sensitivität variiert. Besonders deutlich wird, dass bei Standorten auf der linksrheinischen Seite potenziell mit einer starken visuellen Dominanz der gedachten Anlagen zu rechnen ist (ABB. 9).

Schlussbetrachtung

Der im Rahmen dieses Projektes angewendete Scoping-Ansatz erweist sich hier als effektives Instrument zur frühzeitigen Abschätzung möglicher Konflikte und verdeutlicht, dass der Schutz kom-

Konfliktpotenzial Blickpunkt Nr. 6 „Weidgenhöhe Dommelsberg“			
Sensitivität Blickpunkt Nr.6	Sichtbarkeit der WEA	Konfliktpotenzial	Beeinträchtigung
niedrig	Rotor und Turmanteile sichtbar	hoch (2,5)	erhebl. Beeinträchtigung
	Rotor sichtbar	mittel - hoch (2)	Beeinträchtigung
	Rotorblatt bis einschl. Nabe sichtbar	mittel - hoch (1,5)	Beeinträchtigung
	Rotorspitzen sichtbar	gering (1)	

ABB. 8 Konfliktpotenzial, Blickpunkt 6 Weidgenhöhe Dommelsberg, 2024

KONFLIKTPOTENZIAL

Gesamtbewertung Konfliktpotenzial an den einzelnen Blickpunkten

SICHTBARKEIT DER WEA	BLICKPUNKT NR. 1 R(H)EINBLICK BREY	BLICKPUNKT NR. 2 CHRISTKOPF	BLICKPUNKT NR. 3 BREYER HÄMMCHEN	BLICKPUNKT NR. 4 KÖNIGSTUHL	BLICKPUNKT NR. 5 STOLZENFELS	BLICKPUNKT NR. 6 WEIDGENHÖHE DOMMELSBERG	BLICKPUNKT NR. 7 KERKERTSER PLATTE	BLICKPUNKT NR. 8 TURNERPUNKT 04
Rotor und Turmanteile sichtbar	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	hoch - sehr hoch	neutral – WEA nicht sichtbar	neutral – WEA nicht sichtbar
Rotor sichtbar	sehr hoch	sehr hoch	hoch - sehr hoch	hoch - sehr hoch	hoch - sehr hoch	mittel – hoch	neutral – WEA nicht sichtbar	neutral – WEA nicht sichtbar
Rotorblatt bis einschl. Nabe sichtbar	hoch - sehr hoch	hoch - sehr hoch	hoch - sehr hoch	hoch - sehr hoch	hoch - sehr hoch	mittel – hoch	neutral – WEA nicht sichtbar	neutral – WEA nicht sichtbar
Rotorspitzen sichtbar	hoch - sehr hoch	hoch - sehr hoch	mittel – hoch	mittel – hoch	mittel – hoch	gering	neutral – WEA nicht sichtbar	neutral – WEA nicht sichtbar

ABB. 9 Konfliktpotenzial, Gesamtauswertung, 2024

plexer, großflächiger Kulturlandschaften eine integrierte Betrachtung unterschiedlicher Schutzgüter und Schutzbestimmungen erfordert. Dabei ist auch eine Kombination verschiedener Analysemethoden notwendig, von der Erfassung der Attribute, in denen sich der außergewöhnliche universelle Wert (OUV) manifestiert, bis hin zur Bewertung der landschaftsbildbezogenen Sensitivität. Die Fallbeispiele zeigen, dass selbst bei Planungen außerhalb der Pufferzone erhebliche visuelle Beeinträchtigungen nicht auszuschließen sind. Eine vertiefende Untersuchung in Form eines umfassenden Heritage Impact Assessment (HIA) erscheint daher auch in solchen Fällen sinnvoll, um Risiken präziser zu bewerten und geeignete Minderungsmaßnahmen zum Schutz der visuellen Integrität der Welterbestätte zu entwickeln.

Literatur

Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Windenergieflächenbedarfs-gesetz vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert, Berlin 2024.

Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2816) geändert, Berlin 2022.

Gabriela LEITL, Landschaftsbilderfassung und -bewertung in der Landschaftsplanung – dargestellt am Beispiel des Landschaftsplanes Breitung-Wernshausen, in: Natur und Landschaft, 72 Jg (1997), Heft 6, S. 282–290.

Generaldirektion kulturelles Erbe (GDKE) Rheinland-Pfalz, Nachrichtliches Verzeichnis der Kulturdenkmäler, Rhein-Lahn-Kreis, Mainz 2024.

Hjördis DALL, Karen (Kalle) TRAPPE, Risikoabschätzung Windpark Dachsenhausen – Analyse der visuellen Auswirkungen der geplanten Windenergieanlagen auf den Fokusraum Braubach im Welterbe Oberes Mittelrheintal. Semesterprojekt unter der Leitung von Prof. Dr.-Ing. Michael Kloos, Masterstudiengang „Baukulturerbe|Bauen mit Bestand“, Hochschule RheinMain Wiesbaden, Sommersemester 2024, Ms (unveröffentlicht).

Michael Kloos Planning and Heritage Consultancy (mkphc) (Hrsg.), Fachgutachten „Kartierung von Ausschlusszonen für Windenergieanlagen außerhalb des Rahmenbereichs des Welterbes Oberes Mittelrheintal“, in: Rheinland-Pfalz, Ministerium des Inneren und für Sport, LEP IV: Vierte Teilfortschreibung, 2022, URL: [https:// mdi.rlp.de/themen/raumentwicklung-in-rheinland-pfalz/landesentwicklungsprogramm/lep-iv/ausbau-erneuerbarer-energien](https://mdi.rlp.de/themen/raumentwicklung-in-rheinland-pfalz/landesentwicklungsprogramm/lep-iv/ausbau-erneuerbarer-energien). (letzter Zugriff: 13. April 2025).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (Hrsg.), Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, Paris 2024.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (Hrsg.), Welterbeliste: Oberes Mittelrheintal (Ref. 1066), Paris o. J., URL: <https://whc.unesco.org/en/list/1066> (letzter Zugriff: 13. April 2025).

Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal (Hrsg.), Kulturlandschafts-Entwicklungskonzept (KLEK), Rengsdorf / St. Goarshausen 2008.

Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal (Hrsg.), Die William Turner Route, St. Goarshausen o.J. URL: <https://www.turner-route.de/> (letzter Zugriff: 13. April 2025).

Abstract

Wind Energy and the UNESCO World Heritage Site Upper Middle Rhine Valley: Risk Assessment for a Planned Wind Farm Outside the Buffer Zone

As part of a student project within the Master's programme Architectural Heritage Conservation | Building Revitalisation and Transformation M. Sc at RheinMain University of Applied Sciences, the compatibility of protecting complex cultural landscapes

with the demands of the energy transition was examined. Using the UNESCO World Heritage Site „Upper Middle Rhine Valley“ as a case study, students explored an integrative approach to assessing the compatibility of wind energy installations. The specific example focused on the town of Braubach, located along the Rhine River and notable for its well-preserved historic town centre and the striking silhouette of Marksburg Castle with its many important visual relations with the surrounding landscape. To analyse potential impacts, the characteristic landscape features and heritage values of this focus area were systematically recorded through an attribute mapping process. In addition, a landscape sensitivity analysis was conducted to document the distinctiveness, diversity, and beauty of the landscape in accordance with the German Federal Nature Conservation Act. This included categorising typical and defining elements based on landscape character units. Building on this foundation, the risk assessment considered the specific landscape sensitivity of selected viewpoints and provided an initial evaluation of potential visual risks, even beyond the boundaries of the World Heritage Site and its buffer zone. This interdisciplinary approach combined various methodologies to promote the sustainable use of sensitive cultural landscapes.

Bildnachweis

Alle Bilder und Grafiken, soweit nicht anders gekennzeichnet, eigene Bilder von Karen (Kalle) Trappe, bearbeitet durch die Projektautor:innen, 2024
Abb. 7: Bild: mkphc, bearbeitet von Dall / Trappe, 2024

1 OUV = Outstanding Universal Value. Zur Begriffsdefinition von OUV und Kulturlandschaft vgl. UNESCO, Operational Guidelines, 2024, II.A.47 und II.A.49.
2 Vgl. Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Windenergieflächenbedarfsgesetz, 2022.
3 Vgl. BNatSchG, §1, 2021.
4 Der vorliegende Text basiert auf der studentischen Projektarbeit Dall, Trappe, Risikoabschätzung Windpark Dachsenhausen, 2024.
5 Vgl. mkphc, Fachgutachten Ausschlusszonen, 2022.
6 UNESCO, Welterbeliste: Oberes Mittelrheintal (Ref. 1066).
7 Ebd.
8 RSOUV = nachträgliche Formulierung des herausragenden universellen Wertes (OUV) gemäß den UNESCO-Richtlinien (UNESCO, Operational Guidelines, 2024, Kap. II.A 51 & III.G 154f.).

9 UNESCO, Guidance for Wind Energy, 2022.
10 Vgl. hierzu GDKE, Nachrichtliches Verzeichnis, 2024, Eintrag Denkmalzone Siedlungskern, S. 16.
11 UNESCO, Guidance for Wind Energy, 2022..
12 LEITL, Landschaftsbilderfassung, 1997, S. 282.
13 LEITL, Landschaftsbilderfassung, 1997, S. 286.
14 Zweckverband Oberes Mittelrheintal, Turner Route, 2023.
15 Siehe auch Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Kulturlandschafts-Entwicklungskonzept, 2008.
16 Basis hierfür sind auf heutige Anlagen hochgerechnete Distanzen aus mkphc, Fachgutachten Ausschlusszonen, 2022. S. 25f.
17 mkphc, Fachgutachten Ausschlusszonen, 2022, S. 34.

Matthias Maluck

Welterbe als Teil des Denkmalschutzgesetzes Schleswig-Holstein

Der Schutz von Welterbestätten als Aufgabe der Vertragsstaaten

Die Bewahrung des außergewöhnlichen universellen Wertes jeder einzelnen Welterbestätte bildet das zentrale Anliegen des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt. Zu diesem Zweck wurde die Konvention 1972 verabschiedet und trat 1975 in Kraft. Anstoß war die Versetzung des Tempels von Abu Simbel in Ägypten ab 1960 unter der Schirmherrschaft der UNESCO aufgrund der drohenden Überflutung durch den Assuan-Stausee. Dies verdeutlichte der Weltgemeinschaft einmal mehr die Notwendigkeit transnationaler Anstrengungen zum Schutz von bedeutendem Kulturgut.¹ Mit der Welterbekonvention von 1972 wurde das Prinzip eingeführt, dass bestimmte Kultur- und Naturerbestätten einen außergewöhnlichen universellen Wert besitzen, dessen Bewahrung im Interesse der gesamten Menschheit liegt. Die Weltgemeinschaft verpflichtet sich in der Konvention, gemeinschaftlich zum Erhalt des Kultur- und Naturerbes beizutragen. Zugleich betont das Übereinkommen die vorrangige Verantwortung der Vertragsstaaten, auf ihrem Hoheitsgebiet Institutionen zum Schutz, zur Erhaltung und zur Pflege ihres Kultur- und Naturerbes einzurichten.² Im Folgenden wird die Umsetzung dieses Auftrags in Deutschland anhand der Denkmalschutzgesetzgebung in Schleswig-Holstein beleuchtet (ABB. 1).



ABB. 1 Danewerk, Hauptwall, Graben und Front 1864 überformt

Der Schutz von Welterbestätten in Deutschland als Länderaufgabe

Die Bundesrepublik Deutschland trat der Konvention bereits in einer frühen Phase bei und ratifizierte sie 1976 durch ein entsprechendes Gesetz. Dies geschah unter Zustimmung der Länder, da die praktische Umsetzung der Konvention – sowohl im Bereich des Natur- als auch des Kulturerbes – aus verfassungsrechtlicher Perspektive Ländersache ist.³ Tatsächlich führte die Diskrepanz zwischen der Verantwortung der Bundesrepublik als Vertragsstaat und der Kulturhoheit der Länder zu Unklarheiten hinsichtlich der rechtlichen Umsetzung der Welterbekonvention in nationales Recht. Offensichtlich wurde dieses Problem im Fall der Waldschlösschenbrücke in Dresden. Hier sollte gegen die Empfehlung des UNESCO-Welterbekomitees ein Brückenbauvorhaben weitergeführt werden, was schließlich 2009 zum Verlust des Welterbetitels führte.⁴ In diesem Zusammenhang bezweifelte das sächsische Obergericht die Bindung des Landes an völkerrechtliche Verträge der Bundesrepublik vor 1989.⁵ Die Bundesregierung gab daraufhin auf Bitten der Länder ein Gutachten in Auftrag, um die mittelbare und unmittelbare innerstaatliche Bindungswirkung der Welterbekonvention zu prüfen. Das Gutachten lässt die Frage nach der Notwendigkeit einer Einbindung der Konvention in Länderrecht zwar offen, sieht aber den Artikel 11 des Einigungsvertrages sowie die sog. Lindauer Absprache von 1957 als Begründung für eine Ausweitung der Gültigkeit bzw. für eine gesonderte Inkorporation in Landesrecht.⁶ Die Kultusministerkonferenz der Länder reagierte darauf schließlich mit ihrer Stellungnahme vom 20. September 2007 zur Bindungswirkung des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt. Dieses Papier erklärt dabei unter anderem, dass die Länder alle Verpflichtungen und Aufträge aus dem Übereinkom-

men anerkennen und den „Erlass eines Vertragsgesetzes zur Umsetzung des Übereinkommens in nationales Recht befürworten“. ⁷ Ein entsprechendes Vertragsgesetz wurde bis heute zwar nicht verabschiedet, dennoch haben die Länder seitdem verstärkt Anstrengungen unternommen, die Verpflichtungen des Übereinkommens in ihrer jeweiligen Landesgesetzgebung umzusetzen.

Denkmalschutz und Welterbe in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wurde diese Selbstverpflichtung schließlich mit der Novellierung des Gesetzes zum Schutz der Denkmale vom 30. Dezember 2014 erstmalig in Landesrecht umgesetzt (DSchG SH 2015). Dies gründet auf einer langen, bis ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Tradition im Land, archäologische Denkmale zu schützen. Sie führte dazu, dass Schleswig-Holstein 1958 das bis dato noch gültige preußische Ausgrabungsgesetz von 1914 durch ein Landesdenkmalschutzgesetz ersetzte. Dieses Vorhaben wurde in vielen Ländern der Bundesrepublik Deutschland erst im Verlauf der 1970er-Jahre abgelöst. Das Gesetz wurde seitdem vier Mal, 1972, 1989, 2011 und 2014, novel-

liert. ⁷ Wie auch in den anderen Ländern der Bundesrepublik genossen dabei kulturelle Welterbestätten bereits einen gesetzlichen Schutz, wenn sie als besondere Kulturdenkmale in das sog. Denkmalsbuch eingetragen waren.

Welterbestätten in Schleswig-Holstein

Die Hansestadt Lübeck war mit ihrer Eintragung in die Welterbeliste der UNESCO 1987 die erste Welterbestätte in Schleswig-Holstein (ABB. 2). Sie wurde daher lange Zeit alleine über ihren Status als zuvor eingetragenes Denkmal geschützt. Erst 2018 folgte, dann bereits unter dem neuen Denkmalschutzgesetz, der Archäologische Grenzkomplex Haithabu und Danewerk als erste rein archäologische Welterbestätte Schleswig-Holsteins.

Das Schleswig-Holsteinische Wattenmeer kam 2009 als Naturerbe und Teil einer transnationalen Stätte auf die Liste der UNESCO (ABB. 3). Es unterliegt einem gesetzlichen Schutz nach einem anderen Fachrecht als die beiden Kulturdenkmale Lübeck sowie Haithabu und Danewerk. Während die Welterbekonvention Natur- und Kulturgüter gemeinsam unter ihrem Schutzgedanken vereint, finden in der Gesetzgebung der Bundes-



ABB. 2 Lübeck, Sonnenaufgang über der Altstadt



ABB. 3 Luftbild vom Wattenmeer, natürliche Dynamik

republik Deutschland sowie der Länder unterschiedliche Rechtsgrundlagen Anwendung. So unterliegt in Schleswig-Holstein der Schutz der Welterbaturerbestätte dem Bundesnaturschutzgesetz, dem Landesnaturschutzgesetz sowie ergänzend einem eigenen Nationalparkgesetz.

Auch die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden für den Schutz von Welterbestätten richtet sich nach der jeweiligen Gesetzgebung des Landes. In der Hansestadt Lübeck obliegt die Verantwortung der Stadt selbst, die in ihrer Funktion als untere Denkmalschutzbehörde zugleich Aufgaben einer oberen Denkmalschutzbehörde wahrnimmt. Für eine – bislang nicht bestehende – Welterbestätte im übrigen Landesgebiet wäre das Landesamt für Denkmalpflege Schleswig-Holstein (LDSH) in Kiel zuständig. Im Fall des Archäologischen Grenzkomplexes Haithabu und Danewerk als archäologisches Kulturdenkmal ist gemäß Denkmalschutzgesetz das Archäologische Landesamt Schleswig-Holstein (ALSH) in Schleswig verantwortlich. Die Betreuung der Weltnaturerbestätte Wattenmeer wiederum liegt im Aufgabenbereich des Landesbetriebs für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein (LKNSH).

Gesetzliche Absicherung von Weltkulturerbestätten im Denkmalschutzgesetz Schleswig-Holstein

Das aktuelle Denkmalschutzgesetz Schleswig-Holstein setzt die Verpflichtungen der Welterbekonvention mithilfe mehrerer Rechtsnormen um, die konkret das Welterbe zum Inhalt haben und unterschiedliche Aspekte regeln. In den §§ 2 und 10 werden die Begriffe Welterbestätte sowie Pufferzonen definiert. § 4 bildet die Rechtsgrundlage für die Bestellung eines Welterbebeauftragten (Site Manager), die Erstellung von Managementplänen sowie die Beteiligung von Welterbebeauftragten als Träger öffentlicher Belange an öffentlichen Planungen. Die §§ 12 und 13 betreffen das Genehmigungsverfahren bei Eingriffen in Welterbestätten. Diese Normen werden in den folgenden Abschnitten näher beleuchtet. Zahlreiche weitere Rechtsnormen betreffen zudem Welterbestätten indirekt, indem sie etwa Maßnahmen der Denkmalschutzbehörden zum Schutz von Denkmalen (§ 17) oder Verstöße gegen die Genehmigungsbedürftigkeit von Maßnahmen (§ 18) regeln. Sie sollen hier nicht weiter behandelt werden, da sie das Welterbe nicht expressis verbis thematisieren (ABB. 4).

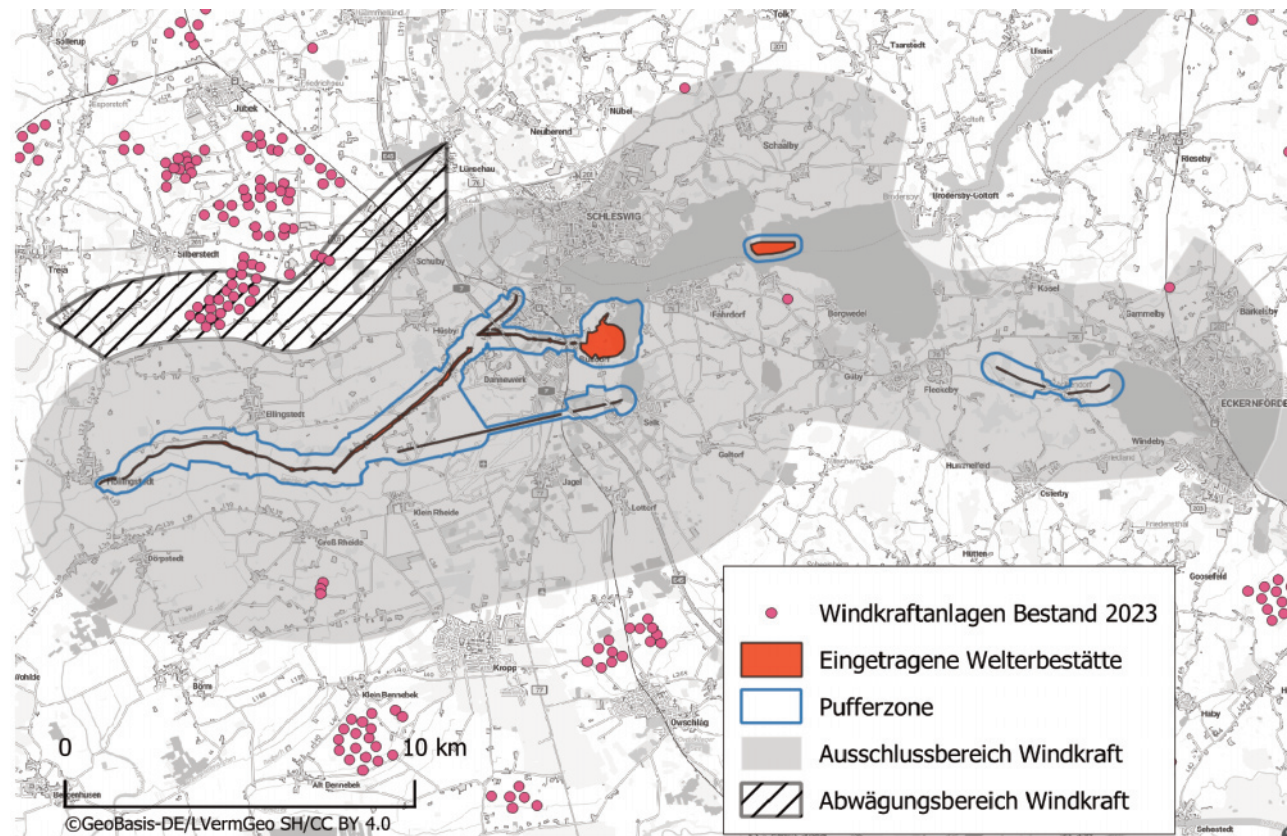


ABB. 4 Zonierung Haithabu Danewerk mit bestehenden Windkraftanlagen

Rechtsdefinitionen

Das Denkmalschutzgesetz Schleswig-Holstein definiert in § 2 Abs. 3 Nr. 1 und 2 sowohl Welterbestätten als auch deren Pufferzonen. Da das Gesetz ausschließlich den Schutz von Kulturdenkmälern regelt, können nach dieser Definition Welterbestätten im Sinne des Gesetzes keine reinen Naturerbestätten sein. Entsprechen sie dieser Voraussetzung, sind sie dann gemäß § 10 Abs. 2 mit der Aufnahme in die Welterbeliste automatisch auch sogenannte Schutz-zonen und damit Denkmale im Sinne des Gesetzes. Dieses Verfahren vereinfacht den Schutz, insbesondere bei großflächigen Welterbestätten mit zahlreichen unterschiedlichen Eigentumsverhältnissen.

Allerdings setzt bereits das Verfahren zur Eintragung in die Welterbeliste einen umfassenden bestehenden Schutz voraus, sodass sich die Wirkung dieser zusätzlichen Schutzregelung in der Praxis vor allem auf periphere Teile der Welterbestätten erstreckt und weniger auf deren Kernbereiche. Zudem wird seit der Novellierung des Denkmalschutzgesetzes im Jahr 2015 der Schutz eines Kulturdenkmals nicht mehr über die Eintragung in ein Denkmalsbuch erreicht. Nach dem so-

genannten ipsa lege-Prinzip gilt ein Kulturgut bereits als Kulturdenkmal, wenn es die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt – etwa einen besonderen geschichtlichen oder die Kulturlandschaft prägenden Wert aufweist und seine Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt. Die sogenannte Denkmalliste hat einen rein informativen Charakter und dient der Transparenz von Verwaltungshandeln gegenüber Eigentümerinnen und Eigentümern sowie der Öffentlichkeit. Dennoch ist das Wissen um vorhandene Denkmale für die Vermeidung unbeabsichtigter Eingriffe von zentraler Bedeutung. Denn weder beim per ipsa lege-Prinzip festgestellten Denkmalstatus noch bei der Ausweisung von Welterbe-Schutz-zonen würden Eigentümerinnen und Eigentümer automatisch über den Schutztitel, ihre Pflichten zum sachgemäßen Umgang oder die Genehmigungsbedürftigkeit zahlreicher Maßnahmen informiert.

In der Praxis liegen die Vorteile der Ausweisung als Schutzzone mit der Welterbe-Eintragung daher vor allem in zwei Bereichen. So kann die Ausweisung als Schutzzone über die Bereiche des bestehenden Denkmalschutzes von in der Denkmalliste aufgeführten Kulturdenkmälern hinausge-

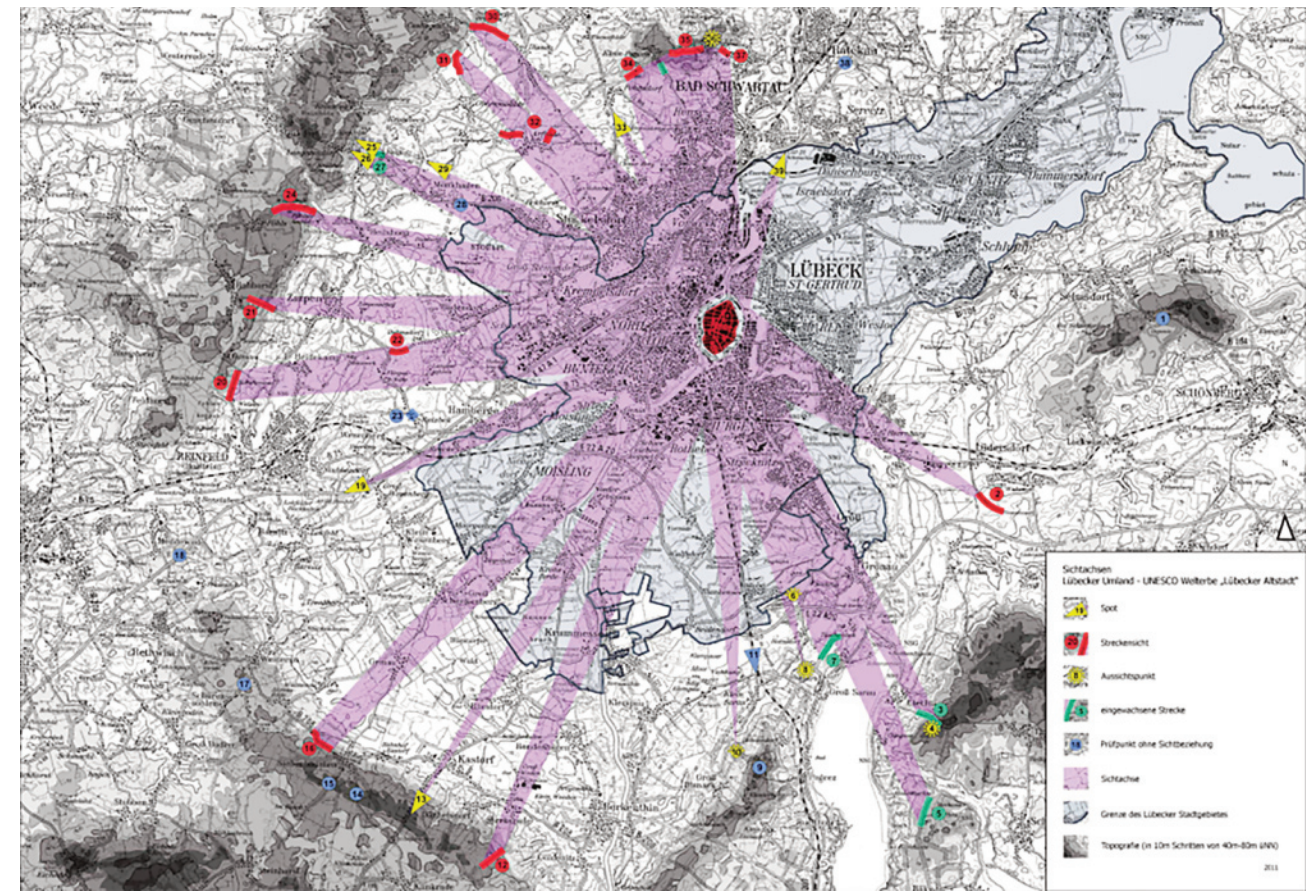


ABB. 5 Sichtachsenkartierung Lübeck

hen und möglicherweise vorhandene Lücken füllen, die noch nicht in die Denkmalliste eingetragen sind. Selbst nach Einführung des deklaratorischen an Stelle des konstitutiven Verfahrens zur Eintragung von unbeweglichen Kulturdenkmälern mit dem Gesetz von 2015 ist die Aufnahme in die Denkmalliste weiterhin mit einem verwaltungstechnischen Aufwand verbunden, der bei großflächigen Welterbestätten erhebliche Ausmaße annehmen kann. Dies gilt auch für den Schutz von großflächigen Strukturen als Denkmalbereiche oder Grabungsschutzgebiete, die nur per Verordnung des zuständigen Ministeriums als oberster Denkmalschutzbehörde festgelegt werden können.

Weiterhin ermöglicht die Ausweisung als Schutzzone, nun auch Bereiche zu schützen, die nicht oder nur schwer in andere Definitionen von Denkmälern fallen und möglicherweise die Voraussetzungen für Denkmale sonst nicht erfüllen. Dies könnten Bereiche zwischen eingetragenen Kulturdenkmälern sein, aber auch Flächen, die eher aufgrund ihrer landschaftlichen Qualitäten Teil einer Welterbestätte geworden sind.

Welterbebeauftragte und Managementpläne

In § 4 DSchG SH werden die Träger der Welterbestätten verpflichtet, eine Welterbekoordination einzurichten und eine offizielle Welterbebeauftragte oder einen offiziellen Welterbebeauftragten zu benennen. Diese sind dann ebenso wie die Denkmalschutzbehörden Träger öffentlicher Belange und bei öffentlichen Planungen und Maßnahmen zu beteiligen. Die Träger sind zudem verpflichtet, Managementpläne vorzulegen und diese regelmäßig fortzuschreiben. Darüber hinaus verlangt die Rechtsnorm, die Welterbestätten „einschließlich ihrer Umgebung in ihrem außergewöhnlichen universellen Wert zu erhalten“.

Die Vorgabe sorgt für Klarheit bezüglich der Zuständigkeit für Welterbestätten insbesondere bei größeren Trägerorganisationen wie im Fall von Lübeck sowie bei mehreren, zumindest theoretisch möglichen Trägern des Welterbes wie bei Haithabu und Danewerk. Sie setzt auch die Vorgabe des Welterbe-Komitees um, wonach jede Welterbestätte ein

dokumentiertes Managementsystem haben soll.⁹ Indem die Welterbebeauftragten die Rolle eines Trägers öffentlicher Belange erhalten, stärkt die in der Norm getroffene Regelung zudem die Interessen der Stätten. Über diese konkrete Zuständigkeit können nun eigenständig und – theoretisch – sogar unabhängig von Denkmalschutzbehörden die Belange der Welterbestätten in öffentliche Planungen und Maßnahmen eingebracht werden, um eventuelle Gefährdungen abzuwenden. Welterbebeauftragte müssen also regelhaft beteiligt werden.

Die Pflicht zur Bewahrung des außergewöhnlichen universellen Wertes wiederum räumt den Belangen des Welterbes bei der Abwägung, auch durch Dritte, etwa die Landesplanung, ein hohes Gewicht ein und schränkt deren Ermessen ein. Dies wurde jüngst vom Verwaltungsgericht Schleswig bekräftigt. Es hat in seinem Urteil die Versagung eines Kiesabbauvorhabens in der Pufferzone des Danewerks durch das Archäologische Landesamt Schleswig-Holstein bestätigt. Es erkannte dabei das hohe Gewicht, das dem Welterbestatus in der Abwägung gegenüber konkurrierenden Rechtsgütern zukommt, in diesem Fall der Notwendigkeit, ausreichend Sand und Kies für Baumaßnahmen in der Region zur Verfügung zu stellen. Es stellte jedoch auch klar, dass eine darüber hinausgehende Abwägung öffentlicher Belange nicht im Einzelfall, sondern auf übergeordneter Ebene im Rahmen der politischen Landesplanung erfolgen muss. Im Fall von Haithabu und Danewerk ist dies bereits geschehen: Der Regionalplan schließt die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für den Rohstoffabbau in der Pufferzone ausdrücklich aus.¹⁰

Die durch das Gesetz gestärkten Belange der Welterbestätten griffen zuletzt bei der Teilfortschreibung der Raumordnungspläne zum Thema Windenergie. Hier erhielten beide Weltkulturerbestätten als einzige Denkmale des Landes den Status als Ausschlussbereich für den Bau von Windenergieanlagen. Auch die Forderung nach einer Kulturerbeverträglichkeitsprüfung im Vorfeld des Baus der Stromtrasse „Elbe-Lübeck-Leitung“ wurde durch diese Rechtsnormen gestärkt und die Prüfung wurde durchgeführt (ABB. 5).

Verfahren bei genehmigungspflichtigen Maßnahmen

Abschließend setzt § 12 Abs. 2 fest, dass Maßnahmen, die Welterbestätten beeinträchtigen oder gefährden können, von der oberen Denkmalschutzbehörde genehmigt werden. § 13 Abs. 2 DSchG SH 2015 schränkt das Ermessen der Denkmalschutzbehörden bei der Genehmigung ein, wenn der Status als Welterbestätte gefährdet ist. Die von beiden Normen getragene fachliche Praxis stärkt so den Schutz von Welterbestätten auf zweifache Art. Zum einen werden die oberen Denkmalschutzbehörden als Genehmigungsbehörden zum zentralen Akteur beim gesetzlichen Denkmalschutz von Welterbestätten. Zum anderen wird der Belang des Schutzes des Welterbetitels bei der Ermessensentscheidung zur Genehmigung der Behörden zusätzlich zum § 4 DSchG SH 2015 gestärkt und kann damit auch andere bedeutende öffentliche Interessen überwiegen, zum Beispiel das herausragende öffentliche Interesse bei dem Ausbau der erneuerbaren Energien gemäß § 2 EEG.

Die Rechtsnormen von §§ 12 und 13 DSchG SH sind noch aus einem anderen Grund bedeutsam. Sie gewähren den oberen Denkmalschutzbehörden die fachliche Zuständigkeit bei der Bewertung, ob eine Gefährdung des Status als Welterbestätte vorliegen könnte. Das Landesgesetz folgt damit den Vorgaben der Welterbekonvention: Der Vertragsstaat ist selbst für den Schutz seiner Welterbestätten verantwortlich und muss daher auch selbst in der Lage sein zu beurteilen, ob eine Gefährdung des außergewöhnlichen universellen Wertes (OUV) vorliegen könnte. § 13 regelt somit nicht nur die Beurteilung und das Ermessen bei der Bewertung von Eingriffen in Denkmale durch die zuständigen Denkmalschutzbehörden. Er weitet diese Zuständigkeit nun expressis verbis auf kulturelle Welterbestätten aus, da diese mit der Gesetzesnovellierung nun ebenfalls als Denkmale definiert sind und damit zu den Rechtsgütern gemäß Landesdenkmalschutzgesetz gehören.

Die Anwendung der oben genannten Rechtsnormen wird auch in dem Urteil zur Versagung eines Kiesabbauvorhabens in der Pufferzone des Danewerks deutlich (ABB. 6).¹¹ Das Oberverwal-



ABB. 6 Kiesabbau Kograbben

tungsgericht Schleswig bestätigte darin die Zuständigkeit des Archäologischen Landesamtes Schleswig-Holstein für die fachliche Beurteilung möglicher Gefährdungen des Welterbestatus.

Schlussbetrachtung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Anpassung spezifischer Rechtsnormen an die Anforderungen des UNESCO-Welterbes spürbare Verbesserungen für die Verwaltung und den Schutz von Welterbestätten bewirkt haben. So ist im Denkmalschutzgesetz Schleswig-Holstein der Einsatz von Site Managern sowie die Erstellung und kontinuierliche Fortschreibung von Managementplänen verbindlich geregelt. Dadurch werden sowohl die Träger der Welterbestätten als auch die oberen Denkmalschutzbehörden in größerem Maße als zuvor in die Verantwortung genommen, Managementpläne zu erstellen und fortzuschreiben sowie koordinierende Stellen zu schaffen. Zugleich wird der denkmalpflegerische Umgang mit den Stätten mit dem offiziellen Regelwerk des

UNESCO-Welterbes und seinen fachlichen Ergänzungen durch die Berater-Organisationen verbunden. Vorgaben und Empfehlungen des Welterbezentrums sowie seiner Berater-Organisationen zum Umgang mit Welterbestätten finden auf diese Weise systematisch Eingang in die denkmalpflegerische Praxis und erfahren eine stärkere Verankerung als Leitlinien für den sach- und fachgerechten Umgang mit dem UNESCO-Welterbe.

Darüber hinaus werden Welterbestätten aufgrund ihres vom Welterbekomitee verliehenen Status unmittelbar in ihren Grenzen sowie mit ihren Pufferzonen in den normierten Denkmalschutz integriert. Der gesetzliche Schutz erfolgt damit auf zweifache Weise. Einmal dadurch, dass wesentliche Teile der Welterbestätten mittels ihrer Denkmaleigenschaften ipsa lege geschützt sind. Zusätzlich begründet der Eintrag in die Welterbeliste den Denkmalstatus als Schutzzone im Sinne des Denkmalschutzgesetzes. Dies hilft auch in der Außenwahrnehmung, da sie nun in ihren Grenzen in öffentlichen Kartierungen, z. B. im digitalen Atlas Nord,¹² sichtbar werden. Gegenüber den

Eigentümerinnen und Eigentümern garantiert allerdings immer noch die direkte Benachrichtigung bei Eintragung in die Denkmalliste die höchste Aufmerksamkeit.

Daneben wird der Schutz der Welterbestätten durch weitere Regelungen des Denkmalschutzgesetzes gestärkt. Zum einen geschieht dies durch die Zuständigkeit der oberen Denkmalschutzbehörden für Genehmigungen, zum anderen durch die gesetzlich verankerte Pflicht, den Welterbestatus zu erhalten. Aus dieser Verpflichtung kann bei der rechtlichen Betrachtung behördlicher Ermessensentscheidungen ein gesteigertes öffentliches Interesse zum Erhalt der Stätte abgeleitet werden, das auch gegenüber anderen gewichtigen öffentlichen Belangen zur Geltung gebracht werden muss. Der Schutz ergibt sich daher aus der gesetzlich normierten Stärkung der Belange des Welterbes im Rahmen behördlicher Ermessensentscheidungen. Während bislang das besondere öffentliche Erhaltungsinteresse und der außergewöhnliche Wert einer Stätte lediglich im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens berücksichtigt werden musste, erhalten diese Aspekte nun eine gesetzlich festgelegte Wertung im Entscheidungsprozess.

Letztendlich wird sich die Wirksamkeit der Welterbenormen im Denkmalschutzgesetz weiterhin beweisen müssen – insbesondere vor dem Hintergrund eines wachsenden Drucks auf den Denkmalschutz im Allgemeinen und auf Welterbestätten im Besonderen. Zum einen stellt der Klimawandel eine zunehmende Bedrohung für den Erhalt der Denkmale dar, zum anderen erwachsen durch Klimaanpassungsmaßnahmen, bauliche Entwicklungen oder andere Nutzungsansprüche neue Herausforderungen für Schutz und Management. Das langfristige und erfolgreiche Bewahren von Welterbestätten setzt daher nicht nur tragfähige gesetzliche Regelungen voraus, sondern vor allem einen politischen und gesellschaftlichen Konsens für deren Erhalt sowie eine verlässliche und durchsetzungsfähige Schutzpraxis auf Landesebene.

Literatur

Marie-Theres ALBERT, Birgitta RINGBECK, 40 Jahre Welterbekonvention, Berlin 2015.

Bundesregierung, Gutachten der Bundesregierung betreffend die innerstaatliche Bindungswirkung des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Natur- und Kulturerbes der Welt, 2007, siehe <https://www.bundestag.de/resource/blob/412092/c849f2033211cef9ea5bdf22b6e06b70/WD-10-092-10-pdf.pdf> [letzter Aufruf am 30.4.2025].

Bundestag, Die Welterbeliste der UNESCO – Aufnahmeverfahren vor dem Hintergrund aktueller Initiativen, 2017, siehe <https://www.bundestag.de/resource/blob/501198/621eb9848c9d1622ec9cbebf1cb3a6f5/WD-10-005-17-pdf.pdf> [letzter Aufruf am 30.4.2025].

DSchG SH 2015, Gesetz zum Schutz der Denkmale (Denkmalschutzgesetz) vom 30. Dezember 2014, GVOBL. 2015, 2. (<https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/jlr-DSchGSH2015rahmen>).

Ulf ICKERODT, Carsten LUND, Nach der Novellierung ... Das neue schleswig-holsteinische Denkmalschutzgesetz und die archäologische Denkmalpflege, in: Archäologische Nachrichten Schleswig-Holstein 21, Neumünster 2015, S. 108–111.

Ulf ICKERODT, Der Blick zurück nach vorne. 100 Jahre archäologische Landesaufnahme in Schleswig-Holstein, in: Archäologische Nachrichten Schleswig-Holstein 29, Neumünster 2023, S. 20–35.

Kultusministerkonferenz, Stellungnahme der Kultusministerkonferenz zur Bindungswirkung des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, 2017, siehe https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2007/2007_09_20-UNESCO-Weltkulturerbe-Positionsbeschreibung.pdf [zuletzt aufgerufen am 21.4.2025].

Matthias MALUCK, Kiesabbau rund um Haithabu und Danewerk, in: Archäologie in Deutschland 3, Darmstadt 2023, S. 38–39.

UNESCO, Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, 1972.

World Heritage Centre, Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, WHC 23/01, 2023.

Abstract

World Heritage as Part of Schleswig-Holstein's Monument Protection Act

The UNESCO World Heritage Convention requires signatory states to protect sites of outstanding universal value. In Germany, the protection of buildings, building ensembles, and archaeological sites is regulated by the monument protection laws of the federal states. In addition to the laws protecting natural heritage, this means that a large proportion of the country's World Heritage sites are legally protected.

But is this protection sufficient? Schleswig-Holstein was the first federal state to enshrine the consideration of UNESCO World Heritage Sites in its monument protection law in 2015.

The law defines World Heritage Sites and buffer zones as monuments. It then stipulates the obligation to draw up a management plan and to establish a World Heritage coordination body. In addition, cultural World Heritage Sites are automatically protected as monuments and their preservation is mandatory. Site managers must be involved in planning and measures as representatives of public interests. In the area of intervention regulations, the law also provides for a separate approval requirement for World Heritage Sites and the obligation to preserve World Heritage status in public planning and discretionary decisions on the approval of measures.

These legal norms significantly improve the protection and management of World Heritage Sites. However, they cannot hide the fact that, in the end, only the political and social will to preserve World Heritage Sites can effectively protect them from the changes and challenges of our time.

Bildnachweis

Abb 1: © Archäologisches Landesamt Schleswig-Holstein (ALSH)

Abb 2: © Lübeck und Travemünde Marketing

Abb 3: © M Stock / Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein

Abb 4 und 6: ©GeoBasis-DE/LVermGeo SH/CC BY 4.0

Abb 5: © Lübeck und Travemünde Marketing

- 1 Albert, RINGBECK, 40 Jahre, 2015, S. 48–53.
- 2 UNESCO, Welterbekonvention, 1972, Artikel 4 und 5; Bundestag, Die Welterbeliste der UNESCO, 2017, S. 4.
- 3 Bundestag, Die Welterbeliste der UNESCO, 2017, S. 12.
- 4 Decision 33 COM 7A.26.
- 5 Beschluss vom 9. März 2007, 4 BS 216/06.
- 6 Bundesregierung, Gutachten UNESCO-Übereinkommen, 2007, S. 14.
- 7 Kultusministerkonferenz, Stellungnahme zum Übereinkommen, 2007.
- 8 ICKERODT, LUND, Schleswig-Holsteinisches Denkmalschutzgesetz, 2015, S. 108; Ickerodt, Archäologische Landesaufnahme in Schleswig-Holstein, 2023, S. 20–35.
- 9 World Heritage Centre, Operational Guidelines, 2023, § 108.
- 10 Urteil vom 28.2.2023 (8 A 111/19); siehe dazu Maluck, Kiesabbau rund um Haithabu und Danewerk, 2023.
- 11 Siehe Anm. 10.
- 12 <https://danord.gdi-sh.de/viewer/resources/apps/ArchaeologieSH/index.html?lang=de#/>

Věra Kučová

National Monitoring of World Heritage in the Czech Republic

Introduction

The monitoring of the state of conservation of the World Heritage properties is one of the commitments the Czech Republic has undertaken by according to the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (the ‘Convention’). Within the country, national monitoring is a long-established method that helps to enhance the general understanding of the principles of World Heritage protection and ensures the continuous collection of information for various purposes. The variety and number of executive bodies whose competences are derived from national legislation is truly vast and is a result of the basic administrative system of the country which consists of 13 regions and the capital city of Prague.

Among the more than 1200 World Heritage properties, there are already 17 located on the territory of the Czech Republic:

- Historic Centre of Prague (1992),
- Historic Centre of Český Krumlov (1992),
- Historic Centre of Telč (1992),
- Pilgrimage Church of St John of Nepomuk at Zelená Hora (1994),
- Kutná Hora: Historical Town Centre with the Church of St. Barbara and the Cathedral of Our Lady at Sedlec (1995),
- Lednice-Valtice Cultural Landscape (1996),
- Holašovice Historic Village (1998),
- Gardens and Castle at Kroměříž (1998),
- Litomyšl Castle (1999),
- Holy Trinity Column in Olomouc (2000),
- Villa Tugendhat in Brno (2001),
- Jewish Quarter and St Procopius Basilica in Třebíč (2003),
- Erzgebirge/Krušnohoří Mining Region (2019),
- Landscape for Breeding and Training of Ceremonial Carriage Horses at Kladruby nad Labem (2019),
- Great Spa Towns of Europe (2021),

- Ancient and Primeval Beech Forests of the Carpathians and Other Regions of Europe (2021),
- Žatec and the Landscape of Saaz Hops (2023).

Only in recent years, Czechia also succeeded in the field of international cooperation, resulting in three transnational properties (among other countries all of them are shared with Germany).¹ The overview map of the properties (FIG. 1) shows that World Heritage sites are not located in all administrative regions. This can sometimes lead to difficulties in defining national priorities.

Nationwide, heritage protection is generally overseen by one centralised professional organisation called the National Heritage Institute (Národní památkový ústav, NPÚ). Currently, NPÚ is the biggest state-funded organisation under the Ministry of Culture of the Czech Republic and its regional departments follow the state administrative system. NPÚ is divided into:

- the Directorate General – seated in Prague,
- 14 regional offices (NPÚ-ÚOP) – seated mostly in regional towns or cities with important conservation areas,
- four regional historic sites managements (NPÚ-ÚPS) – all of them relevant to several regions.

Under the current legislation, the NPÚ accomplishes many roles of an expert heritage care organisation and is directly responsible for the administration of the significant ensemble of national cultural heritage sites open to the public.

Given the cultural character of the majority of the World Heritage sites (hereinafter referred to as ‘WHS’) in the Czech Republic, the Ministry of Culture is the key authority for communicating with the UNESCO World Heritage Centre on these issues. In individual cases of repairs and restoration, binding opinions are issued by authorities at the regional

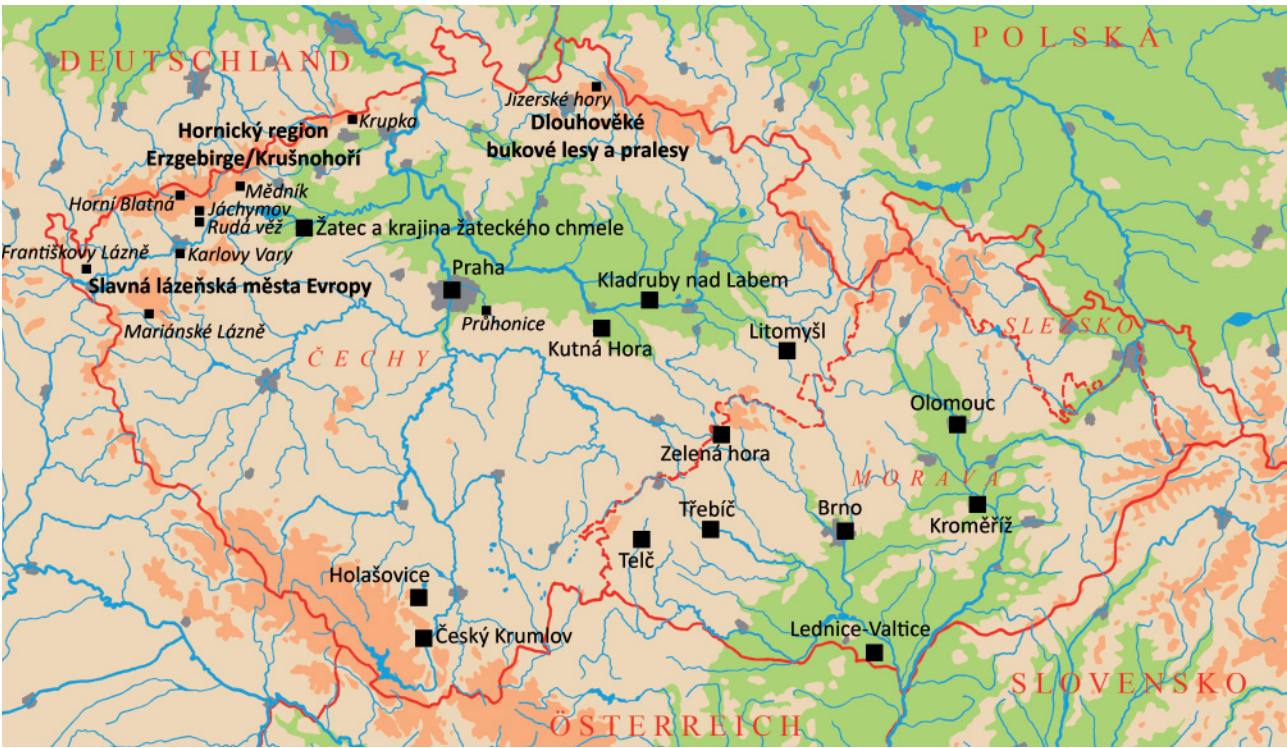


FIG. 1 Overview map of the World Heritage properties in Czechia

level or by authorities with extended competences, depending on the nature of the building concerned.

In cooperation with the Ministry of Culture, the NPÚ contributes widely to the implementation of the World Heritage Convention, especially by providing consultancy for WHS in the Czech Republic and by its direct engagement in further nominations for the inscription on the World Heritage List (hereinafter referred to as “WHL”). Furthermore, on behalf of the Ministry of Culture, the NPÚ directly monitors the state of conservation of the WHS in the Czech Republic and carries out many tasks related to the Periodic Reporting organised by the World Heritage Centre.

How does the Czech Republic cope with the monitoring responsibilities?

The Operational Guidelines for the Implementation of the Convention (hereinafter referred to as the ‘OGs’) describe several processes for monitoring the state of conservation of WHS. To verify the state of protection and the quality of conservation measures, several international-level monitoring mechanisms exist, particularly Periodic Reporting (conducted worldwide by region, usually every six years), Reactive Monitoring (used when there are

concerns that sites of Outstanding Universal Value are at risk), and the missions of the Advisory Bodies (also carried out in response to risk situations).

National monitoring, on the other hand, is not precisely defined in the OGs, as it is each member state’s responsibility to ensure that conservation efforts are continuously monitored. Therefore, this article explores in detail the approach in the Czech Republic.

If we go back in the history of the Convention and its OGs, 1999 will be remembered as the year when the OGs were amended, particularly in the articles on monitoring.² It was clearly stated that “it is necessary that every year the conditions of the property be recorded by the manager or the agency with management authority”. In Czechia, it was shortly after the country had received its ninth WH property. At that time, there was not yet enough experience with the status of site managers, especially since the country was still in the era of a comprehensive reform of the state administration.³ As a result, the Ministry of Culture decided to delegate this recommended annual monitoring to the NPÚ.

Over time, site managers responsible for the management of each respective heritage property were gradually involved in the report preparation

process. The statements and contributions were also systematically commented on by the relevant executive bodies of the state administration. Gradually, the cooperation with site managers was strengthened as they were consistently invited to provide feedback for the monitoring reports. The national monitoring reports were also thoroughly revised by the local World Heritage Steering Groups in several places.

If we look at the current version of the OGs, we see numerous articles related to monitoring.⁴ But there are many other responsibilities, mainly conservation, communication with the wide public, capacity building, education, taking part in local activities, etc.

During the years, the increasing number of WHS and often their complex character in Czechia⁵ have made the entire process of annual report preparation more demanding in terms of organisation and capacity. Years of experience with the annual system have also shown that not every calendar year brings such significant changes that will require annual reports.

In 2021, the Ministry of Culture decided that reports would be prepared every two years in order to allow more time for greater cooperation at the local level. This decision was in line with the recently amended provision of the OGs, which enables States Parties to set their own monitoring frequency.⁶

Main areas of the actual NPÚ work connected with the World Heritage

The NPÚ’s work in relation to World Heritage covers several areas, most notably:

- Providing expert advice on new nominations for the World Heritage List and active support,
- Coordinating regular national monitoring of WH sites,
- Preparing information for the Ministry of Culture (and WHC),
- Cooperation with site managers,
- Cooperation with the Czech National Committee of ICOMOS and other relevant bodies,
- Participation in the process of management planning of the WH sites,
- Participation in the education activities concerning WH,

- Specific information on the website and other means of promotion.
- Most of this agenda is performed by the staff of the regional offices under the coordination of the small unit in the general directorate in Prague.

Interestingly, the NPÚ also fulfils the direct management role in several outstanding architectural ensembles that form part of seven Word Heritage properties (FIG. 2). In some cases, these are only minor components as in the case of *Žatec and the Landscape of Saaz Hops* or in the *Historic Centre of Prague* (FIG. 3). Some of them are really iconic buildings that are among the OUV attributes, as for example the castles in the *Historic Centre of Telč* (FIG. 4), the *Historic Centre of Český Krumlov* (FIG. 5), most of *Litomyšl Castle* (FIG. 6), the *Flower Garden*, the *Gardens and Castle in Kroměříž*, and large country houses and numerous associated monuments in the *Lednice-Valtice Cultural Landscape* (FIG. 7).

The World Heritage designation is considered a prestigious honour in Czechia, which is why the website of the NPÚ has a page dedicated to the presentation of the World Heritage sites.⁷ What is important: there are links to the national Integrated Information System.⁸ This system also includes access to the Geoportal of NPÚ which depicts all kinds of protection – both individual buildings and areas, buffer zones, etc. – and contains various map applications that can be merged with other map services.

It was just in the 2022–2023 period that the NPÚ piloted the new modified biennial structure for the national monitoring reports. Fortunately, this

WH site	Year of inscription on the WHList	
Historic Centre of Prague	1992	Palace Gardens below the Prague Castle
Historic Centre of Český Krumlov	1992	Český Krumlov Castle
Historic Centre of Telč	1992	Telč Castle
Lednice-Valtice Cultural Landscape	1996	Lednice country house, Valtice castle and several minor buildings forming key structure of the landscape composition
Gardens and Castle of Kroměříž	1998	Flower Garden
Litomyšl Castle	1999	Litomyšl Castle (most buildings of the extensive ensemble)
Žatec and the Landscape of Saaz Hops	2023	Steknik Chateau

FIG. 2 Components of World Heritage sites managed directly by the National Heritage Institute



FIG. 3 View of the terraces of the gardens below Prague Castle



FIG. 4 Complex of Český Krumlov Castle seen from the main castle tower

coincided with the ongoing 3rd cycle of global Periodic Reporting. The structure and content of the global questionnaires were a significant source of inspiration, especially in identifying topics that require more detailed monitoring on the national level.

As a result, a methodological toolkit with detailed instructions was prepared both printed and on-line for those colleagues in the regions who are involved in monitoring (FIG. 9). The aim is to ensure that all reports use a consistent approach so that



FIG. 5 Telč Castle, formal garden



FIG. 7 Northern courtyard of Lednice Castle adjoined to the park



FIG. 6 Litomyšl Castle with its sgraffito-decorated facades and gables



FIG. 8 Kroměříž, colonnade in the Flower Garden

they are clear for the recipients and other users.

There are two kinds of national reports (similar to the case of the global periodic reporting): a summary report covering the topic nationwide and individual reports for each property.

Reports concerning individual properties

The monitoring report for individual properties is divided into three main parts (A, B, C). Part A provides basic and stable information about the

property and major changes are not expected. The introductory part is followed by Part B that presents a summary evaluation for the observed period together with recommendations by the author. Part C, which is the core of the report, gives

an in-depth evaluation of the state of the given property in individual chapters.



FIG. 9 Methodological toolkit for national monitoring in the Czech Republic – cover page

- phase of its updating,
- Main stakeholders/owners,
- Attributes of OUV and their state of conservation,
- WHC Decision (if any),
- Use of UNESCO emblem,
- Summary of recommendations and ideas for improvement.

The reports, as a national monitoring tool, are in Czech. However, to promote language cohesion with international practice, all chapter and sub-chapter titles are also listed in English. This principle is intended to strengthen the understanding of the terminology among professionals, site managers and the general public alike. It is also hoped that it can promote the exchange of information between international partners, especially for serial transboundary WHS.

To sum up, the main user of the reports and those involved in preparing them include a number of actors. The main authors and editors are professionals of the NPÚ. The site managers are partners in completing the reports and obtaining the opinions of the relevant authorities. Nevertheless, closer cooperation between NPÚ and site managers is expected for some chapters; this will be continuously deepened.

Some specific observations from the last monitoring period (2022-23)

Concerning the main factors affecting the WHS in Czechia, the results are similar to those for the whole European region.

The factor with the greatest negative impact on the properties, buffer zones and wider setting is “buildings and development”, especially commercial development. A really increasing challenge is official state financial support for renewable energy facilities (both in terms of roofscapes and cultural landscapes). On the other hand, thanks to the system of national subsidies in the World Heritage context, a positive effect is achieved that influences heritage conservation and strengthens the integrity of the property.

Another extensive group of factors is “transport and service infrastructure”. In Czechia, this

factor has both a negative and positive impact, but a frequent common phenomenon is still the need to reduce traffic in historic centres.

The perspective of the factor “challenges posed by tourism and overtourism” varies within Czechia. A gradual return to pre-Covid-19 visitor numbers can be observed, but there are often difficulties in monitoring visitor numbers more closely in city centres or at scenic properties.

Similarly, as in many countries, the factor of “loss of traditional knowledge” is also commented in the reports. Specialised craftsmen are very rare, and there is also a need for training a young generation of craftsmen. The National Heritage Institute provides special training, but it does not have enough capacities to cover all needs.

The “climate change” factor is mainly reflected at sites with a garden or landscape character. In this context, the sad fact must be mentioned that Czechia is one of the countries with the fastest increase in temperature in Europe and worldwide. All this is closely connected with numerous sudden ecological events in the last few years (mainly heavy rainfall).

The biennial reports also aim to include positive information, such as “the main conservation events and actions”, and “programmes for funding” that were used during the monitored period.

An improvement of the updated structure of monitoring reports is the inclusion of a chapter on international cooperation and partnerships and examples of good practice (both also inspired by the 3rd periodic reporting questionnaires). This is based on lessons learned that the presentation and appreciation of good examples can have a great positive impact and can serve as an inspiration. We have also observed that highlighting bad examples can create (sometimes unfortunate) barriers between the NPÚ and representatives of the local government who read and comment on the reports.

Brief comparison of periodic reporting and national monitoring

In the periodic reporting questionnaires, multiple-choice questions predominate. This was an easier way to enter the results into regional and global statistics. It was purely optional to provide additio-

nal opinions on the topics in the form of text. On the contrary, national reports in Czechia require that the information be prepared in a bound text and force the author to formulate an opinion, especially in the summary section. The information is also supplemented by photographs, which make the commented facts more accurate. It is standard practice to accompany the report with several photographs from stable reference points.

Closer cooperation with site managers

In conclusion, it may be useful to describe the concreteness of the cooperation between the NPÚ and site managers. As mentioned above, the completion of the individual monitoring reports is prepared by staff of the NPÚ. There is also a long-established practice of methodological meetings between staff from various disciplines, including WHS monitoring. Every year, one-day working meetings take place at the Prague headquarters, alternating with once-in-a-year two-day meetings in one of the regions, which is supplemented by a more detailed presentation of a selected WHS.

In recent years, it has been possible to combine meetings in regions with a meeting of site managers. In Kutná Hora, a town with a World Heritage site, a centre has been set up for sites that are designated for UNESCO World Heritage status, with a focus also on educating young people and children.⁹ Located in Dačický House, this centre also often provides space for meetings of site managers and NPÚ staff and other guests, depending on the chosen specific topic.

Moreover, in September 2024 and in conformity with the George Town Declaration of March 2024,¹⁰ a Commission of the Ministry of Culture for Supporting World Heritage Site Managers was established by decision of the Minister of Culture.

Currently, a relatively stable team of the NPÚ staff is actively working on creating the basis for the National Action Plan, as requested at the 46th World Heritage Committee session in 2024. The Regional Action Plan for Europe and North America emphasises the need for much closer cooperation among site managers and various bodies and authorities. The many years of cooperation in the preparation of national reports also pro-

mises a discussion of the main national priorities among a wider range of actors, including the relevant authorities concerned and site managers, so as to ensure a more inclusive approach to the conservation and management of cultural heritage.

Abstract

Die Welterbe-Monitoring-Praxis in Tschechien

In Tschechien gilt das Monitoring der Welterbestätten als eines der wichtigsten Instrumente zur Förderung und Verbreitung der Grundsätze der Welterbekonvention bei einem breiteren Publikum, einschließlich lokaler Interessengruppen. In den letzten 20 Jahren wurden neben der regelmäßigen weltweiten Überprüfung auch jährliche Berichte für nationale Zwecke erstellt, wie in den Operational Guidelines empfohlen. Angesichts der steigenden Zahl von Welterbestätten (von denen einige sehr groß und sogar länderübergreifend sind) und neuer Themen hat das Kulturministerium der Tschechischen Republik beschlossen, dass eine nationale Berichterstattung alle zwei Jahre ausreichend ist. In Anlehnung an die Fragebögen des 3. Zyklus des Periodic Reporting wurde kürzlich die geänderte Struktur der nationalen Berichte – sowohl für einzelne Welterbestätten als auch für den zusammenfassenden Bericht – erstellt.

Der Artikel stellt die wichtigsten Grundsätze dieser nationalen Monitoringberichte vor. Außerdem wird kurz die Arbeit des Nationalen Denkmalinstituts (NPÚ) der Tschechischen Republik und dessen Agenda zum Thema Welterbe sowie dessen Verbindungen zum integrierten Informationssystem für Kulturgüter, das von diesem Institut betrieben wird, beschrieben. Die wichtigsten Risikofaktoren, die während des jüngsten zweijährlichen nationalen Monitoringzyklus ermittelt wurden, sowie einige Good Practice-Beispiele werden ebenfalls vorgestellt.

Credits:

Figs. 1, 3–8: Karel Kuča
Fig. 2: Věra Kučová
Fig. 9: National Heritage Institute

- 1 Saxony: Erzgebirge Mining Region, Bavaria: Great Spa Towns of Europe and also a complex series of Ancient and Primeval Beech Forests of the Carpathians and Other Regions of Europe.
- 2 In 1999 the WHL already consisted of 629 sites and some form of monitoring had proved necessary.
- 3 Even if the so-called “Velvet Revolution” of 1989 changed many things, the establishment of relevant institutions, executive bodies, and other actors took much longer.
- 4 General remarks on monitoring are covered e.g. by articles no. 11, 33, 35, 39, 96, 111, 132, 190, 205, 215.
- 5 The WH sites in Czechia represent predominantly urban ensembles of various sizes and several cultural landscapes.
- 6 OGs, art. 132, part 6. Monitoring
- 7 <https://www.npu.cz/pamatky-mezinarodni-status>
- 8 <https://iispp.npu.cz>
- 9 <https://www.dacickehodum.cz/en/>
- 10 Available e.g. at: <https://www.iccrom.org/classifieds/event/we-are-site-managers-international-symposium-1-5-march-2024-george-town-malaysia>.

Ulrike Herbig
Präventives Monitoring als Beitrag zur Stärkung des Welterbeschutzes: das österreichische Modell im internationalen Kontext

Einleitung

Vor über fünf Jahrzehnten, 1972, wurde mit der Verabschiedung der Welterbekonvention ein völkerrechtlicher Rahmen geschaffen, um Kultur- und Naturgüter von außergewöhnlichem universellem Wert (Outstanding Universal Value, OUV) dauerhaft zu schützen.¹ Die Konvention war eine Reaktion auf die Erkenntnis der Bedeutung des kulturellen Erbes nach den beiden Weltkriegen und entwickelte sich zu einem Instrument gegen die wachsenden Bedrohungen bedeutender Kultur- und Naturstätten durch Infrastrukturprojekte, Urbanisierung und politische Instabilität.² Zugleich ist sie Ausdruck des Bewusstseins, dass bestimmte Zeugnisse der Menschheitsgeschichte eine Bedeutung besitzen, die weit über nationale Grenzen hinausgeht.

In ihrer Umsetzung setzt die Konvention auf eine multilaterale Struktur: Die Verantwortung für den Schutz der Welterbestätten liegt in erster Linie bei den Vertragsstaaten, während die internationalen Fachgremien – insbesondere ICOMOS für Kulturerbe, IUCN für Naturerbe und ICCROM für Fragen der Restaurierung – als beratende Organe des Welterbezentrums in Paris fungieren.³ Sie unterstützen die Umsetzung der Konvention durch Bewertungen und Empfehlungen, treffen jedoch keine bindenden Entscheidungen. Gerade als Teil dieser Expertengremien ist es sinnvoll, sich diese Grundprinzipien und die Rollenverteilung der beteiligten Akteure regelmäßig vor Augen zu führen. Nur so lässt sich die eigene Arbeit in den größeren internationalen Zusammenhang einordnen und ihr Mehrwert im Sinne der Welterbekonvention verstehen.

Die Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention präzisieren diese Aufgabenverteilung: Vertragsstaaten

müssen bereits bei der Nominierung einer Stätte ein integriertes Managementsystem vorlegen, das ausdrücklich ein kontinuierliches Monitoring umfasst und im Rahmen des Periodic Reporting regelmäßig über den Zustand der Stätten und die Umsetzung der Konvention berichten.⁴ Ergänzend können sogenannte State of Conservation Reports erforderlich werden, wenn Hinweise auf konkrete Gefährdungen vorliegen – ausgelöst durch die Vertragsstaaten selbst, durch das Welterbezentrum oder durch Dritte. Reaktives Monitoring, wie es in den Paragraphen 169–176 der Guidelines definiert ist, wird vom Welterbekomitee beauftragt und dient der Intervention bei akuten Gefährdungen, setzt also eine konkrete Bedrohung oder Anfrage voraus. Reaktives Monitoring, wie es in den Paragraphen 169–176 der Guidelines definiert ist, wird vom Welterbekomitee beauftragt und dient der Intervention bei akuten Gefährdungen. Darüber hinaus kann der Vertragsstaat um eine Advisory Mission ansuchen, um in spezifischen Fragen internationale Expertise einzuholen.⁵

Was bislang jedoch fehlt, ist ein kontinuierlicher präventiver Ansatz, der Entwicklungen erkennt, bevor sie zu Gefährdungen des OUV führen. Eine solche präventive Zusammenarbeit zwischen ICOMOS-Nationalkomitees, Vertragsstaaten, internationalen Expertenpools und dem Welterbezentrum ist in keinem der genannten Dokumente systematisch vorgesehen. Dabei liegt gerade in den Nationalkomitees ein erhebliches, bislang ungenutztes Potenzial: Durch ihre geografische Nähe zu den Stätten, ihre Vertrautheit mit den formellen wie informellen Rahmenbedingungen vor Ort sowie ihre fachliche Expertise verfügen sie über die Möglichkeit, Entwicklungen frühzeitig wahrzunehmen und beratend einzugreifen.

Diese Lücke im internationalen System wird seit mehr als 15 Jahren auf internationaler Ebene

thematisiert. Parallel dazu entwickelten sich in mehreren Ländern nationale Initiativen, die auf diesen internationalen Diskussionen aufbauen. Die Entwicklung in Deutschland und Österreich verlief nahezu zeitgleich. 2018 wurde bei ICOMOS Austria ein systematisches, dialogorientiertes Modell des präventiven Monitorings etabliert, das 2021 im *Manual für Präventives Monitoring* beschrieben wurde.⁶

Damit steht das österreichische Modell in einer kontinuierlich gewachsenen internationalen Diskussion, die auf den Überlegungen von Fachleuten wie Michael Petzet aufbaut: ICOMOS kann durch vorausschauende, beratende Begleitung dazu beitragen, Konflikte frühzeitig zu entschärfen und Planungsprozesse im Sinne des Welterbeschutzes zu verbessern.⁷ Präventives Monitoring versteht sich daher nicht als Ersatz bestehender UNESCO-Instrumente, sondern als deren Ergänzung.

Internationale Rahmenbedingungen

Das internationale Schutzsystem des Welterbes ist von einer klaren Rollenverteilung geprägt: Die Verantwortung für den Erhalt liegt bei den Vertragsstaaten. ICOMOS, IUCN und ICCROM wirken als beratende Organe des Welterbezentrums. Sie erstellen fachliche Stellungnahmen und Empfehlungen. Einzig das Welterbekomitee trifft bindende Entscheidungen. Diese Struktur ist Ausdruck der geteilten Verantwortung zwischen der internationalen Gemeinschaft und den national für die Welterbestätten Verantwortlichen.⁸

Innerhalb dieses Rahmens ist präventives Monitoring bislang nicht institutionalisiert. Zwar fordern die *Operational Guidelines* in den Paragraphen 108–118, dass Managementsysteme ein Monitoring enthalten müssen, und definieren in den Paragraphen 169–176 reaktives Monitoring als Eingreifen bei akuten Gefährdungen, doch bleibt ein kontinuierlicher, vorausschauender Begleitprozess ohne akuten Anlassfall unerwähnt.⁹ Auch die UNESCO „Resource Manuals“ fordern Managementsysteme, die Monitoring integrieren, ohne jedoch die konkrete Rolle der ICOMOS-Nationalkomitees näher zu bestimmen.¹⁰

ICOMOS-Fachleute beschäftigen sich mit dem Thema seit 2008. Erste Impulse wurden in den

Resolutionen zur 16. ICOMOS-Generalversammlung in Québec¹¹ gesetzt, wo präventives Monitoring erstmals ausdrücklich genannt wurde. 2011 wurde bei einem Welterbe-Expertentreffen in Dakar¹² die mögliche Aufnahme präventiver Monitoringansätze in die Operational Guidelines diskutiert. 2017 wurde im Rahmen der Generalversammlung in Neu-Delhi die Entscheidung getroffen, eine Methodik zu entwickeln und eine entsprechende Arbeitsgruppe einzurichten.¹³ Weitere Diskussionen erfolgten 2019 in Marrakesch, und fortfolgende Berichte der Arbeitsgruppe empfahlen eine Weiterführung und stärkere institutionelle Verankerung des Themas.¹⁴

Diese Meilensteine verdeutlichen, dass präventives Monitoring international als fehlendes Bindeglied im bestehenden Instrumentarium der Konvention wahrgenommen wird: ein Ansatz, der Entwicklungen begleitet, bevor sie sich zu Bedrohungen des OUV verdichten. Michael Petzet betonte in diesem Zusammenhang die besondere Rolle von ICOMOS: Durch kontinuierliche Beobachtung, fachliche Beratung und Dialog könne das Komitee einen entscheidenden Beitrag zur Sicherung des Welterbes leisten.¹⁵

Vor diesem Hintergrund lassen sich die nationalen Ansätze in Deutschland und Österreich als praktische Reaktion auf diese internationalen Diskussionen verstehen.

Das österreichische Modell

Die Entwicklung des präventiven Monitorings in Österreich begann 2008, als ICOMOS Austria erstmals Kontaktpersonen für die einzelnen Welterbestätten ernannte. Diese Maßnahme schuf eine direkte Verbindung zwischen dem Nationalkomitee und den Stätten – nicht nur, um Entwicklungen zu beobachten, sondern vor allem, um die Verantwortlichen vor Ort in ihrer Arbeit zu unterstützen. In den Jahren nach 2008 übernahmen die ernannten Monitore eine aktive Rolle: Sie standen in engem Austausch mit den für das Site-Management zuständigen Personen, boten fachliche Beratung an und halfen dabei, die Anforderungen der Welterbekonvention in der lokalen Praxis umzusetzen, allerdings ohne einen fixen institutionellen Rahmen innerhalb des Nationalkomitees.

Diese Erfahrungen bildeten die Grundlage für die offizielle Etablierung der Monitoringgruppe im Jahr 2018, die diesen Ansatz in ein dauerhaftes und methodisch fundiertes System überführte. Ziel war es, ein permanentes Gremium zu etablieren, das unabhängig von Einzelprojekten kontinuierlich am Erhalt des OUV der österreichischen Welterbestätten mitwirkt.

Das *Manual für Präventives Monitoring* fasst die Grundlagen dieser Arbeit zusammen und orientiert sich am Leitmotiv des Nationalkomitees ICOMOS Austria: Evaluieren – Integrieren – Kommunizieren.¹⁶ Unter „Evaluieren“ versteht sich die laufende Erfassung von Entwicklungen im Umfeld von Welterbestätten sowie deren Bewertung hinsichtlich potenzieller Auswirkungen auf den außergewöhnlichen universellen Wert (OUV). „Integrieren“ bedeutet, dass die Monitoringgruppe nicht als externe Kontrollinstanz agiert, sondern als Teil eines dialogorientierten Netzwerks, das eng mit Site Managements, Planungsbehörden, politischen Entscheidungstragenden und der Zivilgesellschaft zusammenarbeitet. Unter „Kommunizieren“ schließlich versteht das Modell die regelmäßige Dokumentation der Beobachtungen und Beratungen in jährlichen Monitoringberichten sowie deren Weitergabe an die relevanten Stakeholder.

Diese Methodik ist bewusst präventiv und dialogorientiert angelegt. Im Unterschied zu reaktiven Instrumenten geht es hier nicht um die Abwehr einer bereits bestehenden Bedrohung, sondern vor allem um Bewusstseinsbildung und darum, Risiken möglichst vorab zu verhindern und gegebenenfalls die für das Management der einzelnen Welterbstätten Verantwortlichen mit den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen und Richtlinien aus dem internationalen Expertengremium und dem Welterbezentrum zu unterstützen.

Die Monitoringgruppe arbeitet ehrenamtlich, gestützt auf die Expertise ihrer Mitglieder aus vielfältigen Bereichen, die sich mit dem Erhalt von kulturellem Erbe beschäftigen. Diese interdisziplinäre Zusammensetzung spiegelt die Vielschichtigkeit der Herausforderungen wider, vor denen Welterbestätten heute stehen: von baulichen Großprojekten über Fragen der Mobilität bis hin zu den Auswirkungen des Klimawandels.

Methodik und Struktur

Das im *Manual für Präventives Monitoring* beschriebene System definiert klare Rollen, Strukturen und Arbeitsweisen und verbindet diese zu einem integrativen Prozess. Für jede Welterbestätte wird ein Monitoring-Team gebildet, das aus mindestens zwei fachlich qualifizierten Mitgliedern besteht. Diese bringen komplementäre Expertise ein, die alle Disziplinen umfasst, welche sich in irgendeiner Weise mit dem Erhalt von Kulturerbe befassen. Dazu gehören – exemplarisch – Architektur, Raum- und Landschaftsplanung, Denkmalpflege, Kunstgeschichte, Kulturmanagement, Rechtswissenschaften, Sozialwissenschaften, Ökologie, Tourismusentwicklung und weitere Fachgebiete. Die im Manual genannten Bereiche sind ausdrücklich als Beispiele und nicht als abschließende Liste zu verstehen. Diese Offenheit ermöglicht es, die Zusammensetzung der Teams flexibel an die spezifischen Herausforderungen der einzelnen Stätten anzupassen und ein möglichst breites und bedarfsgerechtes Fachwissen einzubringen.

Ein zentrales Prinzip dieses Modells ist die Unabhängigkeit der Monitore: Sie dürfen weder für die jeweilige Welterbestätte tätig sein noch dort ihren Wohnsitz haben. Diese Vorgabe schafft die notwendige Distanz zu lokalen Interessenskonflikten und gewährleistet eine objektive, fachlich fundierte Beurteilung. Ergänzend zu den Monitoring-Teams bildet ICOMOS selbst ein Expertennetzwerk, auf das die Gruppe jederzeit zurückgreifen kann. So steht den Monitoren das gesamte nationale und internationale Fachwissen der Organisation zur Verfügung, wodurch spezifische Fragestellungen im Welterbekontext mit hoher Kompetenz bearbeitet werden können. Nachdem das österreichische ICOMOS-Nationalkomitee nur eine überschaubare Anzahl an aktiven Mitgliedern aufweist, kann dieses Prinzip nicht durchgängig aufrechterhalten werden. Durch eine intensive Zusammenarbeit mit dem deutschen ICOMOS-Nationalkomitee ist es gelungen, hier Lücken zu schließen.

Die jeweiligen Teams bilden gemeinsam die Monitoringgruppe, die mindestens zweimal jährlich tagt und aus ihren Reihen eine Person für die Sprecherrolle wählt. Übergeordnete Themen werden in enger Abstimmung mit dem Vorstand von

ICOMOS Austria bearbeitet. Diese erweiterte Struktur entspricht auch den Forderungen der österreichischen Welterbestättenkonferenz (WESM), die in ihrem Positionspapier die Notwendigkeit einer kontinuierlichen, transparenten und fachlich fundierten Begleitung betont hat.¹⁷

Besonderes Gewicht legt das österreichische Modell darauf, dass die Beratung auf Augenhöhe stattfindet. Die für das Welterbe zuständigen Personen vor Ort sind Fachleute für ihre Stätten und die damit verbundenen lokalen Herausforderungen. Die ICOMOS-Monitore ergänzen dieses Wissen, indem sie stets über alle relevanten Informationen, Richtlinien und Expertisen im Rahmen der Welterbekonvention sowie über aktuelle wissenschaftliche Entwicklungen auf dem Laufenden sind. Aus dieser Verbindung von lokalem Erfahrungswissen und internationalem Fachwissen entsteht ein Dialog, der nicht nur Risiken benennt, sondern auch konstruktive, umsetzbare Lösungen entwickelt.

Die Schwerpunkte der Arbeit liegen einerseits in bewusstseinsbildenden Maßnahmen wie der Durchführung von Workshops und Ortsdiskussionen oder der Mitwirkung an universitären Entwurfslehrveranstaltungen. Die enge Vernetzung der ICOMOS-Monitore mit Universitäten eröffnet zusätzliche Potenziale: In Kooperation mit akademischen Einrichtungen werden Entwurfsprojekte durchgeführt, die Studierenden die Möglichkeit geben, sich praxisnah mit den besonderen Anforderungen des Welterbeschutzes auseinanderzusetzen. Solche Formate eröffnen den Welterbestätten nicht nur einen Pool innovativer Ideen, sondern sensibilisieren künftige Architekturschaffende und Planende frühzeitig für die Herausforderungen im Umgang mit Welterbe.

Neben den bewusstseinsbildenden Maßnahmen umfasst die Tätigkeit eine lösungsorientierte Beratung in Planungs- und Entwurfsprozessen, etwa durch Mitarbeit in Gestaltungsbeiräten, die Begleitung von Masterplanungen oder die Erarbeitung fachlicher Stellungnahmen. Dabei ist entscheidend, dass die Monitore ausschließlich in einer beratenden Funktion tätig werden. Sie nehmen neutral und ohne Stimmberechtigung an solchen Gremien teil, um die notwendige objektive Distanz zu wahren und eine unabhängige Beurtei-

lung sicherzustellen. Die Monitoringbeauftragten handeln ausschließlich in beratender Funktion, da ihre Rolle in den internationalen Rahmenbedingungen der Operational Guidelines des Welterbeübereinkommens nicht formell verankert ist. Ihre Tätigkeiten und Empfehlungen besitzen daher rein informativen Charakter und entfalten keine rechtliche oder verpflichtende Wirkung. Keine Auskunft kann direkte Auswirkungen auf behördliche Entscheidungen entfalten und insbesondere Entscheidungen des Welterbezentrums beeinflussen. Die Rolle der Monitore besteht darin, durch fachliche Beratung und Informationsbereitstellung zur besseren Entscheidungsgrundlage beizutragen, ohne selbst in formale Entscheidungsprozesse eingebunden zu sein.

So entsteht ein lernendes, integratives System, das auf Frühwarnung, Beratung und kooperative Problemlösung setzt und damit eine wertvolle Ergänzung zu den in den Operational Guidelines vorgesehenen staatlichen Pflichten darstellt.

Präventives Monitoring im Kontext der UNESCO-Abläufe

Wie bereits erwähnt, legt die Welterbekonvention mithilfe der Operational Guidelines die Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Konvention fest. Um die Abläufe zu verstehen, sei noch einmal betont, dass zur kontinuierlichen Beobachtung der Welterbestätten das Periodic Reporting dient, das, wenn erforderlich, mit State of Conservation Reports ergänzt wird. Darüber hinaus stehen anlassbezogen mit dem Reactive Monitoring und den Advisory Missions¹⁸ Unterstützungsinstrumente zur Verfügung. Diese Instrumente sind nicht nur wichtige Bestandteile des globalen Monitoring-Systems, sondern auch für die Mitglieder der Monitoringgruppe von ICOMOS Austria relevant: Sie müssen wissen, wann diese Formate zum Einsatz kommen und wie sie sich in die nationalen Kommunikationsprozesse einfügen.

Um diese Abläufe zu klären, hat ICOMOS Austria im Rahmen seines Monitoring Manuals die Ablaufprozesse dargelegt. Dieses zeigt, wie ein einzelnes Mitglied der Monitoringgruppe vorgeht, wenn es zu einer Fragestellung keine Lösung findet: Zunächst wird das Thema in der ge-

samten Monitoringgruppe beraten. Führt auch dies nicht zu einer Klärung, wird der Vorstand des Nationalkomitees eingebunden, der die national Verantwortlichen in Welterbeangelegenheiten und die UNESCO-Kommission informiert. Erst wenn diese nationalen Strukturen keine Lösung erzielen können, wird über die entsprechende nationale Stelle an das Welterbezentrum gemeldet. Im UNESCO-Welterbezentrum wird über die nächsten Schritte entschieden und gegebenenfalls werden internationale Fachleute der beratenden Gremien eingebunden. Damit werden klare Handlungs- und Kommunikationswege definiert, die eine strukturierte und abgestufte Bearbeitung von Themen ermöglichen.

Diskussion und Ausblick

Die Erfahrungen aus Österreich und Deutschland verdeutlichen, dass präventives Monitoring als beratendes und unterstützendes Instrument im Rahmen der Welterbekonvention erfolgreich umgesetzt werden kann. Wie bereits in den internationalen Diskussionen seit 2008 betont wurde, besteht jedoch weiterhin der Bedarf, präventives Monitoring konzeptionell zu schärfen und institutionell zu verankern. Dabei ist klarzustellen, dass dieses Instrument nicht als Ersatz für die originäre Verantwortung der Vertragsstaaten zu verstehen ist, sondern als ergänzende, unabhängige Fachbegleitung, die den Schutz des außergewöhnlichen universellen Werts stärkt und die Umsetzung der Konvention unterstützt.

Die erfolgreiche Umsetzung in Österreich und Deutschland basiert auf spezifischen Rahmenbedingungen: Beide Länder verfügen über klare Verwaltungsstrukturen, starke denkmalrechtliche Systeme und gewachsene Fachnetzwerke, die eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen ICOMOS-Nationalkomitees, Site Managements und staatlichen Stellen ermöglichen. Zugleich zeigt die Praxis, dass dieses Modell kein statisches System ist, sondern sich in einem dynamischen Entwicklungsprozess befindet, der laufend an internationale Vorgaben und nationale gesetzliche Rahmenbedingungen angepasst wird.

Für eine künftige internationale Weiterentwicklung des Modells wäre es entscheidend, eine

einheitliche Methodik zu definieren, die die unterschiedlichen nationalen Ansätze in einen gemeinsamen Rahmen überführt, und zu prüfen, ob und wie präventives Monitoring als ergänzendes Instrument in den Operational Guidelines der Welterbekonvention Berücksichtigung finden kann. Ebenso wichtig bleibt es, die Modelle flexibel zu gestalten, damit sie auf die jeweils unterschiedlichen rechtlichen und administrativen Gegebenheiten reagieren können, und Wege für eine nachhaltige Ressourcensicherung zu entwickeln.

Bis zu einem international verankerten einheitlichen System des präventiven Monitorings, das auch in den Operational Guidelines zur Implementierung der Welterbekonvention Berücksichtigung findet, ist es noch ein weiter Weg. Insbesondere die Rolle der ICOMOS-Nationalkomitees im Zusammenspiel mit den Vertragsstaaten, den Beratungsorganen und dem Welterbezentrum muss noch im Detail diskutiert und klar definiert werden. Die bisherigen Erfahrungen aus Österreich und Deutschland zeigen jedoch, dass ein solches Modell nicht nur machbar ist, sondern einen entscheidenden Mehrwert für den Schutz und die nachhaltige Entwicklung von Welterbestätten bieten kann.

Danksagung

Die Autorin dankt der Monitoringgruppe ICOMOS Austria für ihre Arbeit und in diesem Zusammenhang im Speziellen allen, die am Monitoring Manual mitgeschrieben haben, für ihre wertvolle Mitwirkung an der Entwicklung der Methodik.

Literatur

ICOMOS, Resolutions of the 16th General Assembly, Québec, Paris 2008.

ICOMOS, Resolutions of the 19th General Assembly, Delhi, Paris 2017.

ICOMOS Austria, Offizielle Website des Nationalkomitees, Wien 2025, abrufbar unter: www.icomos.at [letzter Zugriff: 01.06.2025].

ICOMOS Austria, Manual für Präventives Monitoring, Wien 2021.

Ulrike HERBIG, Präventives Monitoring für Welterbestätten, in: ISG Magazin, 2022, 01-DenkMal-Kulturerbeschutz, Internationales Städteforum Graz (ISG), S. 26–28.

Michael Petzet, Preventive Monitoring and World Heritage, in: Ursula SCHÄDLER-SAUB (Hrsg.): Weltkulturerbe Deutschland. Präventive Konservierung und Erhaltungsperspektiven (ICOMOS

– Hefte des Deutschen Nationalkomitees XLV), Regensburg 2008, S. 13–16.

Michael Petzet, ICOMOS und die Welterbekonvention, in: UNESCO-Welterbe in Deutschland und Mitteleuropa. Bilanz und Perspektiven (ICOMOS – Hefte des Deutschen Nationalkomitees LVII), Berlin 2013, S. 18–21.

Michael PETZET, Giulio MARANO, Welterbe in Deutschland – Präventives Monitoring und Erhaltungsperspektiven, in: Die Denkmalpflege, 2012, 70. Jg., Nr. 1, S. 8–17.

UNESCO, Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, Paris 1972.

UNESCO, Preparing World Heritage Nominations, Paris 2011.

UNESCO, Report of the Expert Meeting on the Global State of Conservation Challenges of World Heritage Properties (13–15 April 2011, Dakar, Senegal), in WHC-11/35.COM/INF.7C, Paris, 2011, <https://whc.unesco.org/document/106669> [letzter Zugriff: 23.05.2025].

UNESCO, Managing Cultural World Heritage, Paris 2013.

UNESCO , Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention (WHC.24/01), Paris 2024.

Österreichische Welterbestätten-Konferenz, UNESCO-Welterbe in Österreich. Positionspapier der Welterbestätten-ManagerInnen, Wien 2016, www.welterbe.org/download/9 [letzter Zugriff: 23.05.2025].

Abstract

Preventive Monitoring as a Contribution to Strengthening World Heritage Protection: the Austrian Model in an International Context

Preventive monitoring is a complementary tool for the protection of World Heritage sites that has been discussed and developed within ICOMOS since the 2000s. Initial approaches were tested and further developed in parallel by ICOMOS Germany and ICOMOS Austria from 2007 onwards. In Austria, preventive monitoring has been systematically used by the ICOMOS Austria monitoring group since 2018. It is intended as advisory and independent expert support for States Parties and site management, with the aim of identifying risks to the Outstanding Universal Value at an early stage and supporting decision-making bodies in the implementation of the World Heritage Convention. The article explains the origins, methodology and application of the Austrian model, discusses its integration into the existing tools of the World Heritage Convention, and reflects on prospects for its possible international establishment.

1 UNESCO, World Heritage Convention, 1972.

2 PETZET, Welterbekonvention, 2013.

3 ICOMOS, Resolutions Québec, 2008.

4 UNESCO, Operational Guidelines, 2024.

5 Ebd., S. 17.

6 ICOMOS Austria, Manual, 2021.

7 PETZET, Preventive Monitoring, 2008; PETZET/ MARANO, Welterbe in Deutschland, 2012.

8 UNESCO, World Heritage Convention, 1972.

9 UNESCO, Operational Guidelines, 2024, §§ 108–118, 169–176.

10 UNESCO, Preparing, Paris 2011; UNESCO, Managing, Paris 2013.

11 ICOMOS, Resolutions 16th General Assembly, 2008.

12 UNESCO, Report of the Expert Meeting, 2011.

13 ICOMOS, Resolutions 19th General Assembly, 2017.

14 ICOMOS, unveröffentlichtes Arbeitspapier des Task Team, ICOMOS Methodology on Preventive Monitoring, 2021.

15 PETZET, ICOMOS und die Welterbekonvention, 2013.

16 ICOMOS Austria, offizielle Website, 2025.

17 Österreichische Welterbestätten-Konferenz, Positionspapier, 2016.

18 Reactive Monitoring wird vom Welterbezentrum veranlasst, wenn eine Stätte dringende Unterstützung benötigt. Advisory Missions werden von der Vertragsstaat selbst beantragt, um zu spezifischen Fragestellungen internationale Expertise einzuholen. Siehe UNESCO, Operational Guidelines, 2024, S. 17.

Frank Pieter Hesse

Präventives Monitoring in Deutschland

Beim Welterbe werden ist Deutschland seit der Ratifizierung der Welterbekonvention¹ 1977 äußerst erfolgreich gewesen: 54 Stätten zählen wir seit 2024 auf der Welterbeliste, zwei kamen 2024 dazu. Damit diese Stätten Welterbe bleiben, hat sich unser Land verpflichtet, seine Stätten in diesem Status dauerhaft zu erhalten, d.h. den herausragenden universellen Wert (OUV = Outstanding Universal Value) nicht zu gefährden. Der Erhaltungszustand muss den Kriterien entsprechen, die für die Eintragung in die Liste ausschlaggebend waren. Die UNESCO hat dazu verschiedene Instrumente der Kontrolle und Überwachung geschaffen, zwei sind aber erst in den Durchführungsrichtlinien, den sogenannten Operational Guidelines², enthalten: das Periodic Reporting und das Reactive Monitoring. Im Jahr 2023 haben alle deutschen Welterbestätten ihre periodische Berichterstattung über das Außenministerium dem Welterbezentrum zugesandt. Die Pflicht zur regelmäßigen Berichterstattung ergibt sich aus Artikel 29 der Welterbekonvention in Verbindung mit Kapitel V der Durchführungsrichtlinien. Diesem Periodic Reporting liegt ein umfangreicher Fragenkatalog zugrunde; es sind die den OUV bestimmenden Attribute und Werte der Welterbestätten zu bestimmen. ICOMOS ist bei dieser Art der Überwachung zunächst nicht beteiligt.

Anders ist dies beim Reactive Monitoring, der reaktiven Überwachung (Durchführungsrichtlinien § 169–176). Die Vertragsstaaten der Welterbekonvention sind verpflichtet, das Welterbezentrum im Rahmen des Reactive Monitoring über Umstände oder Maßnahmen zu informieren, die den außerordentlichen universellen Wert einer Welterbestätte beeinträchtigen könnten (§ 172). Die Überprüfung einer so gemeldeten Planung oder Maßnahme delegiert das Welterbezentrum an ICOMOS International oder eine der anderen Advisory Body-Organisationen.³ Zu den speziellen Aufgaben von ICOMOS gehört es ausdrücklich, Güter, die in die Liste des Erbes der Welt eingetragen sind, zu beurteilen und deren Erhaltungszustand zu überwachen. Zu diesem Zweck entsendet

das Sekretariat von ICOMOS für eine Technical Mission eine geeignet qualifizierte Person, die nicht aus dem betroffenen Vertragsstaat stammen darf. Nach dem Besuch der Welterbestätte wird ein Gutachten (Technical Review) erstellt, das mit einer Empfehlung dem Welterbekomitee zugestellt wird. Dieses trifft dann eine Entscheidung über die mögliche Gefährdung des OUV und gibt dem Vertragsstaat entsprechende Empfehlungen.

Auch Dritte können nach § 174 dem Welterbezentrum eine entsprechende Meldung geben – ein in letzter Zeit bei unpopulären Bedrohungen von Welterbestätten durch Bürgerinitiativen gern geübter Vorgang. Oftmals aber ist der Schaden an der Welterbestätte schon eingetreten, wenn sich das reaktive Monitoring auf den Weg macht. Gerade gegenwärtig ist festzustellen, dass die Reaktionen des Welterbezentrums lange auf sich warten lassen. Die Wege vom nationalen ICOMOS-Komitee zu ICOMOS International, dann zum UNESCO-Welterbebüro und zurück über eine Technical Mission und die Kommunikation der Erkenntnisse an die betroffene State Party und die Welterbestätte sind doch sehr lang. Angesichts weltweiter politischer Krisen und der Klimakrise, welche die Welterbestätten nicht verschonen, ist mit Besserungen kaum zu rechnen. So ist das vorbeugende – präventive – Monitoring das Gebot der Zeit. Aber noch fehlt es in den Durchführungsrichtlinien zur Welterbekonvention.

Das präventive Monitoring ist ein Schwerpunkt der Arbeit des Deutschen Nationalkomitees von ICOMOS. Wir verstehen es als höchst sinnvolle Ergänzung der beiden erwähnten Überwachungsinstrumente. Es war Michael Petzet, seinerzeit Präsident des Deutschen Nationalkomitees und von 1999 bis 2008 auch Präsident von ICOMOS International, der das Konzept des präventiven Monitorings entwickelte und die Monitoring-Gruppe gründete. Auf einer internationalen Fachtagung über präventive Konservierung und Erhaltungsperspektiven des Welterbes in Deutschland begründete er das Konzept:

„Beim Erhaltungszustand jeder Welterbestätte können jedoch kleinere oder größere Probleme und Bedrohungen auftreten, um die man sich entweder nicht ausreichend kümmert oder die nicht früh genug von den Vertragsstaaten oder den für Schutz und Pflege von Denkmälern und historischen Stätten zuständigen Behörden erkannt werden. Hierbei handelt es sich um eine Fülle von manchmal höchst akuten Bedrohungen für den historischen Bestand, und gewöhnlich werden diese Probleme im Verlauf des Periodic Monitoring gar nicht erwähnt. Auch sind sie nicht rechtzeitig im Rahmen eines Reactive Monitoring zu lösen. Insbesondere bei umfangreichen Welterbestätten können Werte, die das Welterbe definieren, durch eine immense Zahl von Plänen und Projekten beeinträchtigt werden. Deshalb muss in diesem weiten Feld von denkmalpflegerischen Problemen eine kontinuierliche vorausschauende Überwachung stattfinden, das heißt Preventive Monitoring, das die allgemeineren denkmalpflegerischen Belange und die speziellen Kriterien des Welterbes berücksichtigt, die den außergewöhnlichen universellen Wert rechtfertigen.“⁴

Die Monitoring-Gruppe von ICOMOS Deutschland

Die hierfür 2001 gegründete Monitoring-Gruppe hat gegenwärtig 73 Mitglieder, die 51 Weltkulturerbestätten betreuen. Ihre Mitglieder repräsentieren fachliche Expertise als interdisziplinäres Team aus den Bereichen Kunstgeschichte, Kulturwissenschaft, Archäologie, Denkmalpflege, Architektur, Gartenkunst, Städtebau, Tragwerkslehre, Ingenieurbau, Restaurierung aller Sparten, Rechtswissenschaften und manch anderen. 2019 haben wir uns neue Regularien für unsere Arbeit gegeben.⁵ Ein Leitungsgremium wird für drei Jahre gewählt, eine Wiederwahl ist möglich. Das Leitungsgremium besteht aus dem Sprecher oder der Sprecherin, drei Vertretern sowie qua Amt dem Präsidenten / der Präsidentin des Nationalkomitees – letztere(r) verdeutlicht die zentrale Rolle, die die Gruppe innerhalb der Arbeit des Deutschen Nationalkomitees von ICOMOS einnimmt.

Nach dem „Vier-Augen-Prinzip“ sollen mindestens zwei Monitoring-Beauftragte eine Stätte

betreuen, dies für drei Jahre und ggf. auch mit nochmaliger Verlängerung. Verfügbare Spezialkenntnisse aus dem Pool unserer Mitglieder – auch des weiteren Kreises der ICOMOS-Mitglieder – sollen bei Bedarf hinzugezogen werden. Um mögliche Befangenheiten zu vermeiden, sollen die Monitoring-Beauftragten keine Welterbestätten betreuen, für die sie hauptamtlich tätig waren oder sind. Dies birgt ein gewisses Dilemma, da uns die umfassenden Kenntnisse einer zuvor mit einer bestimmten Welterbestätte befassten Person dann für deren Betreuung nicht unmittelbar zur Verfügung stehen. Doch hat sich diese Compliance-Regel bislang noch nie als Hindernis für ein erfolgreiches Monitoring erwiesen.

Die Aufgabe der Arbeitsgruppe ist es also, sich auf der Grundlage von Besprechungen mit den örtlich Verantwortlichen und Sachverständigen sowie durch das Studium aktueller Planungen einen Überblick über den Zustand und eventuelle Veränderungen an den von ihnen überwachten Welterbestätten zu verschaffen. Die Monitoring-Beauftragten gehen Hinweisen zu Maßnahmen nach, die den außerordentlichen universellen Wert sowie die Integrität und Authentizität der Welterbestätten beeinträchtigen könnten. Ihr wichtigstes Ziel aber ist es, durch frühzeitige Beratung zur Konfliktvermeidung und -minderung beizutragen. Wir verstehen uns also nicht als eine Art Neben- oder Sonderdenkmalbehörde für Welterbestätten, sondern als kooperierende Partner der Denkmalfachämter und Denkmalschutzbehörden, weshalb die jährlichen Monitoring-Termine auch möglichst gemeinsam mit Vertretungen der jeweiligen Landeskonservator*innen stattfinden. Unser Vorteil diesen gegenüber ist, dass unser Urteil völlig unabhängig von politischen Vorgaben oder dienstaufsichtlichen Einflussnahmen ist und sich ausschließlich nach denkmalfachlichen Kriterien bzw. nach dem OUV der Stätte richtet.

Ein nach dem Monitoring-Termin zu fertigender Bericht geht an alle Beteiligten, also die Träger der Stätte und die Denkmalbehörden. Die jährlichen Berichte regelmäßig auch an das Internationale Sekretariat von ICOMOS zu senden – wie es Petzet seinerzeit vorgesehen hatte – ist noch nicht die Regel. Dies geschieht nur im Ausnahmefall – d.h. im Falle eines auf nationaler Ebene nicht lösbaren Konfliktes.

Sollte sich zwischen den Verantwortlichen einer Welterbestätte bzw. einer Denkmalbehörde und den Monitoring-Beauftragten ein Dissens ergeben, so werden die Bedenken der Monitoring-Beauftragten durch ein Schreiben des Sprechers / der Sprecherin oder des Präsidenten / der Präsidentin den Verantwortlichen mitgeteilt, also den Trägern, Denkmalbehörden, betroffenen Kommunen und Ministerien. In begründeten Fällen raten wir den Verantwortlichen der Stätten, selbst eine Meldung nach Art. 172 der Durchführungsrichtlinien an das Welterbezentrum zu richten. In einem nicht zu klärenden Konfliktfall entscheidet der Vorstand von ICOMOS Deutschland über eine Meldung an das Sekretariat von ICOMOS International zur Weiterleitung an das UNESCO-Welterbezentrum entsprechend Art. 174 der Durchführungsrichtlinien.

Die Beratung der Monitore orientiert sich vor allem am OUV und nicht am konservatorischen Detail schlechthin. Ausschlaggebend für unsere Beurteilungen sind die Einflüsse auf die jeweiligen Attribute und Werte, die den OUV repräsentieren

bzw. materialisieren. Das will nicht heißen, dass wir uns um denkmalpflegerische Fragen nicht kümmern; selbstverständlich ist der kollegiale Austausch mit den Kolleginnen und Kollegen der Amtsdenkmalpflege bei den Terminen eingeübt und an der Tagesordnung, nicht zuletzt auf der Grundlage einer Vereinbarung der Vereinigung der Denkmalfachämter in den Ländern (VDL) mit ICOMOS Deutschland.⁶ Der gegenseitigen Information dient die Teilnahme des Sprechers/der Sprecherin bei den halbjährlichen Treffen des Ständigen Ausschusses UNESCO-Weltkulturerbe der VDL, die regelmäßig an einer Welterbestätte stattfinden. Vice versa nehmen die Sprecherinnen des Ständigen Ausschusses an den Jahreskonferenzen der Monitoring-Gruppe teil. Diese Jahreskonferenzen dienen dem Kennenlernen der meist neuen oder jüngeren Welterbestätten und dem gegenseitigen fachlichen Austausch, einschließlich Berichten aus den Stätten und der Diskussion von Konfliktfällen.

Eine Kooperationsvereinbarung allgemeiner Art gibt es auch mit der Deutschen UNESCO-



ABB. 1 Baugebiet „Am Humboldttring“ gegenüber dem Babelsberger Park (rechts oben)

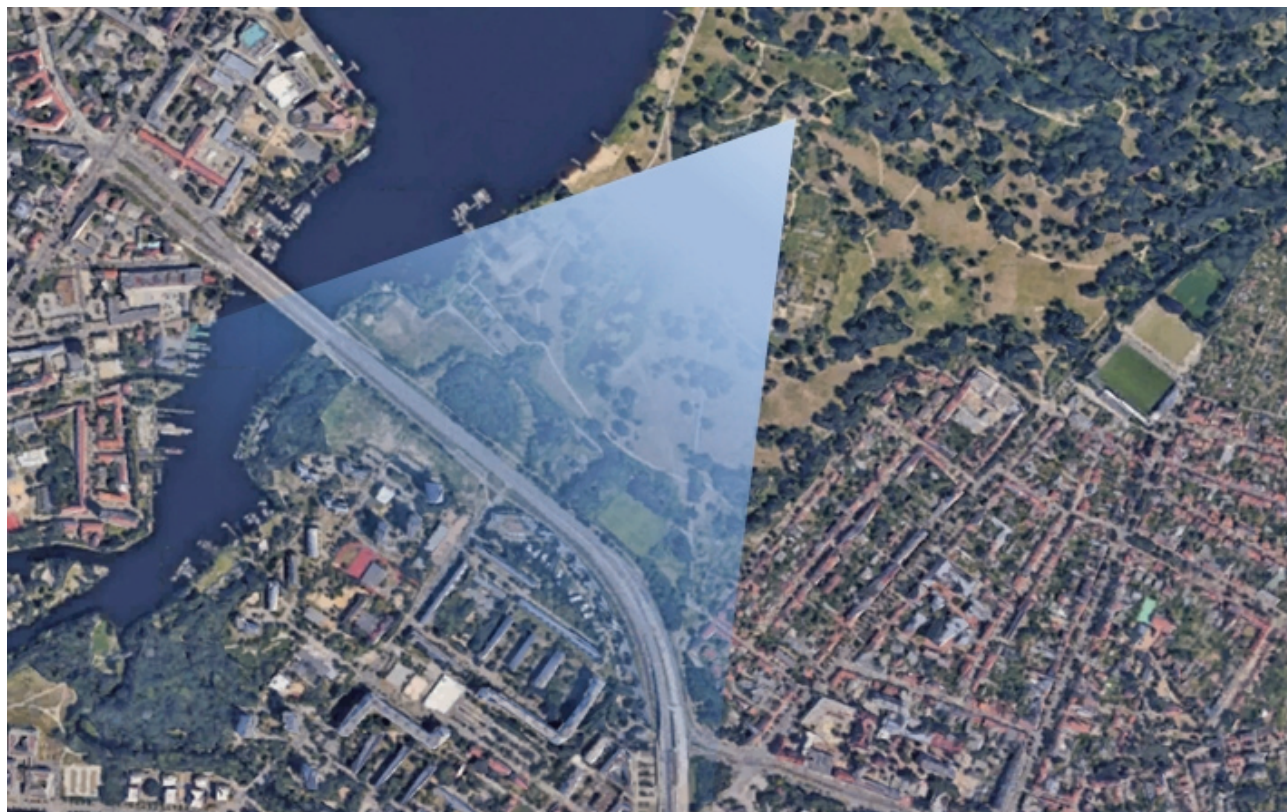


ABB. 2 Sichtfächer vom Flatowturm im Park Babelsberg nach Potsdam (vgl. auch Abb. 4 und 6)

Kommission. Die Zusammenarbeit ist nicht ausdrücklich auf das Monitoring der Welterbestätten ausgerichtet, sondern eher auf die gegenseitige Unterstützung in allen das Welterbe betreffenden Fragen oder sie besteht zu bestimmten Anlässen, wie z.B. auf der Leipziger Denkmalmesse bei der Tagung über das „Welt.Erbe.Wasser“, die von drei Partnern organisiert wurde.⁷

Beispiele aus der Monitoring-Praxis

Potsdam B-Plan 145 – Wohnungsbau im Sichtfeld

Wohnen am Wasser ist beliebt, Potsdam hat das nach der Wende stark zu spüren bekommen und folglich bereitwillig teure Grundstücke an der Havel erschlossen und verkauft. So sollte auch hier die fast letzte offene Stelle zwischen Park Babelsberg, Havel und Stadtzentrum zugebaut werden (ABB. 1). Erklärtes Ziel König Friedrich Wilhelms IV. (1795–1861) bei seinem Regierungsantritt 1840 war es, die Umgebung Potsdams in eine Parklandschaft zu verwandeln. Er wurde von Peter Joseph Lenné unterstützt, der den Potsdamer Landschafts-

und Stadtraum als Einheit begriff. Lenné verknüpfte die einzelnen Anlagen rund um die Stadt durch vielfältige Sichtbeziehungen miteinander, bezog die Stadt Potsdam mit ihren Bauten, Türmen und Kuppeln und ebenso die Seen und Hügel der umgebenden Landschaft mit ein und formte so schließlich ein unteilbares Ganzes.

Diese Charakteristik der Potsdamer Stadt- und Kulturlandschaft ist ein unverzichtbares Attribut des herausragenden universellen Wertes dieser Stätte. So bietet der Park Babelsberg eine Vielzahl von Sichtbeziehungen, besonders in Richtung der Stadt Potsdam mit dem Turm der Heilig-Geist-Kirche und der Kuppel der Nicolai-kirche (ABB. 2). Schon Ende des 19. Jahrhunderts begannen neue Bauten, diese Sichten zu verstellen. Das wurde ab 1961 noch intensiviert durch die Errichtung von ganz neuen Wohnbereichen mit Hochhäusern. In die verbliebene Lücke – das Potsdamer Fenster – sollte sich Ende der 2010er-Jahre ein weiterer Riegel schieben und damit den OUV erheblich verletzen (ABB. 3 UND 4). Erst die Interventionen der Monitoring-Gruppe im Verein mit der Brandenburgischen Denkmalpflege und eine auf Anforderung von ICOMOS International



ABB. 3 Sicht vom Park Babelsberg nach Potsdam mit geplanter Bebauung (Visualisierung)



ABB. 4 Entwurf Bebauungsplan 145 Am Humboldttring, 2018

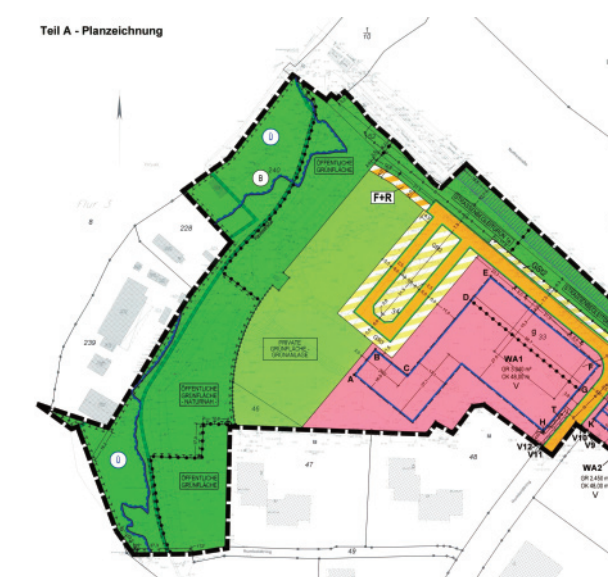


ABB. 5 Bebauungsplan 145 Am Humboldttring (rechtsgültige Fassung 2021)



ABB. 6 Sicht vom Park Babelsberg nach Potsdam mit reduzierter Bebauung (Visualisierung)

abgegebene Stellungnahme sowie eine Meldung des zuständigen Ministeriums für Wissenschaft Forschung und Kultur nach Art. 172 der Durchführungsrichtlinien zeigten Wirkung: Der B-Plan wurde abgespeckt, sodass das sogenannte Potsdamer Fenster wenigstens mit einem breiteren Spalt offenbleiben konnte (ABB. 5 UND 6). Es war ein Kompromiss, der durch die bauliche Vorbelastung der Sichtbeziehung an die Grenzen des noch Erträglichen geht.

Westchor des Naumburger Doms

Für den Altartisch im Westchor des Naumburger Doms, dem bedeutendsten Teil des Weltkulturerbes, wurde vom Maler Michael Triegel in altmeisterlicher Manier ein neuer Mittelteil für das Retabel geschaffen, dessen erhaltene Seitenflügel aus der Werkstatt Lukas Cranachs d. Ä. stammen sollen (ABB. 7). Der Dom hatte den Welterbestatus 2018 erhalten, als der Westchor des Naumburger Meis-

ters in seiner Einheit aus Architektur, Glasmalerei und Skulpturen noch in freier Sicht auf alle seine Bestandteile wahrgenommen werden konnte (ABB. 8). Die Vereinigten Domstifter wollten mit dem Retabel einen vermeintlich historischen Zustand wiederherstellen und damit wohl auch die vermutliche Zerstörung des früheren Marienaltarssühnen. Der Cranach-Altar stand insgesamt nur 23 Jahre – von 1519–1541 – auf der Mensa im Westchor, seitdem aber fast 500 Jahre nicht mehr. So ist seine Wiederaufstellung nicht als historisch gewachsene Situation zu werten, die einen eigenen Denkmalwert für diesen Standort begründen könnte, und er war bei der Antragstellung nicht vorhanden, also auch kein Attribut der Welterbestätte.

Es ist nicht die Aufgabe der Monitoring-Gruppe, über den Kunstwert des von vielen Seiten gelobten Werks von Triegel zu streiten. Doch darf man schon fragen, was eine derartig farbenprächtige Marienverehrung in einer protestantischen Kirche zu suchen hat. Aber auch das steht hier nicht



ABB. 7 Westchor des Naumburger Doms mit Cranach-Triegel-Retabel, 2022



ABB. 8 Westchor des Naumburger Domes, Zustand zum Zeitpunkt der Aufnahme in die UNESCO-Liste des Welterbes 2018

zur Diskussion. In seiner Größe und Prächtigkeit werten wir das Retabel als einen schweren Eingriff in den bedeutendsten Bereich der Welterbestätte, vor dem unsere Monitoring-Beauftragten vom ersten Moment der Kenntnisnahme des Projekts nach

einem Routinebesuch im Juni 2020 gewarnt hatten. Durch das Retabel sind die Stifter-Skulpturen dahinter (Wilhelm und Syzzo) sowie je drei Medaillons der sechs Bahnen der drei Chorscheitelfenster nicht mehr zu sehen. Seit der Aufstellung im Juli 2022

zieht das Werk Triegels die gesamte Aufmerksamkeit der Besuchenden auf sich, und der für das Verständnis der Welterbestätte wichtigste Teil tritt – im wörtlichen Sinne – in die zweite Reihe. Eine vorherige Information über die Planung des Retabels ist weder an das Landesdenkmalamt noch an ICOMOS Deutschland erfolgt. Trotz der vom Landesamt für Denkmalpflege Sachsen-Anhalt und ICOMOS Deutschland geäußerten Bedenken aufgrund der möglichen Beeinträchtigung der visuellen Qualitäten des OUV wurde die Planung fortgeführt.

Auch ICOMOS International war in seinem Technical Review 2022 der Auffassung, dass die Aufstellung des Retabels im Westchor dieses wesentliche Attribut des OUV stark beeinträchtigen würde, da die visuellen Auswirkungen erheblich wären. Daher sei diese Installation nicht zu empfehlen. Die Einschätzung von ICOMOS wurde von zahlreichen Presse- und Medienbeiträgen begleitet, viele zeigten für die Bedenken von ICOMOS kein Verständnis. Auch entspann sich ein akademischer Streit zwischen Domstift und den Monitoring-Beauftragten über die Frage, ob hier je ein derartiges Retabel gestanden haben könnte – es stünde dem nach Osten zelebrierenden Priester im Wege. Die Domstifter verteidigten ihre Ansicht heftig, zuletzt durch eine Publikation von 2023,⁸ auf die die Monitore ihrerseits mit einer Publikation antworteten.⁹

Gleich wie dieser Disput zu Ende geht: Die Aufstellung ist für das Verständnis des zentralen Bereichs dieser Welterbestätte schädlich, und auch das Verfahren wurde den internationalen Anforderungen an den Umgang mit einer Welterbestätte nicht gerecht. Nach einer einjährigen Reise zu zwei Museen wurde das Retabel im Dezember 2023 wieder in Naumburg installiert, noch bis Juli 2025, denn die Domstifter haben die Aufstellung auf drei Jahre befristet. Das hat die UNESCO zur Kenntnis genommen und erwartet im Sommer 2025 einen entsprechenden Bericht.

Sicher unterscheiden sich die beiden auf unserer Tagung vorgestellten Konzepte des Präventiven Monitorings in der Praxis. Aber unsere beiden Beiträge machten deutlich, dass dieses Instrument sinnvoll ist, um Schaden von den Welterbestätten abzuwenden. Das Preventive Monitoring-Konzept, welches durch eine Resolution der ICOMOS-Generalversammlung in Quebec 2008 bestätigt

wurde,¹⁰ hat als Kontroll- und Überwachungsinstrument bislang allerdings noch keinen Eingang in die Durchführungsrichtlinien zur Welterbekonvention gefunden. Vor einiger Zeit hat sich eine Arbeitsgruppe von ICOMOS damit beschäftigt, bislang aber ohne konkretes Ergebnis.

Doch die Gefahren für die Welterbestätten sind häufig und vielseitig. Daher noch einmal Michael Petzet aus seinem Beitrag auf der Hildesheimer Tagung 2006:

„Deshalb muss in diesem weiten Feld von denkmalpflegerischen Problemen eine kontinuierliche vorausschauende Überwachung stattfinden, das heißt Preventive Monitoring, das die allgemeineren denkmalpflegerischen Belange und die speziellen Kriterien des Welterbes berücksichtigt [...]. Was das Weltkulturerbe betrifft, kann diese Aufgabe nur vom ‚advisory body‘ ICOMOS und seinem weltweiten Netz aus 9000 Mitgliedern in mehr als 150 nationalen und internationalen Komitees bewältigt werden. [...] Es ist sehr zu hoffen, dass alle Nationalkomitees von ICOMOS, in besonderen Fällen mit der Unterstützung der internationalen Komitees, sich in Zukunft mit der Aufgabe des Preventive Monitoring befassen werden. Schließlich sind die Nationalkomitees, die sich um den Erhaltungszustand des gesamten Denkmalbestands in ihrem Land kümmern müssen, die ersten Ansprechpartner auf nationaler Ebene. [...] Sie können über alle aktuellen Gefahren und Probleme berichten.“¹¹

Diese Hoffnungen des ehemaligen Internationalen Präsidenten von ICOMOS haben sich bis heute leider nicht erfüllt. Es bräuchte einen neuen Anlauf bei ICOMOS International, um diesen Ansatz in Richtung UNESCO zu transportieren. Wir hoffen sehr, dass das Preventive Monitoring auch in die Durchführungsrichtlinien Eingang finden wird.

Abstract

Preventive Monitoring in Germany

Germany has been represented on the UNESCO list since 1978, currently with 54 sites. In order to ensure the preservation of their Outstanding Universal Value (OUV), UNESCO has established con-

trol instruments such as periodic reporting and reactive monitoring. While periodic reporting is carried out regularly at intervals of seven to ten years, reactive monitoring is carried out in accordance with Sections 172 and/or 174 of the Operational Guidelines as a reaction to reports to UNESCO, which can then commission ICOMOS to provide expert opinions. Decisions on these are often delayed, which can lead to serious damage to the OUV of a World Heritage site in the event of threats. Preventive monitoring is therefore intended to complement this by identifying problems at an early stage and thus helping to reduce conflicts. The ICOMOS Germany Monitoring Group, founded in 2001 and at present with over 70 members, is responsible for the 51 World Cultural Heritage sites. It works on an interdisciplinary basis and carries out continuous, independent monitoring, advising the responsible institutions in the event of conflicts and working closely with the monument authorities. Despite its importance, the concept of preventive monitoring has not yet been embedded in the Operational Guidelines for the World Heritage Convention. ICOMOS Germany hopes for greater integration into international regulations in order to make the protection of World Heritage more effective in the future.

Bildnachweise

- Abb. 1: Google Earth, Autor
Abb. 2: Google Maps, Autor
Abb. 3: Visualisierung: Torsten Volkmann, Brandenburgisches Landesamt für Denkmalpflege und Archäologisches Landesmuseum*
Abb. 4: Landeshauptstadt Potsdam, Fachbereich Stadtplanung und Stadterneuerung, Bereich Verbindliche Bauleitplanung
Abb. 5: Landeshauptstadt Potsdam, Fachbereich Stadtplanung und Stadterneuerung, Bereich Verbindliche Bauleitplanung
Abb. 6: Torsten Volkmann, Brandenburgisches Landesamt für Denkmalpflege und Archäologisches Landesmuseum*
Abb. 7: Achim Hubel
Abb. 8: Janos Stecovics*

*Dank an Torsten Volkmann/Brandenburgisches Landesamt für Denkmalpflege und Archäologisches Landesmuseum und an Janos Stecovics

- 1 Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, adopted on 16 November 1972 by The General Conference of UNESCO.
2 The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, WHC.24/01, 31 July 2024.
3 Für Weltnaturerbe: IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources); für Fragen der

Konservierung und Restaurierung: ICCROM (International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property).

- 4 Michael PETZET, Preventive Monitoring und Welterbe, in: Weltkulturerbe Deutschland. Präventive Konservierung und Erhaltungsperspektiven, ICOMOS Hefte des Deutschen Nationalkomitees XLV, München 2008, S. 12; Michael Petzet mit Giulio MARANO, Preventive Monitoring als Aufgabe von ICOMOS, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Qualitätssicherung und Konfliktmanagement in Welterbestätten, Berlin 2012, S. 38–45.
5 Grundsätze und Regularien für die Arbeit der Monitoring-Gruppe (Preventive Monitoring) des Deutschen Nationalkomitees von ICOMOS (Stand 2018), <https://www.icomos.de/data/pdf/grundsätze-web-0421-1514-12.pdf>.
6 Vereinbarung zwischen der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland (VDL) und dem Deutschen Nationalkomitee von ICOMOS (ICOMOS-Deutschland) zur Kooperation im Rahmen des Präventiven Monitorings an den Deutschen UNESCO-Weltkulturerbestätten, <https://www.icomos.de/data/pdf/vereinbarung-vdl-icomos-2021-final-20210511-0421-1515-15.pdf>.
7 Welt.Erbe.Wasser – Wassermanagement in Forschung, Bildung und Vermittlung im Welterbe, Fachtagung am 7. November 2024 auf der Denkmalmesse in Leipzig in Kooperation des Staatsministeriums für Regionalentwicklung des Freistaates Sachsen, des Landesamts für Denkmalpflege Sachsen, der Deutschen UNESCO-Kommission und von ICOMOS Deutschland.
8 Karin von WELCK, Andreas RANFT (Hrsg.), Das Cranach-Triegel-Retabel im Westchor des Naumburger Doms. Geschichte – Deutung – Wirkung, Petersberg 2024. Siehe dazu auch: Gotthard VOSS, Zum „Bilderstreit“ im Naumburger Dom, in: Kunstchronik, 77. Jg., Heft 5, Mai 2024, S. 306–311.
9 Achim HUBEL, Manfred SCHULLER (Hrsg.), Der Westchor des Naumburger Domes und der Bilderstreit. Weltkulturerbe – Kunst – Liturgie – Bedeutung, Petersberg 2025.
10 16th General Assembly of ICOMOS, Quebec, Canada, 30 September – 4 October 2008, Resolutions of the General Assembly No. 27, Preventive Monitoring.
11 PETZET, Preventive Monitoring und Welterbe, 2008, wie Anm. 4.

Tagungsprogramm | Conference Programme

9:30	Registrierung <i>Registration</i>	Kulturerbe-Verträglichkeitsprüfungen: Grundlagen und Fallbeispiele <i>Cultural Heritage Impact Assessments: Basics and Case Studies</i> (Michael Kloos, UNESCO Chair on Historic Urban Landscapes and Heritage Impact Assessments, Hochschule RheinMain)
10:00	Eröffnung und Grußworte <i>Opening and Welcome</i> Tino Mager, Präsident ICOMOS Deutschland Friederike Hansell, Koordinierungsstelle UNESCO-Welterbe, Auswärtiges Amt	Windenergie und UNESCO-Welterbe Oberes Mittelrheintal: Risikoabschätzung für einen geplanten Windpark außerhalb der Pufferzone <i>Wind Energy and the UNESCO World Heritage Site of the Upper Middle Rhine Valley: Risk Assessment for a Planned Wind Farm Outside the Buffer Zone</i> (Hjördis Dall, Masterstudiengang „Baukulturerbe. Bauen mit Bestand“, Hochschule RheinMain)
10:15	<u>Sektion 1:</u> Monitoring und Qualitätssicherung auf internationaler Ebene <i>Section 1: Monitoring and Quality Control at International Level</i> Moderation: Friederike Hansell, Koordinierungsstelle UNESCO-Welterbe, Auswärtiges Amt Keynote: Die Welterbekonvention als global bedeutendes Instrument für den Kulturgutschutz <i>Keynote: The World Heritage Convention as a Globally Significant Instrument for the Protection of Cultural Properties</i> (Berta de Sancristóbal, Europe and North America Unit, World Heritage, Culture Sector) Welterbe in Gefahr: das Beispiel Wien als Good Practice? <i>World Heritage in Danger: the Example of Vienna as Good Practice?</i> (Florian Meixner, Österreichische UNESCO-Kommission) Ressourcen des Welterbes und Kapazitätsaufbau: Richtlinien, Werkzeuge und andere Ressourcen für das Welterbe-Management <i>World Heritage Resources and Capacity Building: Guidelines, Tools and Other Resources for World Heritage Management</i> (Nicole Franceschini, Programme Officer, World Heritage Leadership Programme, ICCROM) Diskussion <i>Discussion</i>	10 Jahre Kulturerbeverträglichkeits-Prüfungen – eine Reflexion <i>10 Years of Heritage Impact Assessment – a Reflection</i> (Patrick Patiwaël, Commissie voor de milieueffectrapportage, Niederlande) Diskussion <i>Discussion</i>
14:30	Kaffeepause <i>Coffee Break</i>	
15:00	<u>Sektion 3:</u> Monitoring und Qualitätssicherung auf nationaler Ebene <i>Section 3: Monitoring and Quality Control at National Level</i> Moderation: Tino Mager, Präsident ICOMOS Deutschland Umgang mit Veränderungen in Welterbestätten in Wales <i>Managing Change in World Heritage Sites in Wales</i> (Kathryn Roberts, Chief Inspector of Historic Buildings and Monuments, Cadw) Welterbe als Teil des Denkmalschutzgesetzes Schleswig-Holstein <i>World Heritage as Part of the Heritage Protection Act of Schleswig-Holstein</i> (Matthias Maluck, Archäologisches Landesamt Schleswig-Holstein) Die Welterbe-Monitoringpraxis in Tschechien <i>National World Heritage Monitoring Practice in the Czech Republic</i> (Věra Kučová, National Heritage Institute, Czech Republic) Präventives Monitoring in Österreich <i>Preventive Monitoring in Austria</i> (Ulrike Herbig, ICOMOS Österreich) Präventives Monitoring in Deutschland	
12:00	Mittagspause <i>Lunch Break</i>	
12:45	<u>Sektion 2:</u> Kulturerbeverträglichkeits-Prüfungen im Kontext des Welterbes <i>Section 2: Heritage Impact Assessments in a World Heritage Context</i> Moderation: Tino Mager, Präsident ICOMOS Deutschland Kulturerbeverträglichkeits-Prüfungen im Kontext des Welterbes: Dos and Don'ts <i>Heritage Impact Assessments in a World Heritage Context: Dos and Don'ts</i> (Nicholas Clarke, ICOMOS)	

	<p><i>Preventive Monitoring in Germany</i> (Frank Hesse, ICOMOS Deutschland)</p>
	<p>Wrap-Up Diskussion <i>Wrap-up Discussion</i></p>
17:30	<p>Tagungsende <i>End of Conference</i></p>

Curricula Vitae

Hjördis Dall

Studentin Baukulturerbe | Bauen mit Bestand
M.Sc. an der HSRM in Wiesbaden. 2021 Bachelorabschluss im selben Fachbereich. Zuvor Studium der Germanistik und Kunstgeschichte in Mainz und Kiel. Praktische Erfahrungen als studentische Hilfskraft in der Beratung und Planung für kulturelles Erbe während des Bachelorstudiums. Anschließend berufliche Tätigkeit in einem Architekturbüro. Seit 2024 angestellt bei der Landesdirektion Denkmalpflege in der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz.

Tamás Fejérdy

architect, Doctor of Liberal Arts, Piero Gazzola Prize winner, monument conservator. 1976–2013 staff member of the Hungarian Central Institute for the Protection of Historic Monuments. 2002–2003 chairperson of the UNESCO World Heritage Committee. Honorary Member of ICOMOS; Associate Professor at Budapest University of Technology; staff member of the Institute of Advanced Studies Kőszeg (Hungary). Areas of expertise: integrated protection of built heritage and protected areas, World Heritage, theoretical and practical issues of conservation.

Friederike Hansell

hat World Heritage Studies (Cottbus) studiert. Als KMK-Koordinierungsstelle Welterbe im Auswärtigen Amt fungiert sie seit 2022 als deutscher Focal Point und Beauftragte der KMK für das UNESCO-Welterbe. Sie verfügt über langjährige Erfahrung in allen Bereichen des UNESCO-Welterbes auf nationaler und internationaler Ebene. Sie ist die zentrale Anlaufstelle für das UNESCO-Welterbezentrum und u.a. für die verfahrenstechnische und fachliche Beratung im Welterbekontext zuständig.

Ulrike Herbig

Dr., ist Senior Scientist an der Fakultät für Architektur und Raumplanung der TU Wien und Leiterin der Monitoringgruppe von ICOMOS Austria. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich präventives Monitoring sowie interdisziplinäre und digitale Dokumentation von Kulturerbe.

Frank Pieter Hesse

Dipl.-Ing. Architekt, Stadtplaner, Denkmalpfleger. *1948. 1970–1976 Studium der Architektur und Stadtplanung, HfBK und Gesamthochschule Kassel; 1976–1984 Stadtplaner in verschiedenen Stadt- und Landschaftsplanungsbüros in Bremen; 1985–1995 Konservator, Denkmalschutzamt der Freien und Hansestadt Hamburg; 1995–2006 Leiter der Abteilung Bau- und Kunstdenkmalpflege, Landesdenkmalamt Berlin; 2006–2013 Leiter des Denkmalschutzamtes, Freie und Hansestadt Hamburg. Seit 2006 Mitglied von ICOMOS Deutschland, seit 2013 Mitglied der Monitoring-Gruppe von ICOMOS Deutschland, 2018–2025 Sprecher der Monitoring-Gruppe. Seit 2017 Vorsitzender des Beirats für das UNESCO-Welterbe der Hansestadt Wismar.

Michael Kloos

studierte Architektur und Stadtplanung an der Universität Karlsruhe und fokussiert seine Arbeit auf Schnittstellen zwischen Stadtplanung und Stadtentwicklung und den Erhalt, das Management sowie die nachhaltige Entwicklung von kulturellem Erbe.

Seit 2016 leitet Michael Kloos sein eigenes Büro michael kloos planning and heritage consultancy mit Sitz in Aachen, das sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene in UNESCO-Welterbestätten beratend tätig ist.

2016 wurde Michael Kloos für die Professur Sicherung und nachhaltige Entwicklung historischer Stadt- und Kulturlandschaften an die Hochschule RheinMain, Wiesbaden, berufen. Seit 2022 leitet er dort ebenfalls den UNESCO Chair für Historische Stadtlandschaften und Kulturerbe-Verträglichkeitsprüfungen.

Vera Kucová

Ing. arch., has worked in the National Heritage Institute in Prague (NPÚ) since 1984. She has been mainly involved in the agenda concerning conservation areas and cultural landscapes. Currently, she heads the Department of Heritage with International Status at the General Directorate of the NPÚ, where the monitoring of World Heritage sites and cooperation with site managers are con-

centrated. She is a member of ICOMOS and since 2007 also a member of the Czech National Commission for UNESCO.

Matthias Maluck

ist Leiter der Abteilung für Raumplanung sowie Welterbebeauftragter für Haithabu und Danewerk im Archäologischen Landesamt Schleswig-Holstein. Er hat über 20 Jahre Erfahrung im Management von archäologischem Kulturerbe und betreute mehrere internationale Projekte zum Schutz von Kulturlandschaften. Er ist für die landesweite Beteiligung des Landesamtes bei Planungen und Maßnahmen sowie für das Site Management der Welterbestätte verantwortlich.

Florian Meixner

hat Geschichte und Wissenschaftsgeschichte in Graz (Österreich) und Calgary (Kanada) studiert. Nach Stationen im Wissenschafts- und Kulturbetrieb ist er seit 2018 für den Fachbereich Welterbe und Kulturgüterschutz der Österreichischen UNESCO-Kommission verantwortlich. Zudem ist er als Mitglied einschlägiger nationaler Gremien und Arbeitsgruppen regelmäßiges Mitglied österreichischer Delegationen, u.a. zu Sitzungen des Welterbekomitees. Seit 2021 lehrt er an der Universität Wien.

Berta de Sancristóbal

heads the Europe and North America Unit of the UNESCO World Heritage Centre since 2022. A graduate of the École Normale Supérieure in Paris, specialised in contemporary political philosophy, she joined the UNESCO Culture Sector in 2006 where she worked in different sections. She co-edited the UNESCO's World Report Investing in Cultural Diversity and Intercultural Dialogue (2009) and worked for eight years at the Secretariat of the 2003 Convention for the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage before taking up duty at the Secretariat of the 2005 Convention for the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions.