

archimaera
architektur.kultur.kontext.online

Carola S. Neugebauer
(Aachen)

Interdisziplinär, multilateral und transparent?

Dialoge im Management von UNESCO-Weltkulturerbestätten

Ausgezeichnet schutzbedürftig sind UNESCO-Weltkulturerbestätten, und nachhaltig sollen sie entwickelt werden. Tatsächlich ist die Bewahrung des Kulturerbes nicht nur ein Beitrag zu nachhaltiger Raumentwicklung, sondern der UNESCO-Status selbst kann diese auslösen und befördern.

Das lokale Welterbemanagement ist dabei ein entscheidender Faktor. Doch was macht es erfolgreich? Welche Rolle spielt darin der Dialog? Welcher Dialogqualitäten bedarf es, und wie könnte man sie steuern? Illustriert mit Beispielen der Managementpraxis in den Weltkulturerbestätten Stralsund, Wismar und St. Petersburg geht der Beitrag diesen Fragen nach und skizziert das breite Wirkpotenzial des UNESCO-Labels für nachhaltige Stadtentwicklung.

<http://www.archimaera.de>
ISSN: 1865-7001
urn:nbn:de:0009-21-46984
Juli 2018
#7 "Dialog"
S. 25–35



Einleitung

Ausgezeichnet schutzbedürftig sind UNESCO-Weltkulturerbestätten. Ausgezeichnet sind diese Stätten, weil sie "Teile des Kultur- oder Naturerbes von außergewöhnlicher Bedeutung sind und daher als Bestandteil des Welterbes der ganzen Menschheit erhalten werden müssen".¹ Zehn Kriterien, sechs davon für Kulturstätten anwendbar, und die Merkmale der Integrität und Authentizität begründen den *Outstanding Universal Value* einer UNESCO-Welterbestätte, welcher von der Staatengemeinschaft der UNESCO und ihren beratenden Fachgremien bestätigt wird. Gleichzeitig sind diese Stätten oftmals in hohem Maße schutzbedürftig, denn Kriege, Umweltzerstörungen und die weltweite Urbanisierung bedrohen ihren Erhalt.² Es sind Gefährdungskulissen, die insbesondere auch städtische Welterbestätten bedrohen und zu Reflexionen in Praxis und Forschung drängen.³

"Maximal nachhaltig" ist ein weiterer Slogan, unter dem Welterbestätten firmieren könnten. Denn die Welterbekonvention und ihre *Operational Guidelines*⁴ stellen den Schutz des Welt(kultur)erbes als "Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung"⁵ heraus und sagen explizit die Nutzung von Welterbegütern zu, sofern diese "ökologisch und kulturell nachhaltig" ist.⁶ Sie betonen zudem – neben dem zentralen Anliegen des Bewahrens – die (Weiter-)Entwicklung als konstitutives, wertstiftendes wie werterhaltendes Merkmal einzelner Kategorien von Weltkulturerbestätten. Es sind die Kategorien der "Historic Towns and Town Centres" und "Cultural Landscapes".⁷ Ihre nachhaltige Entwicklung – im Sinne einer lokalen Inwertsetzung des Kulturerbes, welche die Anliegen des Schutzes und der Pflege mit denen der sozio-ökonomischen Nutzung und Fortentwicklung symbiotisch austariert – birgt sowohl enorme Chancen, als auch Herausforderungen für die Welterbestätten.⁸ Sie werden spätestens seit der *UNESCO-Recommendation on Historic Urban Landscapes* (2011) sichtbar und intensiv in Wissenschaft und Praxis diskutiert.⁹

Ziel der internationalen Welterbekonvention ist folglich beides, der Schutz

und die Gestaltung der nachhaltigen Entwicklung einer Welt(kultur)erbestätte. In diesem Sinne entwickelt sich in der Staatengemeinschaft der UNESCO, unter Wahrung der Souveränität jedes Einzelstaates, das komplexe Welterbeschutzsystem stetig fort. Es umfasst vielfältige Maßnahmenbereiche¹⁰ und basiert wesentlich auf dem Zusammenspiel der globalen bis lokalen Handlungsebenen. Der nationalen und vor allem lokalen Ebene kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Ihnen obliegt das Management der einzelnen Welterbestätten, welches unter anderem Fragen der Steuerung (Planungs-, Umsetzungs- und Kontrollinstrumente), Finanzierung und Bildung zu den Themen Schutz und Entwicklung des Welterbes umfasst bzw. umfassen soll.¹¹

Die lokalen Ansätze und Instrumente des Welterbemanagements sind heute dementsprechend komplex und in Europa vielgestaltig ausgeprägt. Wesentliche Bausteine sind darin beispielsweise der Welterbemanagementplan, Formen des Welterbemonitorings, Institutionen wie WelterbemanagerInnen und Welterbebeiräte, Konfliktmechanismen und Heritage Impact Assessments sowie Welterbebesuchertentren. Sie spiegeln zum einen Anregungen aus internationalen Debatten, aus Austausch- und Lernprozessen zwischen Welterbestätten und zum anderen die vielfältigen, positiven wie negativen Erwartungen lokaler Akteure zu Wirkungen des Welterbestatus auf lokale Entwicklungen. Es sind durchweg informelle, das heißt gesetzlich nicht verankerte und normierte Instrumente und Ansätze der Steuerung und Inwertsetzung (Bewahrung und Nutzung). Sie basieren auch deshalb in hohem Maße auf dem Zusammenspiel und dem Dialog zahlreicher Akteure.

Doch was bewirken dieses komplexe, instrumentelle Zusammenspiel und der Dialog der Akteure für die lokale Ebene tatsächlich? Was sind die potentiellen und nachweisbaren Wirkungen des Welterbestatus für nachhaltige Entwicklungen vor Ort? Was sind wesentliche Dialogqualitäten im lokalen Welterbemanagement heute, welche diese nachhaltig-bewahrende Entwicklung fördern? Und welche Schlussfolge-

rungen sind daraus für die Instrumente und Ansätze des lokalen Welterbemanagements zu ziehen?

Im Beitrag möchte ich diesen Fragen mit Hilfe exemplarischer Beobachtungen aus der Praxis des lokalen Welterbemanagements nachgehen. Die Kurzberichte basieren auf Daten und Einblicken, welche über mehrere Jahre zu deutschen Welterbestädten mit historischen Altstädten gesammelt und für die Fallstudien Wismar und Stralsund in Deutschland sowie St. Petersburg in Russland vertiefend untersucht wurden.

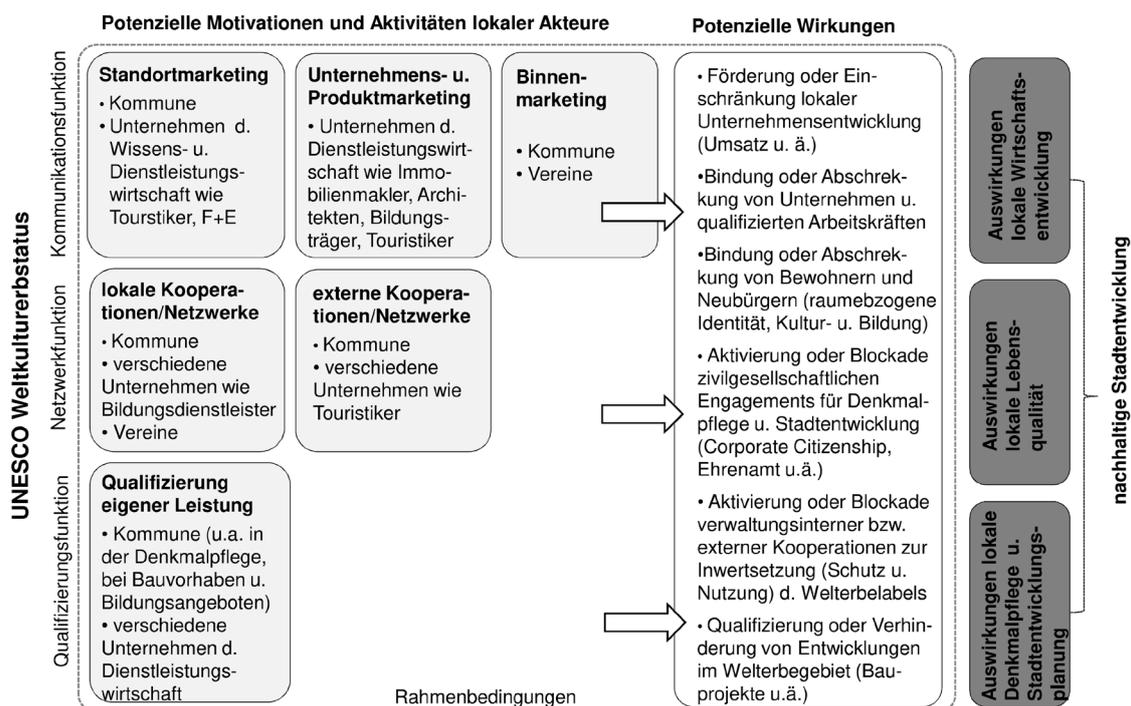
Wirkungen des Welterbelabels für nachhaltige Stadtentwicklung

Nachhaltige Stadtentwicklung ist die Balance zwischen Schutz und Pflege einerseits und Entwicklung einer Städte andererseits, ohne den jeweils anderen Part zu unterbinden bzw. zu gefährden. Sie umfasst in diesem Beitrag zudem das Prinzip der Ressourcenschonung, was beispielsweise den sorgsamsten Umgang mit den Ressourcen der Lokalakteure in Form von Zeit, Kapital oder Wissen meint. Die potentiellen Wirkbereiche des UNESCO-Labels auf die Stadtentwicklung lassen sich ausgehend von der Konzeptualisierung des Welterbestatus als Label mit den Funktionen Kommunikation, Qualifizierung und Vernetzung skizzieren.¹² In die-

ser Logik verdeutlicht Abbildung 1 das querschnittsorientierte Wirkpotenzial des Labels, welches Wirkungen in den Bereichen lokale Lebensqualität, Wirtschaftsentwicklung sowie Denkmalpflege und Stadtplanung hinterfragt lässt.

Tatsächlich ist dieses Wirkspektrum vollumfänglich nachweisbar.¹³ Demnach kann der Welterbestatus Gefühle der Ortsbindung und Identität der Bewohner stärken. In den Fallstudien Stralsund, Wismar und St. Petersburg fühlten sich beispielsweise zwischen einem Viertel bis zu einem reichlichen Drittel der befragten Bewohner aufgrund des Welterbestatus emotional berührt und an den Ort gebunden. Es sind insbesondere diejenigen Einwohner, welche ohnehin die physisch-materiellen und historischen Merkmale des Ortes, wie den Kirchturm in der Stadt, in ihrer personalen, raumbezogenen Identitätskonstruktion verankert haben. Im Bildungs- und Freizeitbereich sahen zudem bis zu 16% eine Bereicherung ihrer Lebensqualität durch welterbebezogene Angebote, zum Beispiel in Form von Sonderausstellungen, Schulprojekten und Feiern zum jährlichen Welterbetag. Hier zeigten sich jedoch zwischen den Fallstudien deutliche Unterschiede, nämlich in Abhängigkeit von den lokal verfolgten Ansätzen der Welterbebewertung in diesem Wirkungsfeld.

Abb. 1. Die potenziellen Wirkbereiche des UNESCO-Weltkulturerbelabels. Aus: Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8).



Im wirtschaftlichen Bereich können vor allem diejenigen Wirtschaftsbranchen vom Welterbelabel profitieren, deren Produkte bzw. Dienstleistungen gezielt mit dem Ort arbeiten. Das trifft unter den untersuchten Branchen am stärksten für den Tourismus und die Immobilienwirtschaft zu, wo die sogenannten harten und weichen Welterbetouristen Besucherzahlen sanft heben können und das UNESCO-Label im Immobilienmarketing in sehr spezifischen Zielgruppen für ein erstes Interesse am Makrostandort mitsorgen kann.¹⁴ Keine bzw. kaum Wirkungen auf den Umsatz, die Vermarktung bzw. Produktentwicklung zeigten sich in Wismar, Stralsund und St. Petersburg für Restauratoren und Bauunternehmen im Bereich Altbausanierung sowie in ingenieurtechnischen F+E-Unternehmen, Unternehmen mit hochqualifizierten Mitarbeitern in den Bereichen Gesundheit und Hochschule. Im Bereich der öffentlichen Stadtplanung und Denkmalpflege sind positive Wirkungen hin zu mehr integrativem Denken und Handeln sowie zu erhöhter fachlicher Qualität und Finanzkraft des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege möglich.¹⁵

Letztlich stehen diese Wirkungen des UNESCO-Status in den Bereichen der öffentlichen Hand, Lokalwirtschaft und Bevölkerung in den Fallstudien mehrheitlich im Einklang mit dem Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung. Dieses positive Wirken des Welterbelabels ist jedoch keineswegs garantiert. Ihm stehen ebenso nachweislich negative Wirkungen und Risiken gegenüber. In den Fallstudien zeigten sich negative Effekte in sehr geringem Umfang. Sie standen im Zusammenhang mit welterbebezogenen Konfliktfällen sowie mit Defiziten im lokalen Welterbemanagement. Zu ihnen gehören beispielsweise Kooperationsblockaden und Parallelstrukturen in der Stadtverwaltung, die Verlangsamung von Verwaltungsprozessen und Mehrkosten, die Verunsicherung bzw. Abschreckung einzelner lokaler Wirtschaftsakteure, Abwehrhaltungen lokaler Bevölkerungsgruppen oder gar die Stärkung partikularer statt allgemeinerwohlorientierter Interessen. Einige dieser negativen Wirkungen illustrieren die nachfolgenden Praxisberichte.

Im Ergebnis bestätigen eigene Forschung und weitere, wirkungsorientierte Studien dem UNESCO-Weltkulturerbestatus *zum Ersten* ein breites, interdisziplinäres Wirkpotenzial für die lokale Entwicklung, von Lebensqualität über Wirtschaft hin zur Praxis der Denkmalpflege und Stadtplanung. Das Label wirkt dabei jedoch maximal begleitend statt entscheidend, wie die Beispiele aus der Tourismus- und Immobilienwirtschaft sowie die Befragungsergebnisse zum Einfluss des Welterbelabels auf die Gefühle der Ortsbindung belegen.¹⁶ Sein Wirken ist außerdem intrinsisch limitiert. Demnach erzielt beispielsweise eine stetig wachsende Welterbetourismuswerbung nicht dauerhaft gleichsam wachsende Besucherzuwächse aufgrund der Erschöpfung der begrenzten Zielgruppe von Welterbetouristen.¹⁷ Darüber hinaus ist die Wirkungsintensität des UNESCO-Labels von verschiedenen Faktoren abhängig, zum Beispiel

- von der Aktivierung des Wirkpotenzials durch das Inwertsetzungshandeln der Lokalakteure: Je aktiver und querschnittsorientierter Lokalakteure mit Durchsetzungsvermögen den Welterbestatus in Wert setzen (schützen und nutzen), desto deutlicher und vielfältiger sind die Wirkungen des UNESCO-Labels für die Stadtentwicklung im Rahmen des intrinsisch Möglichen;
- von den differenzierten Raumkontexten einer Welterbestätte: Bei bedachtsamem Einsatz ihrer eingeschränkten Ressourcen profitiert eine periphere, ökonomisch-demographisch schwierige Region vom Welterbestatus relativ deutlicher als eine metropole, wachsende Region;¹⁸
- von überlokalen Faktoren wie dem Bundesinvestitionsprogramm für nationale UNESCO-Welterbestätten (2009–2014).

Zum Zweiten verdeutlicht die eigene Forschung, dass die lokalen Wirkungen des Welterbestatus nicht per se nachhaltige Stadtentwicklung befördern. Vielmehr bestimmt das lokale Welterbemanagement mit seinen Akteuren und Instrumenten maßgeblich die Wirkrichtung des Labels. Kommunikationspro-

zesse und ihre Qualitäten spielen dabei eine wichtige Rolle, wie die folgenden Praxisberichte verdeutlichen.

Praxisberichte

Interdisziplinär-integrative Dialoge: Ein Beispiel aus Stralsund

Die Hansestadt Stralsund war in Deutschland ein Vorreiter in dem Gedanken und Handeln, das lokale Welterbemanagementsystem sowohl auf den Schutz des Welterbes, als auch auf die sozioökonomische Nutzung des Labels im Sinne nachhaltiger Stadtentwicklung auszurichten.¹⁹ So war die Welterbebewerbung motiviert durch vielfältige Wirkerwartungen denkmalpflegerischer, soziokultureller und ökonomischer Art angesichts der enormen demographisch-wirtschaftlichen Herausforderungen der Stadt seit dem Strukturbruch 1990. Diese lokalen Erwartungen und Intentionen fanden in der Ausgestaltung des Welterbemanagementsystems ihren Niederschlag: Die neuen Instrumente Welterbemanagementplan, der zivilgesellschaftliche Wismarer Welterbebeirat sowie die Position des Welterbemanagers zielten eindeutig sowohl auf die Bewahrung des materiellen Kulturerbes, als auch auf die sozioökonomische Inwertsetzung.

Die Umsetzung dieser Ideen nach der Ernennung der Stadt zum UNESCO-Weltkulturerbe 2002 offenbarte jedoch nicht nur Vorzüge und Qualitäten des neuen informellen Instrumentariums, sondern auch deutliche Schwächen. Demnach bewirkte das Welterbemanagement lange Zeit (2002–2010) nicht nur Positives in den Bereichen Bildung, Identitätsbildung/ Ortsbindung und Ehrenamt.²⁰ Es produzierte vielmehr auch partielle Parallelstrukturen in der Stadtverwaltung sowie Verwerfungen und Kooperationsblockaden zwischen der Tourismusagentur und dem Welterbemanager beziehungsweise zwischen dem Welterbemanager und der Denkmalpflege.

Die Gründe dafür waren vielfältig. Ein Grund waren zwischenmenschliche Spannungen, unter anderem basierend auf mangelndem Vertrauen in die Fachkompetenzen des jeweils anderen. Das spiegelt sich beispielhaft in folgender Aussage eines lokalen Touristikergesellschafters

genüber dem Welterbemanager und dem Denkmalpfleger wider: "Nun ist der Welterbestatus da. Jetzt lasst uns mal ran! Die Vermarktung des Labels machen wir!" Tatsächlich war die welterbespezifische Tourismus- und Standortwerbung durchaus auch ein Thema des Stralsunder Welterbemanagers.

Diese Aufgabendopplungen zu etablierten Stadtverwaltungsbereichen bzw. eine Unschärfe in der inhaltlichen Definition der neuen Welterbemanagement-Instrumente waren demnach eine zweite, wesentliche Problemursache. Neben klareren Definitionen der informellen Instrumente fehlte ein dauerhaftes, interdisziplinäres Dialogforum mindestens in der Stadtverwaltung, um das Vorgehen bei der Welterbe-Inwertsetzung zu koordinieren und integrieren bzw. Konfliktpunkte zu verhandeln.

Letztlich bedingte auch der Prozess, das heißt die Art und Weise, wie das neue Welterbemanagementsystem in die lokalen Verwaltungsstrukturen eingeführt wurde, die Schwierigkeiten. Die institutionellen Neuerungen (u.a. Welterbemanager, Welterbebeirat, Managementplan) und ihre inhaltlichen Zielrichtungen wurden in der Welterbe-Bewerbungsphase stadtverwaltungsintern nämlich nicht konsequent zwischen den Fachressorts diskutiert und abgestimmt, sondern vornehmlich vom scheidenden Stadtplanungsamtsleiter und der Denkmalpflege ausgeformt und formuliert. Neben den genannten inhaltlichen Unschärfen resultierte dieses Vorgehen in Abschottungs- und Ausgrenzungsbestrebungen etablierter Akteure. Dem Welterbemanager wurde in der Folge beispielsweise konsequent der Zugang zu lokalen privatwirtschaftlichen Netzwerken oder verwaltungsinternen Gesprächskreisen verweigert, statt interdisziplinäre Kooperation zu suchen.

Im Ergebnis steht Stralsunds Welterbemanagement – trotz der skizzierten Schwierigkeiten – für einen Ansatz interdisziplinär-integrativer Dialoge. Sie gelangen nämlich vor allem zwischen dem Welterbemanager und der lokalen Zivilgesellschaft sowie teilweise innerhalb der Stadtverwaltung und zeitigten Wirkungserfolge im Bereich der lokalen Lebensqualität. Das breite und mit der Welterbebewerbung anvisierte

Wirkspektrum des Labels für nachhaltige Stadtentwicklung wurde in Stralsund jedoch lange Zeit nicht voll erschlossen: Sowohl problematische Akteurskonstellationen als auch prozessuale und inhaltliche Unzulänglichkeiten in der Einführung bzw. Ausgestaltung des neuen Welterbemanagement-Instrumentariums erschwerten bzw. verhinderten interdisziplinär-integrative Dialoge zwischen lokalen Akteuren. Einige Personalwechsel und Reformen, wie beispielsweise die Ergänzung der fachübergreifenden Bürgermeister-Gesprächsrunde durch den Themenbereich Welterbemanagement, deuten seit 2010 auf Verbesserungen der lokalen Welterbe-Inwertsetzung hin.

Multilaterale Dialoge: Beispiele aus St. Petersburg und Stralsund

Die Welterbemanagementenerfahrungen Stralsunds betonen die Bedeutung lokaler interdisziplinär-integrativer Dialoge für nachhaltige Entwicklung. Es ist eine Herausforderung für das Denken und Handeln, die gleichsam alle Akteure bewahrender Stadtentwicklung betrifft. Ein Spezifikum des Managements von UNESCO-Welterbestätten ist hingegen die multilateral-vertikale Kommunikation zwischen Akteuren der lokalen bis globalen Ebene. Die Notwendigkeit sowie Schwierigkeiten und möglichen Konsequenzen dieser Dialoge für nachhaltig-bewahrende Stadtentwicklung sollen die folgenden Beispiele von Bauprojekten bzw. Welterbekonflikten in St. Petersburg und Stralsund verdeutlichen.

In St. Petersburg entfaltete sich zwischen 2005 und 2010 ein weltweit verfolgter Konflikt um den Bau des sogenannten Ohta-Centers an der Newa am Rande des Welterbekerntgebietes der Innenstadt. Der Gazprom-Konzern, die regie-

renden Stadtparlamentsparteien unter der Gouverneurin St. Petersburgs sowie die Leitungskreise der Stadtverwaltung einschließlich der politisch verknüpften Führungen des regionalen Amtes für Denkmalpflege und Stadtplanung vertraten mit Duldung von ICOMOS Russland eine vor allem ökonomisch orientierte Haltung gegenüber dem Weltkulturerbe der Stadt: Sie befürworteten einen Bürokomplex mit einem ca. 300m hohen Turm als Gazprom-Hauptquartier. Gegen dieses Vorhaben engagierte sich ein breites Bündnis lokaler und globaler Akteure. Ein sehr aktiver Teil der lokalen Zivilgesellschaft aus Einzelpersonen, Umweltschutzgruppen und Fachorganisationen, die lokalen Oppositionsparteien, internationale Experten der Stadtplanung, Denkmalpflege und des Kulturbetriebes sowie die Vertreter von UNESCO und ICOMOS International sprachen sich gegen die Hochhausplanungen aus, welche die historische Bauhöhe der Petersburger Innenstadt von 48m um ein Weites überschritt. Die auf Horizontalität basierende materielle Authentizität der Stadt(landschaft) war grundlegend gefährdet (Abb. 2). Letztlich wurden die Planungen aufgrund der Opposition und des Eingreifens des russischen Präsidenten für den geplanten Standort seitens der Stadt im Dezember 2010 eingestellt. Dem vorangegangen waren ein internationaler, städtebaulich-architektonischer Wettbewerb sowie Besuche von Joint Missions der UNESCO und ICOMOS International als beratende Institutionen. Die Stadtregierung versuchte, diese und die lokale Öffentlichkeit in ihrem Sinne zu beeinflussen, indem sie Informationen wie Daten- und Sachfakten sowie Ergebnisse der UNESCO-/ICOMOS-Treffen zurückhielt oder mehrdeutig kommunizierte. Zudem versuchte sie, Kontakte zwischen den internationalen UNESCO-Vertretern und lokalen Pro-

Abb. 2. Eine Fotomontage zum geplanten Hochhaus des Ohta Center im Rahmen einer Sichtfeldanalyse des St. Petersburger Amtes für Denkmalpflege. Aus: Gorbatenko 2009..





Abb. 3. Der Museumsbau des Ozeaneums in Stralsund, Entwurf von Behnisch Architekten und eröffnet 2008. Aus: Liliana Kotte 2010.

jektgegnern zu unterbinden und betrieb intensive PR-Arbeit, einschließlich Meinungsumfragen in ihrem Sinne.²¹ Die lokale Zivilgesellschaft initiierte und nutzte wiederum ihre internationalen Kommunikationskanäle zur Einflussnahme und entfaltete intensive Aktivitäten (Straßenproteste, Petitionen, Gerichtsklagen, PR u.a.).

In *Stralsund* blieben die "gewaltigen Spannungen"²² im Vorfeld des Baus des Ozeaneums (Abb. 3) in der Welterbepufferzone hinter den Kulissen der medialen Öffentlichkeit verborgen. Wesentlich für die Spannungen waren die unterschiedlichen Zielauffassungen zum Welterbemanagement lokaler und überlokaler Akteure. So vertraten die Stralsunder Stadtpolitik und -verwaltung, einschließlich der Denkmalpflege, sowie der seit 1999 agierende externe Gestaltungsbeirat der Stadt geschlossen ein auf "sozioökonomische Entwicklung"²³ orientiertes und die Originalität Stralsunds betonendes Zielsystem. Diese Haltung kontrastierte mit der ausschließlich originalorientierten Authentizitätsauffassung der Monitoringgruppe von ICOMOS Deutschland: Sie lehnte in der Welterbepufferzone großbauliche Entwicklungen ab. Gestützt auf einen internationalen Architekturwettbewerb, dessen Vorbereitung, Durchführung und Ergebnisse sowohl lokal in öffentlichen Sitzungen des externen Gestaltungsbeirates diskutiert, als auch dem UNESCO-Welterbe-Zentrum in Paris rechtzeitig vorgelegt wurden, wurde der Museumsbau in seiner

zeitgenössischen Architektursprache schließlich ohne internationalen Widerspruch und lokalen Widerstand umgesetzt und 2008 eröffnet. Einzig die Monitoringgruppe von ICOMOS Deutschland blieb dagegen: sie hatte "weder Interesse für, noch Mitdenken bei dem perspektivischen Stadtentwicklungsprojekt" gezeigt²⁴ und ihre ablehnende Position nicht öffentlich darstellen und diskutieren wollen, beispielsweise im Rahmen ihrer Stralsund-Besuche.

Diese zwei Bauprojekte verweisen letztlich auf die zentrale Rolle multilateraler, global-lokaler Dialoge im Management von Weltkulturerbestätten. Die Herausforderung besteht darin, neben der Vielfalt lokaler Interessenlagen und Auffassungen von Stadtentwicklung, auch mit den potenziell divergierenden Auffassungen der überlokalen Akteure des Welterbesystems umzugehen. Divergenzen können beispielsweise, wie hier skizziert, zwischen ICOMOS International und ihren Nationalkomitees auftreten.

Die Beispiele verdeutlichen zudem, dass die lokal-globalen Verhandlungen der Auffassungen und Zielsysteme zu (sehr) unterschiedlichen Ergebnissen führen können: zum Bauen oder zum Nicht-Bauen eines Projektes. Sie lassen auch deshalb *zum einen* kritisch nach der Akteurs-, Zeit- und Kontextgebundenheit der Verhandlungsergebnisse und der Spiegelung lokalpolitischer, geopolitischer und sonstiger Interessen fragen.²⁶ *Zum anderen* weisen die Konflikte in Stralsund und St. Petersburg, wie die vorangegangene Episode, auf Kommunikationsprozesse und ihre Dialogqualitäten bzw. -defizite hin. Damit ist die Frage verbunden, inwiefern diese durch die Ausformung der informellen Welterbemanagement-Instrumente und deren Zusammenspiel mit den formellen Instrumenten der Stadtplanung – beispielsweise durch das Zusammenlegen der unterschiedlichen, zum Teil welterbespezifischen Beiratsstrukturen – im Sinne bewahrend-

nachhaltiger Stadtentwicklung gestaltet werden könnten.

Transparente Dialoge – Ein Beispiel aus Wismar

Die Hansestadt Wismar wurde 2002 zusammen mit Stralsund zum UNESCO-Weltkulturerbe ernannt, und auch die Erfahrungen dieser Stadt mit dem Management ihres Erbes bieten hilfreiche Einblicke. Ein Beispiel sind die Entwicklungen zum *Alten Hafensareal* in der Welterbepufferzone.

Bereits in den 1990er Jahren war es das Anliegen der Stadt, dieses Gebiet zu entwickeln. Ein städtebauliches Konzept wurde erarbeitet, international ausgezeichnet und im späteren Wismarer Welterbemanagementplan festgeschrieben. Doch auch aufgrund des Scheiterns einer Großprojektidee, der sogenannten Holzstadt, war bis Ende der 2000er Jahre wenig vom Konzept umgesetzt. Stattdessen kam es zum Ende der letzten Amtsperiode der Oberbürgermeisterin (OB) zu Verwerfungen und Unmut innerhalb der Stadtverwaltung und -politik. Anlass waren die Idee und das Vorgehen der OB, auf dem Areal eine Markthalle zu entwickeln. Heftige Kritik innerhalb der Stadtpolitik- und -planung entfachte das Projekt zum einen wegen der historisierenden und dekontextualisierten Architekturvorstellungen der Oberbürgermeisterin. So erinnern sich zwei damals involvierte Akteure wie folgt: "und jetzt soll[te] die Fassade wieder anders sein, angeblich wegen einer Empfehlung der ICOMOS-Gruppe!" (Stadtpolitiker), und "tatsächlich war es, weil sie [die Oberbürgermeisterin] ein Urlaubsbild aus Bergen in Norwegen im Kopf" hatte.²⁷

Zum ändern sorgte das wiederholt intransparente Vorgehen der OB für Konflikte und Verunsicherungen. Denn als Spitze der Stadtverwaltung und Stadtpolitik nutzte sie die Schwachstellen der neuen, nach der Anerkennung als UNESCO-Weltkulturerbe installierten informellen Instrumente der bewahrenden Stadtentwicklung und des Welterbemanagements²⁸ für die Durchsetzung ihrer partikularen Interessen.²⁹ Sie instrumentalisierte insbesondere die neuen beratenden Institutionen, die Monitoringgruppe von ICOMOS Deutschland sowie den Sachverständigenbei-

rat: "Im Falle des Hafenprojektes wurde das Stadtparlament beispielsweise willentlich über Fachurteile der ICOMOS-Monitoringgruppe falsch informiert, die Festlegungen des Welterbemanagementplans gebrochen und durch Vorschoben bzw. unabgesprochenes Einschalten des externen Wismarer Sachverständigenbeirates die lokale, am Welterbemanagementplan festhaltende Denkmalpflege und Stadtplanung ausgeschaltet".³⁰ Dies war unter anderem möglich, weil beispielsweise die Treffen mit der ICOMOS-Monitoringgruppe stets unter Ausschluss der Stadtpolitik und -öffentlichkeit stattfanden und die Sachverständigen von der OB und Vertretern der Stadtverwaltung und Bürgerschaft nicht turnusgemäß gewählt wurden.

Eine lokale Wirkung dieser intransparenten Kommunikationsstrategie war die Ausprägung einer Stimmung des Misstrauens innerhalb der Stadtverwaltung und -politik. Eine andere sind negative Gefühle in Teilen der Wismarer Zivilgesellschaft und Bauwirtschaft, bei Bauprojektentscheidungen der Willkür und Entscheidungsinkonsistenz der Stadtpolitik ausgesetzt zu sein.³¹ Beide Effekte behindern letztlich eine bewahrende Stadtentwicklung, welche idealerweise auf Kooperation und Integration fußt. Zudem bewirkte unter anderem der skizzierte Konflikt, dass einer emotionalisierten, historisierenden Entwicklungsauffassung Vorschub geboten wurde und Wismars Stadtentwicklung eine Zeit lang geprägt schien durch eine "Atmosphäre des Stillstands (Musealisierung, Käseglocke)" und die "Schwächung des [substanzorientierten] lokalen Denkmalschutzes".³²

Diese Wirkungen erinnern letztlich daran, dass zum einen die Durchsetzung des in Europa scheinbar tief verankerten, originalorientierten historischen Authentizitätsverständnisses der Denkmalpflege auf lokaler Ebene keineswegs garantiert ist. Zum anderen zeichnet sich erneut die zentrale Stellung der Kommunikation, des Dialogs im Welterbemanagement bzw. in der bewahrenden Stadtentwicklung ab. Die durch die Welterbeauszeichnung bedingten neuen informellen Instrumente wie die Beiratsstrukturen (Sachverständigenbeirat, ICO-

MOS Deutschland Monitoringgruppe) garantieren jedoch keinesfalls per se die transparente Verhandlung unterschiedlicher Schutz- und Entwicklungsvorstellungen. Sie können vielmehr für partikulare, machtpolitische oder sonstige Ziele und Intentionen in gewissen Umständen missbraucht werden. Defizite in der inhaltlichen Ausgestaltung der Instrumente gewähren dem Vorschub.

Zusammenfassung und Fazit

Wie im Beitrag skizziert birgt der Welterbestatus nachweislich das Potenzial, Stadtentwicklung im Querschnitt der Themen Lebensqualität, Wirtschaftsentwicklung sowie Denkmalschutz und Stadtplanung als begleitender (nicht entscheidender) Wirkfaktor zu bedingen. Seine Wirkung in Richtung nachhaltig-bewahrender Stadtentwicklung ist dabei jedoch nicht per se garantiert. Vielmehr sind die lokalen Effekte des UNESCO-Labels entscheidend vom räumlichen Kontext der Welterbestätte und dem Inwertsetzungshandeln der lokalen Akteure abhängig.

Die Praxisberichte aus Stralsund, Wismar und St. Petersburg verdeutlichen die zentrale Stellung des Dialogs in der nachhaltigen Stadtentwicklung. Dies gilt insbesondere für Weltkulturerbestädte, wo die informellen Instrumente des Welterbemanagements (Welterbemanagementplan, Beiratsstrukturen, Welterbemanager u.a.) wesentlich auf dem Abstimmen und oftmals auf dem Konsens unterschiedlicher lokaler bis globaler Akteure beruhen. Interdisziplinär-integrativ, multilateral und transparent geführte Dialoge zwischen Verantwortlichen innerhalb der Stadtverwaltung, Stadtgemeinschaft und mit externen Experten in den Handlungsbereichen Welterbeschutz und Welterbenutzung befördern demnach maßgeblich nachhaltig-bewahrende Entwicklung.

Die Dialogqualitäten der Transparenz, Integration und Interdisziplinarität sowie der Vielseitigkeit (Multilateralismus) sind in der Welterbemanagementpraxis jedoch nicht immer die Regel. Auch das offenbarten die Praxisberichte. Sie verdeutlichen die möglichen negativen Konsequenzen, zum

Beispiel Kooperationsblockaden in der Stadtverwaltung und das Durchsetzen partikularer statt gemeinwohlorientierter Interessen. Die Gründe für Defizite in der Dialogführung bzw. -fähigkeit sind dabei vielfältig. Rühren sie zum einen von (zwischen)menschlichen Aspekten her, zum Beispiel von Persönlichkeits- und Kompetenzprofilen, sind sie zum anderen bedingt durch die instrumentellen Setzungen des lokalen Welterbemanagementsystems, welche sowohl den Kommunikationszeitpunkt und -prozess, als auch dessen Inhalte und damit Ergebnisse beeinflussen. Die Ausgestaltung und das Zusammenspiel aktueller Instrumente des Welterbemanagements setzen den Rahmen, welchen die betroffenen Lokalakteure entsprechend ihren Kompetenzen, Wertsystemen und Persönlichkeitsmerkmalen ausgestalten und nutzen bzw. missbrauchen. Je gründlicher demnach dieser Spielraum durch die achtsame Ausgestaltung der informellen Welterbeinstrumente definiert und lokal verankert wird, desto größer ist die Chance für gelungene, nachhaltige Entwicklung fördernde Dialoge, so die These.

Die Episoden aus Stralsund, Wismar und St. Petersburg bieten letztlich zahlreiche Anregungen für die Präzisierung und Optimierung der informellen Instrumente des Managements und für deren verbessertes Zusammenspiel mit dem etablierten Instrumentarium bewahrender Stadtentwicklung. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf das querschnittsorientierte Wirkpotenzial des Welterbelabels gilt es für die lokale Ebene noch immer, akteursensitive und kontextbezogene Welterbemanagementansätze und -instrumente achtsam zu entwickeln und umzusetzen. Darüber hinaus liegen Handlungsbedarfe auch auf überlokalen Ebenen, wenn es beispielsweise um die Transparenz global-lokaler Kommunikation geht oder um die Fortentwicklung neuer Welterbeinstrumente wie aktuell die Heritage Impact Assessments. Viele Neuerungen und Debatten sind hier im Gange und Forschung gefragt. Sie bieten viel Anlass für weiterführende Dialoge in und zwischen Wissenschaft und Praxis.

Anmerkungen

1 Siehe UNESCO (Hg.): *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*. Paris 1972, Präambel.

2 Siehe UNESCO 1972 (vgl. Anm. 1).

3 Siehe u.a. Ron Van Oers / Ana Pereira Roders: "Aligning agendas for sustainable development in the post 2015 world". In: *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development* 4/2 (2014), S. 122–132. Francesco Bandarin / Ron Van Oers: *The Historic Urban Landscape – Managing Heritage in an Urban Century*. Oxford 2012.

4 Siehe UNESCO (Hg.): *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. Paris 2012.

5 Siehe UNESCO 2012 (vgl. Anm. 4), I.B.6.

6 Siehe UNESCO 2012 (vgl. Anm. 4), II.F.119.

7 Siehe UNESCO 2012 (vgl. Anm. 4), Annex 3.

8 Vgl. u.a. Carola Silvia Neugebauer: *Ansätze perspektivischer Stadtentwicklung durch Inwertsetzung des UNESCO-Weltkulturerbestatus, untersucht in Städten peripherer und metropoler Räume*. Dresden 2014. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:14-qucosa-133324>. Bandarin/Oers 2012 (vgl. Anm. 3). Oers/Roders 2014 (vgl. Anm. 3).

9 Siehe u.a. Ron van Oers / Ana Pereira Roders: "Historic cities as model of sustainability". In: *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development* 2/1 (2012). S. 4–14; Oers/Roders 2014 (vgl. Anm. 3).

10 Maßnahmenbereiche sind die Listung, Warnung und

Streichung von Welterbestätten, ihr institutionalisiertes Management (einschließlich Monitoring, Planung und Finanzierung), Forschungen sowie Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit zum Thema Welterbe sowie Formen der internationalen, gegenseitigen Unterstützung und Hilfe.

11 Siehe u.a. UNESCO 2012 (vgl. Anm. 4). Brigitta Ringbeck: *Managementpläne für Welterbestätten. Ein Leitfaden für die Praxis*. Bonn 2008.

12 Siehe Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8). Roland Scherer / Julia Johnson / Simone Strauf: *Die wirtschaftlichen Effekte einer UNESCO Weltkulturlandschaft Bodensee - Expertise im Auftrag der Internationalen Bodensee-Konferenz*. Universität St. Gallen 2007.

13 Siehe u.a. Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8). Pricewaterhouse Coopers LLP (PwC): *The Costs and Benefits of UK World Heritage Site Status. A literature review for the Department for Culture, Media and Sport*. Department for Culture, Media and Sport, Cadw und Historic Scotland, 2007. Pricewaterhouse Coopers LLP (PwC): *The Costs and Benefits of World Heritage Site Status in the UK. Executive Summary*. Department for Culture, Media and Sport, Cadw und Historic Scotland, 2007. Rebanks Consulting LTD / Trends Business Research LTD: *World Heritage Status. Is there opportunity of economic gain? Research and analysis of the socioeconomic impact potential of UNESCO World Heritage Site status*. Lake District 2009.

14 Die Tourismusentwicklung steht im Zusammenhang mit dem Welterbethema stets zuallererst im Fokus. Tatsächlich ist das touristische Wirkpotenzial des Welterbelabels an sich bislang sehr begrenzt, siehe die Literaturschau in Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8). Denn zum

einen wirkt das Label lediglich bei 2–6% der Reisenden als entscheidend für die Wahl der Reisedestination, vgl. ebd., S. 53. Diese Gruppe der sogenannten "harten Welterbetouristen" ist daher noch in sehr vielen Welterbestätten als touristische Zielgruppe faktisch zu vernachlässigen, vgl. ebd., S. 196. Zum anderen wirkt der Welterbestatus auf die größere und tourismusrelevante Gruppe der "weichen Welterbetouristen" – welche mehr oder weniger deckungsgleich mit der Gruppe der Stadt- und Kulturreisenden diskutiert wird – vor allem "begleitend statt entscheidend", siehe ebd., S. 52. Im Bereich der Immobilienwirtschaft kommt dem Welterbelabel lediglich eine begleitend positive Wirkung im Marketing zu. Laut Fachexperten kann er jedoch nur bei der kleinen, speziellen Gruppe der privaten Investoren mit geringem Wissen zur Investitionstopographie ein erstes Interesse am Makrostandort Welterbestadt wecken. Entscheidend für die finale Investitionsentscheidung seien jedoch auch hier harte Fakten wie Marktgröße, wirtschaftlich-demographisches Potenzial der Region und Qualität der Immobilie.

15 Siehe Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8).

16 Siehe Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8).

17 Siehe Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8).

18 Für weitere detaillierte Ausführungen und Belege zu den Wirkbedingungen und Wirkungszusammenhängen siehe Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8).

19 Vgl. auch Pascale Marcotte/ Laurent Bourdeau: "Is the World Heritage label used as a promotional argument for sustainable tourism?". In: *Journal of Cultural*

Heritage Management and Sustainable Development 2/1 (2012), S. 80–91.

20 Für Details: Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8).

21 Siehe Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8), S. 132f.

22 Siehe Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8), S. 224.

23 Vgl. Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8), S. 224.

24 Vgl. Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8), S. 224.

25 Dies war sowohl in Stralsund der Fall als auch in St. Petersburg, vgl. Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8), S. 224f. und S. 143. In beiden Fällen wurden infolgedessen die fachliche Kompetenz und das Engagement der ICOMOS Nationalkomitees zunehmend differenziert und kritisch gesehen. Weitere Praxisbeispiele verdeutlichen zudem die Aushandlung von Authentizität zwischen UNESCO und ICOMOS International.

26 Vgl. die Forschungen von Christoph Brumann am Max-Planck-Institut für ethnologische Forschung, Halle: "Das UNESCO Welterbe als globale Institution und lokale Wirklichkeit" (https://www.mpg.de/6842312/JB_2012?c=7291695&force_lang=de), oder aktuelle Forschungen: <https://www.eth.mpg.de/3534616/heritage> (letzter Zugriff: 07.10.2017).

27 Stadtverwaltung; zitiert in Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8).

28 Ähnlich wie in Stralsund besteht das lokale Welterbemanagementsystem aus den folgenden neuen Instrumenten (seit 2002/2003): Welterbemanagementplan, Sachverständigenbeirat, Monitoringgruppe von ICOMOS Deutschland und Welterbe-Monitoring, vgl. Neugebauer 2014 (vgl.

Anm. 8), S. 303. Im Unterschied zu Stralsund gab es lange Zeit (bis 2010) keine vergleichbare Position zum Stralsunder Welterbemanager. Zudem finden sich in den Wismarer Instrumenten kaum Zielsetzungen zur sozioökonomischen Inwertsetzung (Nutzung) des Weltkulturerbelabels.

29 Im Übrigen unterstützen Teile der Wismarer Bevölkerung Rekonstruktionsprojekte und historisierende Architektur. Sie bringen diese Haltung interessanterweise in Verbindung mit dem UNESCO-Welterbestatus ihrer Stadt. Ein Beispiel dafür sind die Diskussionen zum Umgang mit den Fundamenten der gotischen Alten Schule in der Innenstadt. Seit Jahrzehnten zerstört, forderte ein Teil der Bevölkerung den Wiederaufbau. Unter anderem Stadtplaner und Denkmalpfleger wehrten sich dagegen und gegen eine historisierende Stimmung in der Stadt, wie das Zitat belegt: "geistig hat sich der Welterbegedanke eben überhaupt nicht weiterentwickelt. Zum Beispiel Leserbriefe, wo steht 'Wir müssen die Alte gotische Schule wiederaufbauen. Das ist ein toller Beitrag zum Welterbe': die Leute wissen einfach nicht, dass solche historisierenden Rekonstruktionen in unserer Situation Unfug sind! Das will die Spitze hier ihnen ja aber auch gar nicht vermitteln!"; zitiert in Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8), S. 296.

30 Siehe Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8), S. 304f.

31 Vgl. Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8), S. 285f. Letzteres ist in Wismar gepaart mit einer weit verbreiteten Unwissenheit zu den tatsächlichen Konsequenzen des Welterbe-Labels und seiner Institutionen auf die Stadtentwicklung, vgl. ebd., S. 273, 285. Insgesamt sieht ein ungewöhnlich hoher Anteil von 64% der Wismarer Bevölkerung das Welterbelabel als "Anlass

für Konflikte"; vgl. ebd., S. 273, im Gegensatz beispielsweise zu Stralsund, das mindestens im gleichen Umfang bauliche Veränderungen erlebte wie Wismar, aber wo die Stadtregierung explizit transparent agiert und damit nur 5,2% der Befragten ein Welterbelabel-bedingtes Konfliktrisiko wahrnimmt, vgl. ebd., S. 331.

32 Siehe Neugebauer 2014 (vgl. Anm. 8), S. 295, 303f.