KNE | Kompetenzzentrum
Naturschutz und Energiewende

ERGEBNISSE EINES KNE-FACHDIALOGS

Empfehlungen zur Vereinbarkeit von

WINDENERGIE-AUSBAU und UNESCO-WELT-ERBESTÄTTEN

in Deutschland

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 4
Danksagung. 5
Das Wichtigste in Kürze 6
Einleitung 8

Kapitel 1: Der Fachdialog 10
Die Idee der KNE-Fachdialoge 12
Der Gegenstand des Fachdialogs 13
Der Weg zu gemeinsamen Empfehlungen. 15

Kapitel 2: Ergebnisse des Fachdialogs 18
Wie die Ergebnisse des Fachdialogs zu verstehen sind 20
Problemfelder und Lösungsansätze 23

Kapitel 3: Die gemeinsamen Empfehlungen 28
Empfehlung: Kommunikationsstrukturen und Abläufe 30
Empfehlung: Ergänzende Beschreibung des außergewöhnlichen universellen Wertes und der Attribute von Welterbestätten 34
Empfehlung: Gute fachliche Praxis der Visualisierung von Windenergieanlagen 36

Kapitel 4: Vorschläge, die nicht zu Empfehlungen führten. 38
Positionierung der UNESCO zur Einzelfallprüfung sowie zur erheblichen Beeinträchtigung als Beurteilungsmaßstab 40
Stärkere rechtliche Verankerung des Welterbeschutzes 42

Kapitel 5: Anhang 44
Auszüge aus den Sitzungsprotokollen 46
Selbstverständnis und Arbeitsweise des Fachdialogs 58
Literatur 60
Impressum 62

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

VORWORT

Liebe Leserin, lieber Leser,

auch wenn das Bundesnaturschutzgesetz historisch gewachsene Kulturlandschaften und Denkmäler vor Verunstaltung und sonstigen Beeinträchtigungen schützt, haben wir beim Aufbau des Kompetenzzentrums Naturschutz und Energiewende zunächst nicht daran gedacht, das Thema Energiewende auch mit dem Welterbeschutz zu verbinden. Ein Gespräch mit der Deutschen UNESCO-Kommission noch in der Gründungsphase änderte dies. Heute wissen wir, dass wir es hier mit einem sehr komplexen Feld zu tun haben, welches angesichts wachsender Sensibilitäten für historisch Bewahrenswertes, seinen nicht leicht zu durchschauenden Regelwerken und mit seinem breiten Spektrum an Akteuren auch die Energiewende berührt.

Mit großer Zufriedenheit nehme ich die gemeinsamen Empfehlungen zur Kenntnis, auf die sich die Teilnehmenden haben einigen können, denn von einem Erfolg des Fachdialogs konnte nicht ohne Weiteres ausgegangen werden; weit lagen am Anfang des Prozesses Befindlichkeiten und Ansprüche auseinander. Die Empfehlungen sind Resultat einer intensiven Arbeit und der Bereitschaft, einander zuzuhören und aufeinander zuzugehen. Gemeinsam identifizierte und formulierte der Fachdialog Konfliktfelder und entwickelte Lösungsansätze, wobei die besondere Herausforderung sich daraus ergab, dass der Erhalt des international vergebenen Welterbetitels zwischen deutschen Akteuren und auf Grundlage des deutschen Rechtsrahmens verhandelt werden muss.

Das KNE bedankt sich insbesondere für die Teilnahme des Welterbezentrums der UNESCO in Paris am Fachdialog. Ein solches Engagement ist nicht selbstverständlich, stellte den Prozess vor organisatorische und sprachliche Herausforderungen, wurde aber von allen Teilnehmern und Teilnehmerinnen gewürdigt. Es freut mich, dass das Welterbezentrum sich über den Fachdialog hinaus weiter mit den hier verhandelten Fragestellungen beschäftigen wird.

Der Fachdialog hat eine Annäherung der Akteursgruppen bewirkt. Die Belange des Welterbeschutzes und des Windenergieausbaus „bekamen Gesichter“ und die Teilnehmenden konnten ihr gegenseitiges Engagement und den guten Willen zur Zusammenarbeit erfahren. Vielleicht erleichtern diese neuen Sichtweisen auf den jeweils anderen auch die Lösung konkreter Herausforderungen vor Ort.

Den ausdrücklichen Wunsch des Fachdialogs, das Thema weiter zu verfolgen, die Diskussionen und die gemeinsame Arbeit in geeigneter Weise fortzuführen, wird das KNE gerne erfüllen.

Ihr

Dr. Torsten Raynal-Ehrke
KNE-Direktor

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

DANKSAGUNG

Dank des Projektteams

Viele Personen haben das Projekt und uns mit klugem Rat, Hintergrundinformationen und hin und wieder mit aufmunternden Worten unterstützt.

Ganz besonders bedanken wir uns bei den Mitgliedern des Fachdialogs, die ihre fachlichen Kompetenzen mit hohem persönlichen Einsatz einbrachten. Für uns war es ein Glück, mit einer Gruppe arbeiten zu können, die sich und uns respektvoll und fair behandelte und mit der es zu jeder Zeit angenehm war, den Fachdialog voranzutreiben. Unser herzlicher Dank geht an Dr. Stefanie Hahn, Dr. Michael Herr, Ursel Grigutsch, Frank Pieter Hesse, Peter Horntrich, Christine Koretzky, Clemens Küpper, Anne Lepinski, Kerstin Manz, Dr. Birgitta Ringbeck, Christoph Schwarzkopf, Dr. Dirk Sudhaus, Philipp von Tettau, Axel Tscherniak, Marie-Noël Tournoux, Dr. Helmut Wendel, Prof. Klaus Werk.

Wir bedanken uns bei der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, die bereit war, ein Projekt zu fördern, welches für einen Fördermittelgeber aufgrund seiner Ergebnis- und Gestaltungsoffenheit unkonventionell war. Die stets zielorientierte und pragmatische Betreuung des Projektes würde sich jeder Drittmittelnehmer wünschen.

Wir möchten uns außerdem bei unseren Kollegen im KNE für ihre Unterstützung, Romy Bartsch für ihre Simultanübersetzungen sowie bei den vielen externen Gesprächspartnern bedanken, die unser Verständnis für die Herausforderungen in der Praxis und die Anliegen der verschiedenen Akteure geschärft und dem Fachdialog damit erheblich geholfen haben.

Ihr

Dr. Mathis Danelzik
Leiter Fachdialoge

Ihre

Jana Weydt
Projektreferentin

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Das Wichtigste in Kürze

1. In den vergangenen Jahren ist es in Deutschland immer wieder zu Diskussionen darüber gekommen, wann geplante Windenergieanlagen zu Beeinträchtigungen von Stätten des UNESCO-Welterbes führen können. Betroffene aller Akteursgruppen empfinden die Prozesse, die zur Klärung der Verträglichkeit von Anlagen führen sollen, als unbefriedigend und formulieren Verbesserungsbedarf. Im Fachdialog existierten unterschiedliche Ansichten darüber, wie häufig geplante Windenergieanlagen und Welterbestätten tatsächlich miteinander in Konflikt geraten und wie schwerwiegend diese Konflikte sind.

2. Der Fachdialog war ein Diskussions- und Arbeitsprozess, an dem Mitglieder aller relevanten Akteursgruppen in mehreren Sitzungen Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten diskutierten. Das Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (KNE) agierte als neutraler Dialoggestalter und Moderator.

3. Der Fachdialog erarbeitete drei gemeinsame Empfehlungen für die bessere Vereinbarkeit von Windenergieausbau und UNESCO-Welterbestätten in Deutschland.

4. Eine Empfehlung enthält unterschiedliche Vorschläge, die zu besser ablaufenden Prozessen, klareren Rollen und Zuständigkeiten beitragen sollen. Diese betreffen zum Beispiel den verbesserten Einbezug von Akteuren des Welterbeschutzes durch die zuständigen Behörden in Planungs- und Genehmigungsverfahren oder die verbesserte Kommunikation über Zuständigkeiten gegenüber Akteuren, die zum ersten Mal mit dem Welterbe befasst sind.

5. Eine zweite Empfehlung verfolgt das Ziel, allen Beteiligten mehr Verlässlichkeit in der Frage zu bieten, aus welchen Gründen welche Eigenschaften einer Welterbestätte bei der Klärung der Verträglichkeit von geplanten Anlagen berücksichtigt werden müssen. Dafür wird vorgeschlagen, eine in der Praxis handhabbare Operationalisierung des außergewöhnlichen universellen Wertes und der geschützten Attribute der Welterbestätte anzufertigen.

6. Eine dritte Empfehlung schlägt die Ausarbeitung einer guten fachlichen Praxis der Visualisierung von Windenergieanlagen vor.
Der Fachdialog war sich einig, dass es in der Praxis zu mangelhaften Visualisierungen komme und nicht alle mit Visualisierungen befassten Akteure in der Lage seien, unsachgemäße Visualisierungen als solche zu erkennen. Die versachlichende Funktion von Visualisierungen gehe damit in manchen Fällen verloren. Die gute fachliche Praxis soll diesen Problemen vorbeugen.

7. Darüber hinaus diskutierte der Fachdialog weitere Vorschläge, die aus unterschiedlichen Gründen nicht in gemeinsame Empfehlungen mündeten, aber wichtige Hinweise, Argumente und Anliegen enthalten.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Einleitung

Deutschland hat sich vor der Weltgemeinschaft sowohl dem Welterbe- als auch dem Klimaschutz völkerrechtlich verpflichtet. Beide Ziele sind miteinander vereinbar, wenn sie in der Praxis erfolgreich austariert werden. Nach Ansicht vieler Akteure des Welterbeschutzes sowie der erneuerbaren Energien gelingt dies gegenwärtig nicht in allen Fällen.

Unmut entsteht, wenn einer der beiden Belange aus Sicht der jeweils Betroffenen nicht ausreichend berücksichtigt oder wertgeschätzt wird. Konflikte werden aber auch durch langwierige oder unvorhersehbare Klärungsprozesse hervorgerufen oder zumindest intensiviert. Die Bedeutung des UNESCO-Welterbes schafft vor Ort in vielen Fällen öffentliche Aufmerksamkeit, die in ihrer Eigendynamik für alle Beteiligten unangenehm sein kann.

Das KNE hat die Aufgabe, einen positiven Beitrag zur Umsetzung einer naturverträglichen Energiewende zu leisten, indem es mithilft, Debatten zu versachlichen, Konflikte zu lösen und zu vermeiden. Um dies zu erreichen, ermittelt das KNE Themen, zu denen von den jeweils damit befassten Akteuren Klärungs- oder Verbesserungsbedarf artikuliert wird und führt zu diesen Themen unter anderem Dialogprozesse durch.

Bei dem KNE-Fachdialog handelt es sich um ein Kommunikations- und Arbeitsinstrument, um mit allen relevanten Akteuren ein komplexes Thema ausführlich zu diskutieren, und zu eruieren, ob trotz der unterschiedlichen Perspektiven der Teilnehmenden gemeinsame Nenner bestehen, und diese gegebenenfalls gemeinsam auszuarbeiten. Das KNE fungierte dabei als neutraler Moderator und Prozessgestalter.

Ziel des Fachdialogs „Energiewende in der Nähe von UNESCO-Welterbe“ war es, Gründe für bestehende Probleme zu identifizieren und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Im Fachdialog fand eine intensive Zusammenarbeit unter den Teilnehmenden statt. Dabei waren sich die Teilnehmenden in ihren Beurteilungen des Sachverhalts nicht in allen Aspekten einig, aber sie haben sich gemeinsam engagiert, um gemeinsam Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Energiewende und Welterbeschutz und zur Vermeidung von Konflikten vorschlagen zu können.

Die vorliegende Publikation zeugt von der wichtigen Annäherung zwischen den Akteursgruppen. Sie möchte dazu anregen, weiter an gemeinsamen Lösungsansätzen zu arbeiten, und die Gestaltungsmöglichkeiten für eine welterbeverträgliche Energiewende voll auszuschöpfen.

Im Folgenden wird dargestellt, wie der Fachdialog aufgebaut war, welche Ergebnisse er hervorgebracht hat, und welche maßgeblichen Argumente dabei ausgetauscht wurden.

Über dieses Dokument

Im Abschnitt „Der Fachdialog“ wird das Format Fachdialog als Diskussions- und Arbeitsprozess vorgestellt. Dies dient zur Einordnung seiner Ergebnisse. Die dem Fachdialog zugrundeliegende Idee, sein Gegenstand sowie der Ablauf der verschiedenen Sitzungen werden erläutert und die Teilnehmer des Fachdialogs vorgestellt.

Das Herzstück des Fachdialogs wird im Abschnitt „Ergebnisse des Fachdialogs“ vorgestellt. Zunächst erfolgt eine Einordnung, wie die Ergebnisse des Fachdialogs zustande gekommen sind und welchen Charakter sie haben. Dann folgt die Darstellung der eigentlichen Ergebnisse.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Die wichtigsten Ergebnisse stellen die gemeinsam erarbeiteten und getragenen Empfehlungen des Fachdialogs dar. Diese sind im Wortlaut mit dem Fachdialog abgestimmt. Die Diskussion im Fachdialog hat darüber hinaus weitere wertvolle Ergebnisse erbracht. Die identifizierten Problemfelder bieten Orientierung für die Diskussion, um die Vereinbarkeit von Windenergieausbau und UNESCO-Welterbe zu verbessern. Die Darstellung der Vorschläge, die nicht zu Empfehlungen führten, stellt die relevanten Argumente für und gegen bestimmte Lösungsansätze dar, die im Fachdialog keine einhellige Zustimmung erfahren haben.

Im Anhang stehen Auszüge aus den Sitzungsprotokollen zur Verfügung, die einen vertieften Einblick in die Diskussionen und Erfahrungen der Teilnehmer erlauben und Informationen über die Zuständigkeiten im Welterbeschutz sowie über Abläufe der Windenergieplanung enthalten.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

KAPITEL 1

DER FACHDIALOG

MÄRKISCH
KRISTALL
Philipp von Tettau

Die Idee der KNE-Fachdialoge

Ein zentrales Anliegen des KNE ist es, die Akteure einer natur- und welterbeverträglichen Energiewende miteinander ins Gespräch zu bringen, und die Suche nach gemeinsamen Lösungen zu fördern. Deshalb initiiert und organisiert das KNE Dialoge, die sehr unterschiedliche Gestalt annehmen und unterschiedliche Ziele verfolgen können.

Stets geht es jedoch darum, die wichtigsten Gesprächspartner und Fragestellungen zu identifizieren, gemeinsam verfolgte Ziele zu finden, eine angemessene Struktur zu bieten und den Prozess kompetent zu organisieren und zu moderieren.

Hinter KNE-Fachdialogen steht die Idee, durch die kompetente und neutrale Gestaltung und Moderation eines Gesprächs- und Arbeitsprozesses,

- einen Beitrag zur Klärung komplexer Sachverhalte zu leisten, die immer wieder zu Konflikten und Problemen führen,
- gegenseitiges Verständnis zwischen den relevanten Akteursgruppen und deren Zusammenarbeit zu fördern,
- auf Einigungsprozesse und Lösungsfindung hinzuwirken und ganz konkret die Arbeit an gemeinsamen Empfehlungen zu ermöglichen.

Der Fachdialog wurde mit der Unterstützung der Deutschen Bundesstiftung Umwelt durchgeführt.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Der Gegenstand des Fachdialogs

Einen ersten Anstoß zum Fachdialog „Energiewende in der Nähe von UNESCO-Welterbe“ gab die Deutsche UNESCO-Kommission. Sie hatte die Eskalation von Konflikten in der Nähe verschiedener Welterbestätten beobachtet und machte das KNE auf den Diskussionsbedarf aufmerksam.

Das KNE konnte gemäß seinem Auftrag tätig werden, weil zum Naturschutz nach Bundesnaturschutzgesetz (BNatschG) ausdrücklich die „dauerhafte Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur *und Landschaft*“ gehört. Dafür sind nach § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatschG insbesondere „Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften, auch mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern, vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren“.

In weiteren Gesprächen zeigte sich, dass Konflikte insbesondere bezüglich der Bewertung von Ansprüchen der Welterbestätten und deren eventueller Beeinträchtigung durch Windenergieanlagen entstehen. Recherchen des KNE ergaben, dass es in den letzten Jahren mindestens an fünfzehn deutschen Welterbestätten zu Auseinandersetzungen bezüglich etwaiger Beeinträchtigungen durch Vorhaben der Windenenergienutzung gekommen war. Akteure des Welterbes berichteten von Fällen, in denen geplante Windenergieanlagen eine Welterbestätte in ihrer visuellen Integrität bedroht hätte und die aus ihrer Sicht deshalb keine Genehmigung erhalten durften. Akteure der Windenergie äußersten in Vorgesprächen erhebliche Unzufriedenheit wegen aus ihrer Sicht übersteigerter Schutzanforderungen bezüglich der Umgebung von Welterbestätten. Alle Akteure begrüßten den Vorschlag, einen Fachdialog einzurichten.

Ein Teil der Konflikte über die Bewertung möglicher Beeinträchtigungen von Welterbestätten durch Windenergieanlagen gelangen bis zum Welterbekomitee der UNESCO, dem höchsten Entscheidungsgremium des internationalen Welterbeschutzes. Die meisten Fälle verbleiben jedoch auf regionaler Ebene. Dies bedeutet allerdings nicht, dass diese für die Beteiligten weniger frustrierend, problematisch oder ressourcenaufwändig wären. Zudem ist dem KNE aus vielen Hintergrundgesprächen bekannt, dass die politische Brisanz der Konstellation in vielen weiteren Fällen Auswirkungen hat, auch wenn sich diese nicht in Medienberichterstattungen oder Gerichtsurteilen niederschlagen.

Je häufiger Fragestellungen zu der Vereinbarkeit von Windenergieplanungen und Welterbeansprüchen in guten Verfahren, mit angemessenen Methoden und gelingender Kommunikation geklärt werden können, desto besser wird es gelingen, die beiden wichtigen Ziele der Verringerung der Erderwärmung mit Hilfe der Energiewende und des Schutzes des menschlichen Erbes zu erreichen, und in Einzelfällen angemessen auszutarieren. Hierzu hat der Fachdialog einen Beitrag geleistet.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Anpassung des Gegenstandes

Zunächst lautete der Titel des Fachdialogs „Energiewende in Landschaften mit UNESCO-Weltkulturerbe". Diskussionen im Vorfeld sowie auf der ersten Sitzung des Fachdialogs führten zu drei Anpassungen und Präzisierungen des Gegenstands, mit dem sich der Fachdialog beschäftigen wollte und die sich in einer Titeländerung niederschlugen.

- Erstens wurde entschieden, andere erneuerbare Energien als die Windenergie sowie den Netzausbau trotz des zunächst weiter gewählten Titels des Fachdialogs auszusparen und den Fachdialog auf Windenergie und Welterbestätten zu fokussieren. Der Einbezug anderer erneuerbaren Energien hätte den Einbezug anderer Themen und Experten nötig gemacht. Zudem variieren die eventuelle Konfliktintensität und -fragestellungen erheblich je nach Typ erneuerbarer Energie.

- Zweitens wurde entschieden, den in der Denkmal- und Landschaftspflege besetzten Begriff der Landschaft im Titel zu vermeiden, da man sich mit allen Fällen auseinandersetzen wollte, die in der Praxis zu Konflikten führen können.

- Drittens entfiel nach erster Diskussion das Präfix Kultur- vor den Welterbestätten. Der Verlauf des Fachdialogs ergab jedoch dennoch eine ausschließliche Beschäftigung mit Denkmälern und Kulturlandschaften mit Welterbestatus. Die drei deutschen Stätten des Naturerbes spielten im Fachdialog keine Rolle und hätten ebenfalls erfordert, andere Experten hinzuzuziehen.

Von Beginn an war unter den Teilnehmenden nicht diskussionsbedürftig, dass der Fachdialog sich trotz internationaler Relevanz des Themas auf den deutschen Kontext beziehen sollte, da sowohl Probleme als auch Verbesserungsmöglichkeiten stark von den jeweiligen nationalen und regionalen Rahmenbedingungen abhängen. Vertreter insbesondere des Welterbezentrums der UNESCO beleuchteten den Konflikt regelmäßig aus der internationalen Perspektive und ordneten die Diskussion in den internationalen Kontext ein.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Der Weg zu gemeinsamen Empfehlungen

Vorarbeiten, Erstgespräche und Hintergrundgespräche zum Einbezug externer Expertise

In Vorbereitung auf den Fachdialog führte das KNE mit verschiedenen Personen aus allen relevanten Akteursgruppen Vorgespräche, um ein klareres Bild des Sachverhaltes, möglicher Probleme und Konflikte und ihrer Ursachen zu bekommen sowie geeignete mögliche Teilnehmende für den Fachdialog zu identifizieren. Das KNE-Projektteam suchte zudem mehrere Welterbestätten auf, um vor Ort Hintergrundgespräche mit betroffenen Akteuren zu führen und die Zwischenergebnisse des Fachdialogs mit den Erfahrungen von „externen" Betroffenen abzugleichen und gegebenenfalls weitere Aspekte in den Fachdialog einfließen zu lassen.

Prozess in fünf Sitzungen: Der Fachdialog verlief wie geplant in fünf Sitzungen. Nach der ersten Sitzung wurde ein provisorischer Plan zur Bearbeitung der verschiedenen Themen erstellt, der im Verlauf nach Bedarf angepasst wurde. Während die ersten Sitzungen insbesondere der Benennung von Problemfeldern, der Sammlung von Fragestellungen und dem Austausch über Funktionsweise und Anliegen von Welterbeschutz und Windenergieausbau dienten, stand in den späteren Sitzungen die Textarbeit an den gemeinsamen Empfehlungen im Vordergrund.

Sitzungsprotokolle: Im Nachgang jeder Sitzung erstellte das KNE ein ausführliches Protokoll, das von den Teilnehmenden durchgesehen und gegebenenfalls korrigiert wurde. Die abgestimmten Protokolle bildeten eine wichtige Grundlage für die Entwicklung der gemeinsamen Empfehlungen und für diese Publikation. Auszüge der Sitzungsprotokolle stehen im Anhang dieser Publikation zur Verfügung.

Zusammenarbeit der Teilnehmenden außerhalb der Sitzungen: Vor den ersten beiden Sitzungen wurden die Teilnehmenden gebeten, Fragebögen für die inhaltliche Vorbereitung der Sitzungen auszufüllen. Die Fragebögen halfen, Problemfelder zu identifizieren und die Vorträge der Referenten in der zweiten Sitzung auf den Informationsbedarf der anderen Teilnehmer auszurichten.

Ab der dritten Sitzung arbeiteten die Teilnehmenden auch zwischen den Sitzungen an den Entwürfen zu den Ergebnispapieren; das KNE koordinierte die Rückläufe und ließ Korrekturen und Anmerkungen in die fortlaufenden Versionen einfließen. Die Abstimmung verlief in mehreren Runden bis zur endgültigen Version der Dokumente. Diese Abstimmungsprozesse waren aufwendig, erlaubten aber auch eine Feinabstimmung und Schärfung wichtiger Aspekte, die sonst nicht möglich gewesen wäre. Darüber hinaus bereiteten einige Teilnehmende kurze Referate zu bestimmten Teilaspekten oder zu Beispielen aus der Praxis vor, wenn dies erforderlich war. Sie leisteten damit wertvolle Beiträge für einen fruchtbaren und lebhaften Austausch in den Diskussionsrunden.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Verlauf

Die Moderation der Sitzungen erfolgte als Doppelmoderation zwischen dem KNE-Projektleiter Dr. Mathis Danelzik und Prof. Dr. Ulla Gläßer, Inhaberin des Lehrstuhls für Mediation, Konfliktmanagement und Verfahrenslehre an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder). Die Projektreferentin Jana Weydt protokollierte.

Die **erste Sitzung** hatte konstituierende Funktion für den Fachdialog. Die Teilnehmenden einigten sich auf die Modi Operandi (siehe Anhang), berieten über die geeignete Zusammenstellung der Teilnehmenden, grenzten das Thema ein und passten den Titel des Fachdialogs an.

Die **zweite Sitzung** diente dazu, eine gemeinsame Informationsbasis zu schaffen und ein besseres gegenseitiges Verständnis unter den Akteursgruppen herzustellen. In Referaten klärten Vertreter der jeweiligen Akteursgruppe über Ziele, Rollen und Abläufe in der Planung von Windenergieanlagen sowie im Welterbeschutz auf internationaler Ebene und in Deutschland auf. Auch die Position der UNESCO zum Verhältnis der übergeordneten Ziele des Klimaschutzes und der Welterbekonvention wurde vorgestellt.

Die **dritte Sitzung** erarbeitete Lösungsansätze zur Verbesserung von Kommunikation und Abläufen, um einen frühzeitigen Austausch als Mittel der Konfliktvermeidung bzw. Konfliktbearbeitung zu ermöglichen. Die Ansätze dienten als Grundlage für die Empfehlungen, die bis zum Ende des Fachdialogs weiter ausgearbeitet wurden.

Die **vierte Sitzung** konzentrierte sich auf Methoden und Maßstäbe zur Beurteilung von möglichen Beeinträchtigungen der visuellen Integrität, und bearbeitete Empfehlungen für eine gute fachliche Praxis der Visualisierungen von Windenergieanlagen. Wieder trugen Teilnehmende kurze Referate vor, beleuchteten die Problematik aus verschiedenen Blickwinkeln und lieferten wertvolle Diskussionsgrundlagen.

Die **fünfte Sitzung** hatte das Ziel, Einigung über Punkte in den Themenbereichen zu erlangen, die der Fachdialog zu Beginn identifiziert, aber noch nicht abschließend bearbeitet hatte. Neben der Verabschiedung des überarbeiteten Empfehlungsentwurfes zur „guten fachlichen Praxis der Visualisierungen von Windenergieanlagen“ wurden die Entwürfe zu den Themen „Ergänzende Beschreibung des außergewöhnlichen universellen Wertes und der Attribute von Welterbestätten“ und „Kommunikationsstrukturen und Abläufe“ zur weiteren Überarbeitung kommentiert. Das KNE stellte ferner den Entwurf eines Appels an die UNESCO zur Diskussion, den Teilnehmende vorbereitet hatten. Außerdem debattierten die Teilnehmenden über ein Dokument, welches das KNE über den Diskussionsstand im Fachdialog zum Thema der rechtlichen Verankerung von Welterbe zusammengestellt hatte.

Abbildung 1: Ablauf des Fachdialogs.

Teilnehmende des Fachdialogs

Im Vorfeld des Fachdialogs fragte das KNE bei relevanten Organisationen an, ob sie einen Teilnehmer in den Fachdialog entsenden wollten, wobei die Teilnahme am Fachdialog nicht voraussetzte, dass sich die Teilnehmenden mit ihren jeweiligen Organisationen über einzelne Positionen oder Argumente abstimmten (siehe „Welchen Charakter haben die gemeinsamen Empfehlungen?“, Seite 22). Ergänzend wurde in Vorgesprächen sowie in den ersten beiden Sitzungen gemeinsam sondiert, ob weitere Gruppierungen oder konkrete Personen im Fachdialog beteiligt werden sollten, was zu einer Ergänzung der Zusammensetzung des Fachdialogs führte. Im Ergebnis bestand der Fachdialog aus folgenden Personen:

- Für das Auswärtige Amt:
  Dr. Birgitta Ringbeck, Auswärtiges Amt

- Auf Anfrage des Bundesverbandes beruflicher Naturschutz e. V.:
  Prof. Klaus Werk, Professor für Umwelt- und Naturschutzrecht, Hochschule Geisenheim University

- Auf Anfrage des Bundesverbandes WindEnergie e. V.:
  Philipp von Tettau, Müller-Wrede & Partner Rechtsanwälte
  Peter Horntrich, VSB Neue Energien Deutschland GmbH

- Auf Anfrage der Bund-Länder-Initiative Windenergie:
  Dr. Michael Herr, Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg
  Dr. Helmut Wendel Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (nach Ausscheiden von Herrn Dr. Herr)

- Für die Fachagentur Windenergie an Land e. V.:
  Axel Tscherniak, Fachagentur Windenergie an Land e. V.
  Dr. Dirk Sudhaus, Fachagentur Windenergie an Land e. V. (nach Ausscheiden von Herrn Tscherniak)

- Auf Anfrage der Kultusministerkonferenz:
  Dr. Stefanie Hahn, Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur Rheinland-Pfalz

- Auf Anfrage des Deutschen Städtetags:
  Christine Koretzky, Hansestadt Lübeck – Stadtplanung und Bauordnung

- Auf Anfrage des Deutschen Städte- und Gemeindebundes:
  Ursel Grigutsch, Stadtentwicklungsamt Weimar

- Für das Deutsche Nationalkomitee ICOMOS e. V.:
  Frank Pieter Hesse, freiberuflicher Gutachter für Denkmalschutz

- Für die Deutsche UNESCO-Kommission e. V.:
  Kerstin Manz, Deutsche UNESCO-Kommission e. V.

- Für das UNESCO Welterbezentrum:
  Marie-Noël Tournoux, UNESCO-Welterbezentrum
  Clemens Küpper, UNESCO-Welterbezentrum (nach Ausscheiden von Frau Tournoux)

- Für die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger:
  Christoph Schwarzkopf, Denkmalschutzamt Hamburg

- Als Vertreterin für verhinderte Mitglieder nahm an einzelnen Sitzungen teil:
  Anne Lepinski, Bundesverband WindEnergie e. V.

- Als Gäste nahmen an einzelnen Sitzungen teil:
  Dr. Paul Bellendorf, Deutsche Bundesstiftung Umwelt
  Dr. Alexander Bittner, Deutsche Bundesstiftung Umwelt
  Martin Weiße, Energiequelle GmbH

Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. und ICOMOS International konnten aufgrund personeller Engpässe keine Vertreter entsenden. Der Bundesverband Erneuerbare Energien e. V. entschied sich gegen eine direkte Beteiligung, ließ sich aber vom KNE und dem Bundesverband WindEnergie e. V. über den Verlauf unterrichten. Die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger entsandte ab der zweiten Sitzung einen Teilnehmenden. Der Bundesverband WindEnergie e. V. war durch zwei ständige Mitglieder vertreten.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

KAPITEL 2

ERGEBNISSE DES FACHDIALOGS

Wie die Ergebnisse des Fachdialogs zu verstehen sind

Die inhaltlichen Ergebnisse des Fachdialogs umfassen:

- die Identifikation von Problembereichen, die immer wieder relevant werden, wenn Windenergieanlagen in der Nähe von UNESCO-Welterbestätten geplant werden,
- gemeinsam formulierte und getragene Empfehlungen, was getan werden könnte, um Windenergieausbau und Welterbeschutz gut miteinander zu vereinbaren,
- die Diskussionsergebnisse zu weiteren Problembereichen, zu denen keine gemeinsamen Empfehlungen entstanden sind.

Die wichtigsten inhaltlichen Ergebnisse des Fachdialogs sind die gemeinsamen Empfehlungen, wie die Vereinbarkeit von Windenergieplanungen und Welterbeansprüchen besser erreicht und weniger konflikthaft geklärt werden kann. Die Empfehlungen beschreiben Instrumente, die der Fachdialog als wirksam erachtet. Es werden Hinweise gegeben, wie diese Instrumente ausgestaltet sein sollten, um einen effektiven Beitrag zur Vereinbarkeit der beiden wichtigen Ziele der Energiewende und des Schutzes des menschlichen Erbes zu leisten. Die verschiedenen Vorschläge schließen sich nicht gegenseitig aus und können in der Praxis nebeneinander zum Tragen kommen und sich ergänzen. Der Fachdialog gibt keine Bewertung über die Relevanz der einzelnen Ansätze ab – auch die Reihenfolge in der Darstellung der Ergebnisse impliziert keine Wertigkeit.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Wie sind die gemeinsamen Empfehlungen entstanden?

Auf Grundlage von Vorgesprächen mit den Mitgliedern des Fachdialogs, einer Vorabumfrage und den Argumenten und Positionen, die auf den ersten beiden Sitzungen vorgebracht wurden, entwickelte das KNE erste Entwürfe für Empfehlungen zu einzelnen Themen. Für jedes Thema haben sich zudem einzelne Teilnehmer bereit erklärt, das KNE-Projektteam bereits bei der Erstellung der ersten Version der jeweiligen Empfehlungen zu beraten. Diese wurden im Vorfeld der jeweiligen Sitzung zur Vorbereitung für die Teilnehmer verschickt, auf der Sitzung erörtert und im Nachhinein durch das KNE überarbeitet. Die überarbeiteten Versionen wurden den Teilnehmern wieder zur Verfügung gestellt, damit diese prüfen konnten, ob die Überarbeitungen ihre Anliegen zufriedenstellend berücksichtigen. Dieser Vorgang wurde wiederholt, bis kein Teilnehmender mehr Einwände gegen den ausformulierten Text hatte.

Abbildung 2: Prozess für die Erarbeitung der Empfehlungen.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Einigkeit und Dissens im Fachdialog

Bei der Erarbeitung der Empfehlungen galt das Konsensprinzip – jeder Teilnehmer hatte ein Veto in Bezug auf die Empfehlung als solches und in Bezug auf bestimmte Formulierungen.

Die Empfehlungen stellen einen Kompromiss dar, der darauf beruht, dass jeder Teilnehmer und jede Teilnehmerin des Fachdialogs ihre Maximalvorstellungen zurückgestellt haben, um konstruktiv zusammenzuarbeiten und den gemeinsamen Nenner auszuformulieren. Die Themen, zu denen ein gemeinsamer Nenner nicht gefunden werden konnte, werden im Folgenden ebenfalls dargestellt.

Der Umstand, dass die Mitglieder des Fachdialogs erfolgreich gemeinsame Empfehlungen erarbeitet haben, bedeutet nicht, dass die Teilnehmenden sich in ihren Beurteilungen des Sachverhalts in allen Aspekten einig wären. Es gibt unter den Teilnehmenden unterschiedliche Einschätzungen zu Ursachen, Charakter und Häufigkeit von Konflikten, die entstehen, wenn Windenergieanlagen in der Nähe von Welterbestätten geplant werden.

Welchen Charakter haben die gemeinsamen Empfehlungen?

Der Fachdialog ist ein Arbeitsprozess gewesen, in dem die Teilnehmenden sich zwar im Regelfall in ihren Organisationen abstimmten, sie aber nicht offizielle Positionen der Organisationen vertraten, die sie in den Fachdialog entsendet hatten. Die damit verbundene Koordination der Willensbildungsprozesse in den entsprechenden Organisationen wäre kaum durchführbar gewesen, außerdem hätte ein solcher Charakter im Fachdialog die Möglichkeit unterbunden, durch Diskussion auf neue Ansätze zu stoßen, und seine Meinung zu bestimmten Punkten zu ändern.

Entsprechend stellen die Ergebnisse keine offiziellen Positionen der im Fachdialog involvierten Organisationen dar.

Vielmehr sollten die Ergebnisse als Ansätze für Verbesserungen verstanden werden. Ein bundesweiter Fachdialog kann seine Empfehlungen natürlich nicht präzise auf die unterschiedlichen Situationen in den einzelnen Ländern ausrichten. Auf der anderen Seite bietet er die Chance, über die Rahmenbedingungen einzelner Bundesländer hinauszublicken und in unterschiedlichen Bundesländern nach guten bereits bestehenden Lösungen zu suchen. Entsprechend erhebt der Fachdialog auch nicht den Anspruch, dass jede Empfehlung für jedes Bundesland oder für jede Welterbestätte gleichermaßen relevant ist. Ziel war es, den jeweils Verantwortlichen mit den Empfehlungen Ideen zur Verfügung zu stellen, wenn diese nach Verbesserungsmöglichkeiten suchen.

Das KNE trägt seit dem Ende des Fachdialogs dafür Sorge, dass die Ergebnisse des Fachdialogs diejenigen erreichen, die die entwickelten Vorschläge umsetzen können. Je besser diese Akteure mit den Ergebnissen erreicht werden, desto höher die Chance, dass die Ergebnisse in der Praxis wirksam werden.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Problemfelder und Lösungsansätze

Als Einstieg in die inhaltliche Arbeit benannten die Mitglieder des Fachdialogs Problemfelder und Lösungsansätze, die sie im Fachdialog diskutieren wollten. Gemeinsam wurden nur Themen aussortiert, bei denen sich die gesamte Runde einig war, dass sie nicht in den Gegenstand des Fachdialogs fielen. Die anderen Themen bildeten das Arbeitsprogramm des Fachdialogs und standen gleichberechtigt nebeneinander, auch wenn sie nicht von Allen gleichermaßen als relevant empfunden wurden.

Die hier gewählte Gliederung der Problemfelder weicht von derjenigen ab, die in der ersten Fachdialogsitzung erarbeitet wurde, um die Schwerpunkte der Diskussion auf den weiteren Sitzungen angemessen darstellen zu können.

Strukturen und Abläufe

Im Fachdialog wurde mehrfach benannt, dass Klärungsprozesse durch unklare sowie nicht ausreichend bekannte Strukturen, Rollen und Abläufe erschwert würden.

Laut Aussage verschiedener Mitglieder des Fachdialogs komme es unter anderem dazu, dass die behördliche Zusammenarbeit unzureichend funktioniere und beispielsweise Landesdenkmalämter zu spät einbezogen werden, dass Projektierer keine Ansprechpartner finden, die ihnen in einer frühen Phase verbindliche Auskunft über Sensibilitäten der potenziell betroffenen Stätte geben können, oder dass Akteure über die Rollen von UNESCO und ICOMOS bei der Klärung von Verträglichkeitsfragen verunsichert sind.

Die politische und öffentliche Brisanz befürchteter Beeinträchtigungen von Welterbestätten führe zu hektischen Konstellationen, unter denen die für die Klärung des Sachverhaltes vorgesehenen Prozesse leiden würden. Es komme vor, dass einzelne Bürger oder Initiativen die Öffentlichkeit mobilisieren oder versuchen, die UNESCO einzubeziehen, bevor überhaupt alle zuständigen Stellen über einen bestimmten Sachverhalt informiert seien. Eine sachgerechte und konstruktive Klärung der Verträglichkeit von Planungen werde so erschwert.

Im Fachdialog wurde zudem diskutiert, dass es wünschenswert wäre, wenn Projektierer der Windenergie, Welterbeschützer und weitere betroffene Akteure bereits im Vorfeld von Genehmigungsverfahren ins Gespräch kämen, um gemeinsam die jeweiligen Anliegen zu besprechen und nach Wegen zu suchen, wie diese einvernehmlich erfüllt werden können. Eine solche Idealvorstellung beruhe jedoch auf verschiedenen Voraussetzungen, die gegenwärtig nicht erfüllt

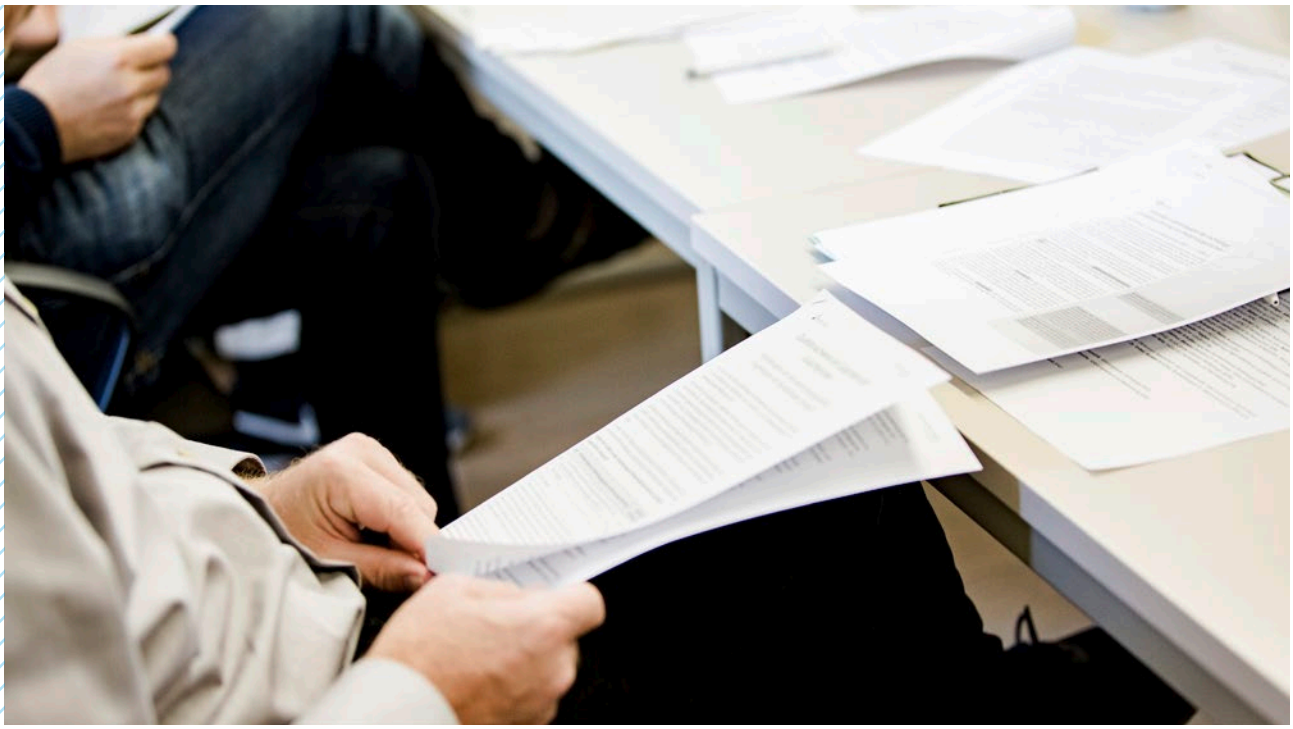
© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

seien. Insbesondere fehle in vielen Fällen das Vertrauen unter den Beteiligten.

Die Mitglieder des Fachdialogs erachteten eine Klärung der Rollen, Mandate und Abläufe als nicht nur für die Praxis wichtig, sondern auch für eine erfolgreiche Diskussion im Fachdialog. Sie vereinbarten, die zweite Sitzung des Fachdialogs dafür zu nutzen, sich gegenseitig über Rahmenbedingungen, Funktionsweisen, Zuständigkeiten und Abläufe in der Planung von Windenergieanlagen sowie im Welterbeschutz in Deutschland und auf internationaler Ebene zu verständigen (siehe dazu im Anhang „Vorträge zu Rollen, Zuständigkeiten und Abläufen"). Dies zeigt, dass selbst die im Fachdialog versammelten erfahrenen Akteure diesbezüglich Orientierungsbedarf hatten.

- Der Fachdialog diskutierte unterschiedliche Maßnahmen, die zur Verbesserung von Rollenabgrenzungen und Abläufen beitragen sollen. Diese finden sich in der gemeinsamen Empfehlung „Kommunikationsstrukturen und Abläufe" (siehe1 Seite 30) wieder und betreffen den verbesserten Einbezug von Akteuren des Welterbeschutzes durch die zuständigen Behörden in Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie die Einbindung des internationalen Welterbeschutzes. Der Fachdialog spricht sich dafür aus, die zur Verfügung stehenden deutschen Instrumente und Abläufe zur Klärung der Verträglichkeit von geplanten Anlagen zu stärken.

- Der Fachdialog gibt zudem Empfehlungen zur Verbesserung der Kommunikation über Rollen und Abläufe (ab Seite 30). Diese sollen helfen, die aus vielen Beispielen bekannte Verunsicherung über Zuständigkeiten und Ansprechpartner in Zukunft möglichst zu vermeiden. Konkret spricht sich der Fachdialog für eine Klärung der Rolle und des Mandats von ICOMOS Deutschland aus, weil es hier zu Verwechslungen mit der Zuständigkeit von ICOMOS International komme, sowie für die Erarbeitung von Steckbriefen zu einzelnen Welterbestätten, die Auskunft über Ansprechpartner, Managementstrukturen und zum Managementplan geben sollen.



© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Berücksichtigung des Welterbes in Raumplanung und Genehmigung

Der Fachdialog diskutierte Beispiele, in denen es zu Diskussionen über die Verträglichkeit von Welterbestätten und Windenergieanlagen gekommen war, obwohl die Windenergieanlagen in eigens für die Windnutzung ausgewiesenen Flächen geplant worden waren. Auch in Hintergrundgesprächen des KNE mit betroffenen Akteuren zeigte sich, dass diese Fälle als besonders frustrierend erlebt wurden.

Die mit dem Schutz des Welterbes befassten Teilnehmenden formulierten ein Eigeninteresse an der umfassenden Berücksichtigung der Bedürfnisse der Welterbestätten in allen Planungsebenen, damit die Welterbestätten angemessen geschützt seien. Eine Herausforderung bestehe jedoch insbesondere bei jüngst eingeschriebenen Welterbestätten sowie Stätten, die sich noch um den Welterbetitel bewerben. Hier sei es in der Vergangenheit in einzelnen Fällen vorgekommen, dass Regionalpläne die Stätten noch nicht angemessen berücksichtigten, weil zum Zeitpunkt der Erstellung der Pläne der Welterbetitel noch nicht vorhanden, die Schutzbedürfnisse einer Stätte noch nicht endgültig definiert gewesen seien, die Zusammenarbeit mit den Raumplanern noch nicht angemessen oder bei allen Akteuren die Sensibilität für die Bedeutung der Berücksichtigung der Welterbestätte in Regionalplänen nicht ausgeprägt genug gewesen sei.

Akteure der Windenergie bewerten Fälle, in denen Projekte in für die Windenergie ausgewiesenen Flächen scheitern, aufgrund der spät erfolgenden Projektabbrüche als besonders problematisch, da hierdurch ein oft jahrelanger planerischer Aufwand für die Projektentwicklung entwertet werde, was neben den Windenergieunternehmen auch Dritte betreffe (z. B. die betroffenen Kommunen und Grundeigentümer). Darüber hinaus verschärften Fälle, in denen für die Windenergie ausgewiesene Eignungs- oder Vorrangflächen im Genehmigungsverfahren als welterbeunverträglich beurteilt werden, das bereits bestehende Problem der Flächenverfügbarkeit für die erneuerbaren Energien. Die mangelnde Flächenverfügbarkeit sei eines der wichtigsten Hemmnisse des Ausbaus der erneuerbaren Energien und der Erreichung der deutschen klimapolitischen Ziele. Deshalb seien solche Fälle aus Sicht der Akteure der Windenergie unbedingt zu vermeiden.

Die erfolgte Aufnahme des Welterbes als Grundsatz der Raumordnung trägt mutmaßlich dazu bei, dass Welterbestätten in Zukunft systematischer Berücksichtigung in der Raumplanung finden werden. Einzelne Bundesländer haben es sich zur Aufgabe gemacht, die Belange des Welterbes in ihrer Regionalplanung abschließend abzuwägen. Zu einem solchen Vorgehen gab es im Fachdialog unterschiedliche Auffassungen, ohne dass es zu einer intensiven Auseinandersetzung mit dem konkreten Vorgehen gekommen ist.

Zu diesem Themenfeld diskutierte der Fachdialog unterschiedliche Maßnahmen eingehend:

- Die Forderung zur verlässlicheren Einbindung aller relevanten Akteure in die entsprechenden Beteiligungsmöglichkeiten findet sich in der gemeinsamen Empfehlung „Kommunikationsstrukturen und Abläufe“ (Seite 32).

- Dasselbe gilt für die Forderung, das konfliktvermeidende Potenzial der Raum- und Bauleitplanung möglichst gut zu nutzen (Seite 31).

- Teilnehmer schlugen zudem vor, das Welterbe auf unterschiedlichen Ebenen zusätzlich rechtlich zu verankern. Dies könne zu einer angemesseneren Berücksichtigung beitragen. Weil die Vorschläge von Teilen des Fachdialogs abgelehnt wurden, kam keine Empfehlung zustande. Die Argumente dieser Diskussion werden im Abschnitt „Vorschläge, die nicht zu Empfehlungen führten“ ab Seite 42 nachvollzogen.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Bewertungsmaßstäbe und -methoden für die Einschätzung von Beeinträchtigungen des Welterbes

Vorhersehbare Beurteilungsmaßstäbe können zur Vermeidung von Konflikten beitragen, wenn für Alle zu einem frühen Zeitpunkt ersichtlich ist, wie die verschiedenen Akteure zu ihrer Beurteilung kommen werden. Gleichzeitig liegt es in der Natur des Denkmal- und Welterbeschutzes, dass mögliche Beeinträchtigungen aus der Spezifik der jeweiligen Stätte und ihrer besonders wertvollen Eigenschaften heraus beurteilt werden müssen. Diese gutachterliche Tätigkeit enthält notwendigerweise interpretative Elemente. Die Beeinträchtigung einer Welterbestätte durch eine Planung lässt sich nicht messen, wie die Einhaltung eines Grenzwertes für den Schallschutz.

Verschiedene Mitglieder schilderten ihre Erfahrung, dass gegenwärtig nicht vorhersehbar genug sei, mit welchen Maßstäben unterschiedliche Akteure und Gutachter die Frage der Vereinbarkeit geplanter Anlagen mit Stätten des Welterbes beurteilen, und zu welchen Schlüssen sie auf dieser Grundlage kommen würden. Es sei zu befürchten, dass man eine erhebliche Bandbreite an Einschätzungen erhalten würde, wenn man eine größere Anzahl von Gutachtern auf die Beurteilung desselben Sachverhalts ansetzen würde.

Dieser Umstand sei für alle Beteiligten bedauerlich. Für die Akteure des Welterbeschutzes bestehe das Risiko, dass bei unklaren Beurteilungsmaßstäben wichtige Schutzbedürfnisse nicht ausreichend berücksichtigt würden. Für Akteure der Windenergie bedeute dieser Umstand erhebliche Planungsunsicherheit. Für alle Akteure erhöhe sich die Gefahr von juristischen Auseinandersetzungen.

Der Fachdialog erörterte unterschiedliche Maßnahmen und Forderungen zu angemessenen Beurteilungsmaßstäben und zur Vorhersehbarkeit ihrer Verwendung (siehe dazu auch im Anhang: „Vorträge zur Bewertung visueller Beeinträchtigung und der Raumwirkung von Denkmälern“):

- Eine gemeinsame Empfehlung des Fachdialogs wurde zu dem Vorschlag erarbeitet, für die Welterbestätten, für die dies noch nicht zufriedenstellend vorliegt, eine zusätzliche Operationalisierung des außergewöhnlichen universellen Wertes (OUV für outstanding universal value) und der geschützten Attribute der Welterbestätte anzufertigen (ab Seite 34). Die bereits bestehenden sogenannten Statements of OUV unterscheiden sich laut Aussage verschiedener Teilnehmender des Fachdialogs erheblich in Bezug auf ihre praktische Anwendbarkeit. Dieser Vorschlag verfolgt den Zweck, allen Beteiligten Orientierung zu bieten, aus welchen Gründen welche Eigenschaften einer Stätte schutzbedürftig sind und daher in die Klärung der Verträglichkeit mit geplanten Anlagen einbezogen werden müssen. Dies hilft dem Schutz des Welterbes, weil sichergestellt wird, dass alle schützenswerten Attribute in der Beurteilung berücksichtigt werden. Es entspricht auch den Bedürfnissen der Akteure der Windenergie, die zu Beginn einer Planung Verlässlichkeit darüber benötigen, welche Aspekte einer Stätte auf Verträglichkeit zu prüfen sind, und die vermeiden wollen, dass zu einem späteren Zeitpunkt im Verfahren weitere Elemente eingeführt wurden, die zu Beginn nicht als verträglichkeitsrelevant ausgewiesen wurden.

- Mitglieder des Fachdialogs schlugen außerdem vor, dass der Fachdialog den Unterschied zwischen einer bloßen Sichtbarkeit von Anlagen und einer von Anlagen ausgehenden erheblichen Beeinträchtigung einer Welterbestätte betonen möge. Dieser Vorschlag hat Eingang in eine der gemeinsamen Empfehlungen gefunden (Seite 36).

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

- Zudem erfolgte eine Diskussion über die Bedeutung der Einzelfallprüfung als angemessener Vorgehensweise. Hier herrschte grundsätzlich Einigkeit unter den Mitgliedern. Entsprechend wird die Bedeutung der Einzelfallprüfung an verschiedenen Stellen in den Empfehlungen betont. Nicht abschließend wurde im Fachdialog erörtert, was diese Betonung der Einzelfallprüfung beispielsweise für die Berücksichtigung der Welterbestätten in der Raumplanung bedeutet, also zu einem Zeitpunkt, zu dem noch keine Planungen für konkrete Anlagen vorliegen. Hier deuteten sich unterschiedliche Positionen an.

- Einige Mitglieder des Fachdialogs machten den Vorschlag, einen Appell an die UNESCO zu richten, sich zu dem Unterschied zwischen bloßer Sichtbarkeit und erheblicher Beeinträchtigung sowie zur Bedeutung der Einzelfallprüfung zu bekennen. Damit wurde das Ziel verfolgt, sachlich unangemessene Angst und Verunsicherung von Entscheidern zu mindern, die diese Mitglieder des Fachdialogs in ihrer Praxis beobachteten. Die Gründe, warum dieser Vorschlag keine einhellige Zustimmung im Fachdialog fand, sind ab Seite 40 dargestellt.

- In Bezug auf die Methoden der Einschätzung, ob eine erhebliche Beeinträchtigung des Welterbes vorliegt, erörterte der Fachdialog insbesondere Qualitätsmängel in den Visualisierungen verschiedener Akteure. Visualisierungen wurden von den Teilnehmenden als eine wichtige Entscheidungsgrundlage angesehen, die eine versachlichende Funktion ausüben, wenn sie korrekt angefertigt werden. Gegenwärtig komme es jedoch zu fehlerhaften Visualisierungen. Der Nachweis dieser Fehler sei aufgrund von Zeitdruck in Verfahren und aus anderen Gründen nicht ohne Weiteres erfolgreich zu führen. Der Fachdialog spricht daher eine gemeinsame Empfehlung zur Erarbeitung einer guten fachlichen Praxis der Visualisierung aus (ab Seite 36).

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

KAPITEL 3

DIE GEMEINSAMEN EMPFEHLUNGEN

EMPFEHLUNG

Kommunikationsstrukturen und Abläufe

Komplexe Abläufe sowie eine unzureichende und späte Kommunikation zwischen den Akteuren sind in den Konflikten zwischen Windenergieplanungen und Stätten des UNESCO-Welterbes wesentliche Faktoren.

Dabei lassen sich drei Herausforderungen besonders hervorheben, zu denen der Fachdialog jeweils Empfehlungen abgibt.

Herausforderungen

1. Komplexität der Abläufe und Akteurskonstellationen

Zuständigkeiten und Abläufe des Welterbeschutzes sind komplex, variieren je nach Welterbestätte und Bundesland und sind für Akteure, die nur punktuell mit dem Thema Welterbe konfrontiert sind, nicht ohne Weiteres zu durchschauen. Dem stehen nicht minder komplexe Verfahren seitens der Regional- und Bauleitplanung sowie der Planungs- und Genehmigungsverfahren für Windenergievorhaben gegenüber.

2. Informeller Einfluss

Eine weitere Herausforderung stellen Akteure dar, die sich dem Schutz von Welterbestätten widmen, aber gegenwärtig nicht in allen Fällen auf angemessene Weise in Raumplanungen, Genehmigungsverfahren oder den Abläufen des internationalen Welterbeschutzes eingebunden sind oder die Möglichkeiten ihrer Beteiligung in den entsprechenden Verfahren nicht ausreichend wahrnehmen. Aufgrund des hohen öffentlichen und politischen Stellenwertes des Welterbes spielt der von ihnen ausgehende informelle Einfluss jedoch eine wichtige Rolle. Dieser Einfluss wird zum Teil als intransparent sowie als zu stark von Einzelpersonen abhängig wahrgenommen. Im Fachdialog wurden Beispiele angeführt, in denen der informelle Einfluss dazu geführt habe, dass bereits getroffene denkmalfachliche Stellungnahmen zur Verträglichkeit von Planungen mit einer Welterbestätte revidiert wurden.

Eine pluralistische Meinungsbildung entspricht dem Wesen des einzelfallabhängigen Welterbeschutzes und der gesellschaftlichen Funktion und Einbettung von Welterbestätten. Unsicherheit entsteht in Klärungsprozessen jedoch unter anderem dadurch, dass für keinen Akteur ersichtlich ist, ob zu einer Planung alle relevanten Akteure und deren Stellungnahmen bekannt sind. Diese Unsicherheit birgt das Risiko, dass zu einem späteren Zeitpunkt weitere Einschätzungen abgegeben werden, die die Welterbeverträglichkeit zu einem problematischen Zeitpunkt in Frage stellen – etwa, wenn bereits eine offizielle Stellungnahme des Denkmalschutzes vorliegt – oder politische Unsicherheit erzeugen.

3. Späte Kommunikation

Je später Projektierer und Akteure des Welterbeschutzes zur Welterbeverträglichkeit von Planungen kommunizieren, desto weniger Raum bleibt für die Klärung des Sachverhalts und gegebenenfalls für Anpassungen von Planungen. Frühzeitige Kommunikation setzt Vertrauen voraus, das gegenwärtig nicht in allen Fällen gegeben ist. Auch in der Regional- und Bauleitplanung ist früher fachlicher Austausch in hinreichender Tiefe entscheidend für eine angemessene Berücksichtigung des Belanges Welterbe.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Vorschläge

Um die genannten Kommunikations- und Prozessherausforderungen besser bewältigen zu können, empfiehlt der Fachdialog verschiedene Maßnahmen:

1. Erarbeitung von Steckbriefen

In Ergänzung zu den Informationen der Handreichung der Kultusministerkonferenz (2017) zum Welterbeschutz in Deutschland über Abläufe und Ansprechpartner, schlägt der Fachdialog die Erarbeitung von Steckbriefen zu einzelnen Welterbestätten vor. Diese Steckbriefe richten sich insbesondere an Akteure, die nur punktuell mit dem Thema befasst sind. Sie sollen im Wesentlichen Auskunft geben über den OUV einer Stätte und seine Schutzbedürfnisse, über Ansprechpartner auf Bundes-, Landes- und lokaler Ebene sowie innerhalb der Managementstrukturen. Die Steckbriefe sollten Hinweise auf weiterführende Informationen sowie auf den Managementplan enthalten. Sie sollen auf der Webseite der Welterbestätte sowie auf der Webseite der Deutschen UNESCO-Kommission sowie der Kultusministerkonferenz veröffentlicht werden.

Darüber hinaus sollten die Verantwortlichen aktiv für die Verbreitung der Informationen über die Sektoren hinweg sorgen und sie durch verschiedene Foren und Verbände weitertragen, so zum Beispiel auch Interessensträger der Windenergie. Die Erarbeitung sollte die zuständige Behörde oder Denkmalverwaltung verantworten. Alle Welterbestätten sollten entsprechend über ergänzende Beschreibungen zum OUV sowie hinreichend definierte Sichtbeziehungen verfügen (siehe Empfehlung „Ergänzende Beschreibung des außergewöhnlichen universellen Wertes und der Attribute von Welterbestätten“, Seite 34).

2. Raum- und Bauleitplanung als steuernde Instrumente zur Konfliktlösung

Werden die Belange des Welterbes auf der jeweiligen Planungsebene (Raum- und „spätestens“ Bauleitplanung) angemessen berücksichtigt und wird dem Ausbau der erneuerbaren Energien gleichzeitig substanziell Raum verschafft, wie es das Raumordnungsrecht verlangt, können viele Konflikte mit den Belangen der erneuerbaren Energien vermieden beziehungsweise gelöst werden. Die zuständigen Träger der Raumordnung sollten frühzeitig den Dialog mit den für die Welterbestätten zuständigen Trägern öffentlicher Belange suchen. Diese sind aufgefordert, die Möglichkeiten einer Beteiligung bestmöglich zu nutzen, um dem anerkannten Planungsinstrument Rechnung zu tragen, wann immer es zur Verfügung steht. Eine Beteiligung dauert in der Regel zwei Monate. Nachvollziehbare und aussagekräftige Stellungnahmen der zuständigen Behörden in den regulären Beteiligungsverfahren werden vom Fachdialog als wichtige Möglichkeit angesehen, Konflikte zu vermeiden.

Dies erfordert für jede Welterbestätte eine Konkretisierung beziehungsweise Operationalisierung des OUV. Eine Operationalisierung des OUV und eine angemessene Beteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren sind entscheidende Teilschritte für eine hinreichend rechtssichere Berücksichtigung sowohl der Belange der Welterbestätten als auch derjenigen der Energiewende-Vorhaben (siehe Empfehlung „Ergänzende Beschreibung des außergewöhnlichen universellen Wertes und der Attribute von Welterbestätten“, Seite 34). Zur effizienten Nutzung der öffentlichen Beteiligungsverfahren durch die Denkmalpflege stehen verschiedene Arbeitsblätter der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger (2005a, 2005b, 2016) zur Verfügung.

3. Klärung der Rolle und des Mandats von ICOMOS Deutschland

Funktionen und Handlungsspielräume von ICOMOS International und dem Deutschen Nationalkomitee von ICOMOS sollten besser kommuniziert werden. Neben den Erläuterungen in der Handreichung der Kultusministerkonferenz sollten weitere Informationsmöglichkeiten geschaffen werden. Die informelle Rolle der präventiven Monitoring-Gruppe von ICOMOS Deutschland sollte deutlicher von der offiziellen Rolle von ICOMOS International als offizielles Beratergremium des UNESCO Welterbekomitees abgegrenzt werden. In vielen Gesprächen, die im Rahmen des Fachdialogs geführt wurden, konnten Akteure, die nur punktuell mit dem Welterbe zu tun haben, die

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Funktionen und Rollen von ICOMOS International und dem Deutschen Nationalkomitee ICOMOS nicht benennen. Die Monitoring-Beauftragten von ICOMOS Deutschland werden häufig als offizielle Vertreter von ICOMOS International und damit indirekt als Vertreter der UNESCO verstanden. ICOMOS Deutschland sollte stets klar herausstreichen, dass dies nicht der Fall ist. ICOMOS Deutschland sollte zudem sicherstellen, dass die Einschätzungen der Monitoring-Beauftragten über die jeweiligen Träger öffentlicher Belange Eingang in Verfahren finden oder sie die vorhandenen Möglichkeiten der Beteiligung für informelle Akteure in Rahmen von Raum- und Bauleitplanung nutzen.

4. Einbezug von Akteuren des Welterbeschutzes durch die zuständigen Behörden

Unregelmäßigkeiten in den Verfahren durch zu späte Einschaltung von zuvor nicht eingebundenen Akteuren wie dem jeweiligen Welterbemanagement oder ICOMOS Deutschland sollten vermieden werden. Der für das Welterbe zuständige Träger des öffentlichen Belangs – meist eine Denkmalfachbehörde und/oder eine kommunale Baubehörde – sollte die Rolle eines Koordinators einnehmen und im Vorfeld der eigenen Stellungnahme in Planungs- und Genehmigungsverfahren die Einschätzungen dieser Akteure einholen, es sei denn, sie beteiligen sich regulär und selbstständig an dem jeweiligen Verfahren. Diese weiteren Akteure sollen auch eingebunden sein, um das Risiko zu minimieren, dass sie parallel oder nachgelagert zum offiziellen Verfahren Einfluss ausüben und damit aufgrund der Bedeutung des Welterbes schwer zu beruhigende politische Dynamiken auslösen. Insofern ist an den Einbezug in die vorgesehenen Verfahren auch die Erwartung geknüpft, andere Wege der Einflussnahme nur in seltenen Ausnahmen in Erwägung zu ziehen.

Für Fälle, in denen der OUV potenziell gefährdet sein könnte, ist es jedoch erforderlich, möglichst verlässliche Einschätzungen über die Welterbeverträglichkeit von Planungen nicht erst im Nachhinein, sondern bereits frühzeitig im Planungsprozess zu erhalten. Dafür eignet sich insbesondere das „Scoping" als Teil von öffentlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren. Bei einem Scoping-Termin haben verschiedene Akteure im Vorfeld eines Genehmigungsverfahrens Gelegenheit, sich auszutauschen und wichtige Aspekte bezüglich des Untersuchungsumfangs auf informellem Wege miteinander zu klären. Zu diesem Zeitpunkt können gemeinsame Absprachen mit geringerem Zeitdruck getroffen werden. Besteht Bedarf, könnte zu diesem Termin auch ein offizieller Vertreter von ICOMOS International eingeladen werden, um eine frühzeitige Abstimmung zu ermöglichen. Mitunter bietet auch schon das noch früher angesetzte „Screening" zur Einschätzung der Erheblichkeit eines Vorhabens Gelegenheit für informelle Abstimmungen unter den Akteuren. Allerdings können begrenzte Ressourcen auf Seiten von ICOMOS International einer solchen frühzeitigen Abstimmung entgegenstehen (siehe nachstehenden Punkt „Einbindung der internationalen Ebene").

5. Einbindung der internationalen Ebene

Das System des Welterbeschutzes sowie die in ihm vorgesehenen internationalen Organisationen sind nicht darauf ausgelegt, dass jede Planung rund um die 1.092 UNESCO-Welterbestätten (Stand im Juli 2018) auf internationaler Ebene geklärt wird. Daher ist stets zunächst eine Stärkung der Kapazitäten zur Problemlösung auf nationaler und regionaler Ebene anzustreben.

Lassen sich die möglichen Auswirkungen auf den OUV auf lokaler/regionaler/nationaler Ebene nicht bewerten, bestehen ferner zwei Möglichkeiten ICOMOS International zu Rate zu ziehen. Diese Möglichkeiten sollten jedoch eine Ausnahme darstellen und nur genutzt werden, wenn die Kapazitäten für eine Einschätzung auf nationaler und regionaler Ebene erschöpft sind.

- Im Rahmen einer offiziellen ICOMOS Advisory Mission – unter Umständen unter Einbeziehung von Vertreterinnen oder Vertretern des Welterbezentrums der UNESCO: Eine solche Einladung ist vom für Welterbeangelegenheiten zuständigen Landesministerium über die Kultusministerkonferenz und die Koordinierungsstelle Welterbe im Auswärtigen Amt an das Welterbezentrum der UNESCO zu richten.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

In der letzten Überarbeitung dieser Publikation kommentierten einige Mitglieder des Fachdialogs, dass die Empfehlung die Zuständigkeit für die Erarbeitung von Steckbriefen, den Einbezug von weiteren Akteuren des Welterbeschutzes in Planungs- und Genehmigungsverfahren und die ergänzende Beschreibung des außergewöhnlichen universellen Wertes (siehe kommende Empfehlung, Seite 34) zu stark bei den zuständigen Denkmalschutzbehörden verorte. Diese Aufgaben sollten ihrer Auffassung nach von dem Management der jeweiligen Welterbestätte übernommen werden.

Entsprechend den Absprachen im Fachdialog wurden die bereits abgestimmten Empfehlungen zu diesem Zeitpunkt nicht mehr verändert. Die Kommentare zeigen jedoch, dass unterschiedliche Auffassungen über Zuständigkeiten bestehen und es einen hohen Bedarf gibt, diese klar zu regeln.

- Durch eine projektbezogene Kulturerbeverträglichkeitsprüfung (KVP, englisch Heritage Impact Assessment): Sie stellt ein Instrument dar, bei dem Gutachter auf der Grundlage des Leitfadens zu Kulturerbe-Verträglichkeitsprüfungen für Welterbegüter von ICOMOS International (ICOMOS 2011) Planungen mit Blick auf mögliche Beeinträchtigungen des Welterbes hin beurteilen können.
  Ein wesentlicher Aspekt einer KVP ist, dass der OUV im Zentrum der Untersuchung steht.
  Da dies in den deutschen Prüfungen im Rahmen von Planungs- bzw. Genehmigungsverfahren ebenso gehandhabt wird, kann in vielen Fällen eine Übersetzung der relevanten Verfahrensunterlagen ins Englische oder Französische genügen.

  Um praktikabel zu sein, müssen KVPs einzelfallbezogen in angemessenem und vorhersehbarem Zeitrahmen durchgeführt werden können und gleichzeitig über ausreichende Informationen zum geplanten Projekt verfügen. Dies erfordert das Bewusstsein deutscher Akteure über die Möglichkeit und fallbezogene Notwendigkeit von KVPs, damit eine solche rechtzeitig eingeleitet wird und in den für die jeweiligen Verfahren vorgesehenen Zeiträumen erstellt und eingespeist werden kann.

  Dieser Prozess erfordert auch die Einplanung eines realistischen Zeitrahmens für die Einreichung beim UNESCO-Welterbezentrum, um eine zeitnahe Bearbeitung durch die Gutachter von ICOMOS International zu ermöglichen.

  Für eine bessere Anwendung von KVPs und in Ergänzung zum genannten ICOMOS-Leitfaden soll eine Handreichung zur projektbezogenen Welterbeverträglichkeitsprüfung erstellt werden. Sie soll Projektierern sowie Welterbemanagern nützliche Informationen über Anforderungen und Abläufe für eine realistische Planung bieten. Eine solche Handreichung sollte auf geeignete Methoden, den Erstellungsprozess, wichtige Schnittstellen und das Welterbemanagement sowie auf Grundlagen des Welterbes und rechtliche Aspekte eingehen.
  Die Handreichung sollte durch eine breite Basis von Stakeholdern erarbeitet werden, einschließlich Vertretern der Branche der erneuerbaren Energien.
  Eine Handreichung zur Erstellung einer KVP sollte auf nationaler Ebene abgestimmt sein und mit den Vorkehrungen der Welterbekonvention im Einklang stehen.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

EMPFEHLUNG

Ergänzende Beschreibung des außergewöhnlichen universellen Wertes und der Attribute von Welterbestätten

Herausforderung

Der Fachdialog konstatiert, dass es bei der Einschätzung möglicher Beeinträchtigungen des außergewöhnlichen universellen Wertes (kurz OUV von Outstanding Universal Value) von Welterbestätten zu Meinungsverschiedenheiten und Unsicherheiten kommt. Außerdem sind Fälle aufgetreten, bei denen Windenergieanlagen in ausgewiesenen Eignungs- oder Vorranggebieten geplant wurden, im Genehmigungsverfahren jedoch als erhebliche Beeinträchtigung für das Welterbe abgelehnt wurden. Ein Problem sind fehlende, unpräzise oder zu wenig bekannte Beschreibungen der Attribute des OUV, also der Merkmale, die den OUV zum Ausdruck bringen. Bei Projektierern und Planern besteht ausdrücklicher Bedarf an einer Operationalisierung des OUV im Sinne einer praxisrelevanten Ergänzung des Statement of OUV (SOUV). Auch Akteure des Welterbeschutzes begrüßen eine solche Hilfestellung, um den Schutz von Stätten angemessen zu unterstützen. Die Ergänzungen ermöglichen eine angemessene und frühzeitige Berücksichtigung des OUV in der Regionalplanung und in Genehmigungsverfahren. Das Fehlen solcher planungsrelevanten Maßstäbe und Kriterien zur Einschätzung von potenziellen Beeinträchtigungen führt zu widerstreitenden Bewertungen der Sachverhalte, beeinträchtigt die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und verschärft somit Konflikte.

Vorschlag

Der Fachdialog empfiehlt, für deutsche Welterbestätten, an denen dies noch nicht erfolgt ist, die bereits existierenden SOUV durch Beschreibungen zu ergänzen.

Sie sollen konkrete Angaben zum Objekt bzw. zu den Attributen des OUV machen und gegebenenfalls seine wertbestimmenden Sichtachsen benennen und kurz fachlich begründen. Ziel ist es, den Umgang mit dem OUV im Raum handhabbar und planbar zu machen. Die Beschreibungen sollen sicherstellen, dass eine qualifizierte Grundlage für Einzelfallprüfungen konkreter Planungen vorliegt, ohne dass diese Wertungen hinsichtlich möglicher Beeinträchtigungen vorwegnehmen soll. Die Beschreibungen sollen klare, nachvollziehbare und vollständige Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange im Rahmen von Beteiligungsverfahren für die Raumplanung und in Genehmigungsverfahren unterstützen. Dabei sind die existierenden offiziellen Dokumente bezüglich der jeweiligen Welterbestätte zu berücksichtigen.

1. Zentrale Inhalte der Beschreibungen

Die Beschreibungen sollen, vom OUV und seinen Attributen der jeweiligen Stätte ausgehend, die Raumwirkung darstellen und wertbestimmende Sichtachsen ermitteln. Dabei sollen sie sich auf die konkreten

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Geländebedingungen und Attribute der Stätte beziehen und keine pauschalen Angaben über Radien machen.

2. Zuständigkeit

Die jeweilige Landesdenkmalbehörde oder Kommunalverwaltung – also der zuständige Träger des betroffenen öffentlichen Belangs – soll die sachgerechte Erstellung der ergänzenden Beschreibung verantworten und für eine entsprechende Rückkopplung mit den beratenden Organisationen sorgen.

3. Einbezug von Stakeholdern

In die Erarbeitung der Schutzbedürfnisse und der von ihnen ausgehenden Restriktionen sollen die relevanten Stakeholder einbezogen werden. Ein Ziel der Einbeziehung ist die Sensibilisierung für die Berücksichtigung der Belange des Welterbes. Ein weiteres Ziel ist es, Vertreter der Welterbestätte mit Vertretern anderer Belange frühzeitig zusammenzubringen, um ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln und sicherzustellen, dass die Angaben zu den Attributen des OUV praxisrelevant formuliert sind.

4. Finanzielle Ressourcen

Von hohem zusätzlichen Mittelbedarf für die weitere Beschreibung von OUV und wertgebenden Sichtachsen ist im Regelfall nicht auszugehen. Für die hinreichend rechtssichere Berücksichtigung sowohl der Belange der Welterbestätten als auch derjenigen der Energiewende-Vorhaben wäre es jedoch von hoher Bedeutung, wenn alle Welterbestätten die nötigen Ressourcen zur ergänzenden Beschreibung des OUVs sowie zur angemessen schnellen Beteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren (insbesondere zu Stellungnahmen zu Gutachten) zur Verfügung hätten.

5. Verbreitung der ergänzenden Beschreibungen

Die erarbeiteten ergänzenden Beschreibungen sollen möglichst als Teil des Managementplans oder -systems öffentlich zugänglich sein und gegebenenfalls auf der Webseite der Welterbestätte veröffentlicht werden. Die Verantwortlichen vor Ort sollen darüber hinaus die Verbreitung der Informationen proaktiv vorantreiben. Sie sollten dafür sorgen, dass sie über die Sektoren hinweg durch verschiedene Foren und Verbände weitergetragen werden (siehe Empfehlung „Kommunikationsstrukturen und Abläufe“, Seite 30). Alle relevanten Stakeholder, insbesondere im Umfeld einer Welterbestätte, sollten auf die operationalisierten Beschreibungen hingewiesen werden.

6. Annäherung von Methoden für Sichtstudien und für ergänzende Beschreibungen des OUV und seiner Attribute

Für die Erarbeitung der ergänzenden Beschreibungen des OUVs und seiner Attribute kann Punkt 3.1 des offiziellen Formblatts der UNESCO für einen Welterbe-Antrag eine Hilfestellung bieten (UNESCO 2017a). Die Beschreibungen sollen sich jedoch auf die oben genannten „zentralen Inhalte der Beschreibungen“ konzentrieren, um alsbald die Grundlagen für die Beurteilung von Vorhaben der Energiewende in der Nähe von UNESCO-Welterbe zu stärken.

Außerdem könnten gelungene Beispiele für die praxisrelevante Operationalisierung des OUV zusammengetragen werden, die man gegebenenfalls in Handlungsempfehlungen überführen kann. Eine geeignete Methode ließe sich auch praktisch anhand eines Fallbeispiels, zum Beispiel einer Welterbestätte mit Konfliktpotenzial, herleiten.

Seit 2011 werden in Deutschland für Neueinschreibungen in die Welterbeliste **Sichtstudien** im Rahmen des Nominierungsdossiers und des Managementplans erstellt, entsprechend den Vorgaben des Welterbe-Manuals (Deutsche UNESCO Kommission et al. 2009). Es konnten im Fachdialog zudem acht Studien zu Stätten identifiziert werden, die vor 2010 in die Welterbeliste eingeschrieben wurden. Eine systematische und fundierte Übersicht über vorhandene Sichtstudien liegt derzeit nicht vor.

Ein Vergleich der Sichtstudien lässt erkennen, dass sie im Aufbau, bei den verwendeten Begriffen und in der Methodik variieren, was den Umgang mit ihnen sowie die Konsolidierung von Maßstäben erschweren kann. Der Fachdialog empfiehlt eine Annäherung der Methoden durch verstärkten fachlichen Austausch zwischen Welterbestätten und Gutachtern zu dem Thema.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

EMPFEHLUNG

Gute fachliche Praxis der Visualisierung von Windenergieanlagen

Herausforderung

In Auseinandersetzungen um geplante Windenergieanlagen in der Nähe von Welterbestätten spielen Visualisierungen eine wichtige Rolle. Sie sollen im Einzelfall möglichst anschaulich und sachgerecht darstellen, ob und wie die geplanten Anlagen nach ihrer Errichtung auf eine Welterbestätte einwirken. Grundsätzlich ist sich der Fachdialog darüber einig, dass Sichtbarkeit nicht mit erheblicher Beeinträchtigung gleichzusetzen ist und es zur Bewertung der Sichtbarkeit stets einer Einzelfallprüfung bedarf. Dabei kommt Visualisierungen eine zentrale versachlichende Funktion zu.

Gegenwärtig werden Visualisierungen jedoch unterschiedlich entwickelt, was zu divergierenden und schwer zu vergleichenden Ergebnissen führt. Vertreter unterschiedlicher Akteursgruppen berichteten im Fachdialog, dass die Qualitätsunterschiede so groß sein können, dass sie ihre klärende Funktion verfehlen. Auch in Planungs- und Genehmigungsverfahren kommt es zu der Situation, dass methodische Differenzen aufkommen und aus Zeitdruck oder anderen Gründen keine fundierte Abstimmung über Anforderungen an die Qualität der Visualisierungen stattfinden kann. Nicht immer ist die Kenntnis zur Beurteilung der Qualität von Visualisierungen gegeben. Es ist daher wichtig, dass Auftraggeber, Gutachter und Behördenmitarbeiter sich an einer einheitlichen und anerkannten guten fachlichen Praxis orientieren können.

Vorschlag

Der Fachdialog empfiehlt die Entwicklung einer guten fachlichen Praxis der Visualisierung von Windenergieanlagen, in der die Grundlagen für Visualisierungen von Windenergieanlagen beschrieben werden. Es ist denkbar, dass diese auch für die Visualisierung anderer Infrastrukturprojekte relevant ist.

1. Funktionen und Zielgruppen

Rahmenvorgaben für eine gute fachliche Praxis erfüllen unterschiedliche Funktionen für verschiedene Zielgruppen. Eine gute fachliche Praxis ist eine Arbeitshilfe für Gutachter, die selten mit der Visualisierung von Windenergieanlagen befasst sind, kann aber auch die Arbeit erfahrener Gutachter unterstützen. Sie hilft verschiedenen Nutzern, etwa Behördenvertretern, die Qualität einer Visualisierung zu beurteilen und erleichtert es Auftraggebern von Visualisierungen, mit beauftragten Gutachtern Qualitätsmaßstäbe abzustimmen. Eine gute fachliche Praxis stellt einen Qualitätsmaßstab dar, auf den man sich in Auseinandersetzungen beziehen kann. Sie sorgt zudem für eine Vergleichbarkeit verschiedener Visualisierungen.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

2. Erarbeitung der Anforderungen

Es gibt genügend Erfahrung, Expertise und technische Möglichkeiten, um angemessene Visualisierungen zu erstellen. In der Praxis kommen aus unterschiedlichen Gründen dennoch divergierende Visualisierungen zum Tragen. Um ihre versachlichende Funktion erfüllen zu können, sollten die Anforderungen von erfahrenen Gutachtern und unter Einbezug der „Nutzer" und „Auftraggeber" der Gutachten, d. h. von Unternehmensvertretern sowie Vertretern aus Denkmal-, Welterbe- und Landschaftsschutz erarbeitet werden, da letztere regelmäßig mit den visuellen Auswirkungen von Windenergieanlagen befasst sind. Die gute fachliche Praxis sollte auch dem UNESCO-Welterbezentrum und den beratenden Gremien (ICOMOS, ICCROM, IUCN[1]) vorgelegt werden. Wenn die genannten Stellen die erarbeiteten Anforderungen an Visualisierungen unterstützten, würde dies eine erhebliche Verbesserung für Auseinandersetzungen zu Welterbestätten und geplanten Windenergieanlagen darstellen.

3. Inhalte

Die gute fachliche Praxis soll maßgeblich folgende Anforderungen beschreiben, denen Visualisierungen von Windenergieanlagen genügen müssen. Die Anforderungen sollten sich unter anderem auf folgende Aspekte von Visualisierungen beziehen:

- Die geografische Einordnung des Ortes, der Welterbestätte und der potenziellen Windenergieprojekte auf einer Überblickskarte.
- Die Auswahl von Fotopunkten in Abstimmung mit der zuständigen Fachbehörde, unter Einbezug der Funktionsstrukturen der Landschaft, der identifizierten Blickbeziehungen (Blickpunkte, Panoramen, Silhouetten), die zum Erhalt des Wertes von Denkmälern bedeutsam sind sowie weiterer relevanter historisch-identitätsstiftender, kultureller und touristischer Aspekte.
- Die Berücksichtigung von Referenzpunkten, um eine maßstäblich korrekte Darstellung der geplanten Anlagen zu gewährleisten.
- Technische Anforderungen an Fotos.
- Der Umgang mit Panoramaaufnahmen und dabei entstehenden technischen Herausforderungen.
- Die Darstellung der Windenergieanlagen in realistischen Fotosimulationen mit entsprechender Größe, Farbgebung und anderen wichtigen Faktoren sowie die Verwendung von realistischen Typen und deren präziser Bezeichnung (kein Hochskalieren von kleinen Windenergieanlagen) und auf Basis realistischer Planungen.
- Eine Klärung, ob und unter welchen Umständen Bewegtbild-Simulationen sinnvoll sind, und welche Anforderungen sie erfüllen müssen.
- Die Darstellung verschiedener Verhältnisse von Witterung, Licht, Vegetation und weiteren variablen Aspekten wie Tages- und Jahreszeit.
- Anforderungen an die Dokumentation der Arbeitsschritte.

4. Normative Fragen

Neben diesen Anforderungen sollen auch normative Fragen beantwortet werden, zum Beispiel, ob eine Verpflichtung zur Visualisierung bei guten, schlechten oder maximalen Sichtverhältnissen besteht, eine Visualisierung der durchschnittlichen Witterungsbedingungen angemessen erscheint, oder ob eine Verpflichtung bestehen sollte, dass verschiedene Situationen dargestellt werden sollen.

5. Initiator

Der Prozess zur Erarbeitung dieser Grundlagen sollte durch einen neutralen Akteur organisiert werden, der die unterschiedlichen Akteure zusammenbringen und den Prozess glaubwürdig durchführen kann.

1 ICCROM ist das Internationale Studienzentrum für die Erhaltung und Restaurierung von Kulturgut. IUCN ist die Internationale Union zur Erhaltung der Natur.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

KAPITEL 4

VORSCHLÄGE, DIE NICHT ZU EMPFEHLUNGEN FÜHRTEN

Vorschläge, die nicht zu Empfehlungen führten

Im Folgenden werden die weiteren Diskussionen des Fachdialogs nachvollzogen, die nicht in gemeinsame Empfehlungen gemündet sind. Keiner der folgenden Vorschläge fand einhelligen Zuspruch unter den Mitgliedern des Fachdialogs. Die Diskussionen werden hier skizziert, damit die im Fachdialog ausgetauschten Argumente erhalten bleiben und die Debatte bereichern können.

Positionierung der UNESCO zur Einzelfallprüfung sowie zur erheblichen Beeinträchtigung als Beurteilungsmaßstab

Unter den Mitgliedern des Fachdialogs bestand Einigkeit, dass im Konflikt zwischen Anlagen der erneuerbaren Energien und Welterbestätten zwei übergeordnete politische Ziele im Spiel sind, die angemessen austariert werden müssen. Die Welterbekonvention dient dem Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt. Die Energiewende ist ein Instrument, den Klimawandel zu begrenzen und damit die ökologischen Grundlagen des menschlichen Lebens zu erhalten.

Ein Teil der Teilnehmenden machte den Vorschlag, dass der Fachdialog die UNESCO auffordern möge, sich deutlicher zur Vereinbarkeit der beiden Ziele zu äußern, um öffentlichen Planungsträgern und Genehmigungsbehörden bei ihrer Entscheidungsfindung zu helfen. Diese seien häufig massiv verunsichert. Die Klärungsprozesse würden von der Furcht vor einem drohenden Verlust des Welterbetitels dominiert, obwohl diese Sorge in der Regel nicht begründet sei.

Zwar gebe es Positionen der UNESCO, die den Klimawandel als fundamentale Gefahr für die Ziele der UNESCO und den Schutz des Welterbes bezeichneten (UNESCO 2017b) und auf erneuerbare Energien als Mittel zum Klimaschutz verwiesen. Diese schlügen sich aber nicht in der konkreten Beurteilung von geplanten Anlagen der erneuerbaren Energien nieder.

Eine deutlichere Positionierung der UNESCO zu angemessenen Beurteilungsmaßstäben und -prozessen könne unbegründete Furcht vor dem Verlust des Welterbetitels beheben, die Debatten vor Ort versachlichen und den Urteilsspielraum der Entscheidungsträger vor Ort vergrößern.

Der Vorschlag sah vor, dass der Fachdialog der UNESCO empfehlen möge, sich zu folgenden Aspekten zu positionieren:

- Die bloße Sichtbarkeit von Anlagen der erneuerbaren Energien gefährde nicht den Titel des Welterbes. Geplante Anlagen seien nur problematisch, wenn sie eine erhebliche Beeinträchtigung des OUV darstellen würden. Dies könne etwa der Fall sein, wenn sie in einer für den OUV maßgeblichen Sichtachse liegen würden. Würde diese

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Im Jahr 2017 hat das Welterbekomitee der UNESCO (2017c: S.10) wiederholt, dass es auch zum Schutz des Welterbes notwendig sei, dass die Vertragsstaaten des Pariser Abkommens „the most ambitious implementation of the Paris Agreement of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)" vornehmen.

Im Annex der UNESCO Strategy for Action on Climate Change (2017b) werden die UNESCO-Welterbestätten, Biosphärenreservate und Geoparks als „global field observatories for climate change" (S. 14) bezeichnet, anhand derer man Erkenntnisse über die Effekte des Klimawandels und Maßnahmen zur Vermeidung, Minderung und Anpassung an den Klimawandel gewinnen könne. Solche Maßnahmen schlössen die Förderung erneuerbarer Energien ein: „[...] the promotion of sustainable applications of renewable energy technologies, energy efficiency and sharing of related best practices, in conformity with the various standard-setting instruments." (ebd.)

Differenzierung „von höchster Instanz" betont, könne dies einer unbegründeten Übervorsicht entgegenwirken.

- Die Klärung, ob eine erhebliche Beeinträchtigung vorliege, müsse in einer Einzelfallprüfung vorgenommen werden. Würde die UNESCO dies betonen, würde dies gegenwärtig vorkommenden Pauschalablehnungen entgegenwirken.

Der Fachdialog stimmte in der Aussage überein, dass Sichtbarkeit nicht mit erheblicher Beeinträchtigung gleichzusetzen sei. Dies wird in der Empfehlung zur guten fachlichen Praxis der Visualisierung betont.

Es herrschte weitgehend Einigkeit unter den Teilnehmenden, dass der Einzelfallprüfung hohe Bedeutung zukomme, um einerseits Pauschalablehnungen von geplanten Anlagen zu vermeiden und andererseits die geschützten Attribute der Stätten angemessen zu berücksichtigen. Im Fachdialog wurde nicht abschließend diskutiert, inwiefern und wie aus Sicht der Teilnehmenden Schutzbedürfnisse in der Regionalplanung berücksichtigt werden sollten, wenn noch keine konkrete Planung vorliegt. Es gab Stimmen, die konkrete anlagenspezifische Verträglichkeitsprüfungen als einziges Instrument bevorzugten, während andere darauf hinwiesen, dass Instrumente, die die Umgebung der Stätten in sensiblere und weniger sensiblere Zonen aufteilten, gerade für die Berücksichtigung des Welterbes in der Regionalplanung sowie für die Bewältigung des Arbeitsaufwands bei flächigen Welterbestätten wichtig seien.

Bisherige Versuche, eine Einschätzung von Sensibilitäten von Welterbestätten zu geben, bevor konkrete Anlagenplanungen existieren, wurden von einigen Teilnehmern im Fachdialog stark kritisiert. Beispielsweise habe eine Studie für eine Welterbestätte Szenarien mit einer unrealistisch hohen Anzahl von Windenergieanlagen entworfen und zudem die einzelnen Anlagen nicht korrekt dargestellt. Insgesamt habe die Studie damit einen sehr negativen Eindruck erweckt; sie sei trotz ihrer mangelhaften Ausführung zur Verwendung gekommen und meinungsbildend gewesen.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Unter den Teilnehmenden herrschte keine Einhelligkeit, dass der Fachdialog einen solchen Appell an die UNESCO richten sollte. Teilnehmer wiesen darauf hin, dass für das Welterbe ohnehin keine anderen Gesetze gelten würden als für andere Denkmäler. Die einschlägigen Gesetze würden bereits ausschließlich von einer erheblichen Beeinträchtigung ausgehen. Dies werde auch in der Praxis so gehandhabt, schließlich seien an vielen Welterbestätten Anlagen sichtbar, ohne dass dies zu einer Gefährdung des Welterbetitels führen würde. Deshalb sei eine solche Positionierung der UNESCO für den deutschen Kontext nicht erforderlich. Die Befürworter des Vorschlags wandten ein, dass die Differenz zwischen einer bloßen Sichtbarkeit und einer erheblichen Beeinträchtigung in der Praxis nicht durchgängig beachtet werde. Daher sei es wichtig, diese zu betonen.

Ein Teil der Teilnehmer lehnte einen solchen Appell aufgrund von formalen und Mandatsfragen ab. Es stehe ihnen als Vertreter ihrer Organisationen nicht an, im Rahmen eines Fachdialogs einen Appell an die UNESCO zu richten, zumal sich der Appell an das aus Vertretern von Vertragsstaaten des Welterbe-Übereinkommens bestehende Welterbekomitee der UNESCO wenden würde. Zudem sei schwer vorstellbar, dass die UNESCO Anlagen der erneuerbaren Energien eine Sonderstellung einräumen würde. Man dürfe nicht außer Acht lassen, dass es sich bei dem Thema bislang um eine regionale Problemstellung handle, die insbesondere für Deutschland und andere westeuropäische Länder bedeutend sei, auch wenn das Thema in Zukunft auch andernorts virulenter werden könne. Dies würde es der UNESCO als globaler Institution zusätzlich erschweren, auf eine solche Forderung einzugehen.

Ein anderer Teilnehmer wandte ein, dass diffuse Ängste vor Aberkennung im konkreten Fall durch sachgerechte Einschätzungen seitens ICOMOS Deutschland behoben werden sollten, nicht durch eine allgemeine Stellungnahme der UNESCO.

Stärkere rechtliche Verankerung des Welterbeschutzes

Im Fachdialog wurde diskutiert, ob es weiterer rechtlicher Reglungen bedürfe, um das Welterbe ausreichend zu schützen und angemessen in Planung und Genehmigung berücksichtigen zu können.

Die Welterbekonvention wurde von Deutschland als Verwaltungsabkommen unterzeichnet und nicht mit einem Ausführungsgesetz versehen. Schutz und Pflege von Kulturgut ist in Deutschland Angelegenheit der Länder (Kultusministerkonferenz 2017). Entsprechend wird der Schutz des kulturellen UNESCO-Welterbes in Deutschland durch die jeweiligen Denkmalschutzgesetze geregelt. Als Schutzgut wird das Welterbe in unterschiedlicher Tiefe in fünf Denkmalschutzgesetzen genannt: in Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

Seit der Novellierung vom 20. Juli 2017 ist das Welterbe zudem als Grundsatz der Raumordnung im Raumordnungsgesetz (§ 2 Abs. 2 S. 5) aufgeführt. Auch das Bundesnaturschutzgesetz (§ 2 Abs. 5) verweist auf die UNESCO Welterbekonvention.[2]

Einige Mitglieder des Fachdialogs machten Vorschläge für weitere rechtliche Regelungen, die aus ihrer Sicht für eine angemessenere Berücksichtigung des Welterbes in Planungs- und Genehmigungsverfahren sorgen würden. Gerade die visuelle Integrität von Welterbestätten könne durch den in den Denkmalschutzgesetzen vorgesehenen Umgebungsschutz nicht in allen Fällen hinreichend gesichert werden. Es gebe Fälle, in denen man sich der Instrumente des Natur- und Landschaftsschutzes bedienen müsse, um die Schutzbedürfnisse von Welterbestätten absichern zu können.

2 Einen Überblick über die Gesetze zum Schutz von Kultur- und Naturerbe auf Bundesebene bietet der wissenschaftliche Dienst des Bundestags (2018).

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Einige Teilnehmende schlugen vor, den Welterbeschutz auch explizit als Grundsatz der Bauleitplanung aufzunehmen.

Es wurde zudem vorgeschlagen, die Kulturerbe-Verträglichkeitsprüfung für Weltkulturerbegüter in die einschlägigen Gesetze aufzunehmen, um den Belang des Welterbes in sachgerechter und umfassender Form in den verschiedenen Umweltprüfungen zu sichern (Umweltverträglichkeitsprüfung, die Umweltprüfung in der Bauleitplanung sowie die strategische Umweltprüfung). Die projektbezogene Prüfung solle den Anforderungen entsprechen, die ICOMOS International im „Leitfaden zu Kulturerbe-Verträglichkeitsprüfungen für Weltkulturerbegüter" beschreibt. Das Prüfinstrument könne gleichzeitig dem Austausch mit dem offiziellen internationalen Beratergremium des Welterbekomitees, ICOMOS International, dienen und könne für die Meldung von Eingriffen mit potenziellen negativen Folgen für eine Welterbestätte gemäß Paragraphen 172 der „Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt" eingesetzt werden.

Ein dritter Vorschlag betraf die Konkretisierung von Zuständigkeiten für die Pflege sowie die Verwaltung von Welterbeschutz in den Landesdenkmalschutzgesetzen. Das schleswig-holsteinische Denkmalschutzgesetz könne als Vorbild dienen, da dieses die Schutzbelange des Welterbes am umfassendsten beschreibe und die verschiedenen Kompetenzen regele. Dies betreffe insbesondere die

- Definition des Schutzgebietes, die die Welterbestätte selbst, die vom Welterbekomitee anerkannte Pufferzone, wesentliche Sichtachsen und weitere werbestimmende Merkmale einschließen sollte,
- angemessene Berücksichtigung durch städtebauliche Entwicklung, Landespflege und Landesplanung und in öffentlichen Planungen,
- Regelung der Verwaltung, etwa durch Etablierung eines offiziellen Welterbekoordinators sowie eines Managementplans oder eines entsprechenden Managementsystems,
- Regelung der Zuständigkeiten im Beteiligungsverfahren,
- Anordnung einer frühzeitigen Beteiligung.

Andere Mitglieder des Fachdialogs sahen für diese Vorschläge keinen Anlass. Sie erachteten den bestehenden gesetzlichen Rahmen als ausreichend und befürworteten allein eine Stärkung der vorhandenen Instrumente, wie sie auch in den gemeinsamen Empfehlungen angestrebt werde.

Sie argumentierten, dass das Thema über den Gegenstand des Fachdialogs hinaus- und von der eigentlichen Fragestellung zu der Vereinbarkeit des Ausbaus der erneuerbaren Energien und des Welterbeschutzes wegführe. Der Fachdialog biete nicht den passenden Rahmen, um sich den rechtlichen Fragen des Welterbes zu widmen. Diese Teilnehmenden sahen für sich kein Mandat, sich an einer solchen Diskussion zu beteiligen. Zudem seien zusätzlich andere Akteure in eine solche Diskussion einzubeziehen, die nicht im Fachdialog vertreten seien.

Im Übrigen herrsche aus ihrer Sicht kein Schutz- oder Vollzugsdefizit für das Welterbe. Fraglich sei, ob es überhaupt irgendeinen Fall gegeben habe, in dem das Welterbe in Deutschland nicht ausreichend geschützt werden konnte, zumal seit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes jeder Regionalplaner den Auftrag habe, das Welterbe als Grundsatz der Regionalplanung zu berücksichtigen. Schwierigkeiten seien vielmehr auf unklare Verfahren und Zuständigkeiten zurückzuführen, diese würden sich in der Praxis nicht zu Ungunsten der Welterbestätten auswirken, sondern zu wirtschaftlichen Einbußen und Planungsunsicherheit für Projektierer führen. Für eine angemessene Berücksichtigung des Welterbes sei es lediglich erforderlich, dass die zuständigen Träger öffentlicher Belange sich angemessen an der Regionalplanung beteiligen.

Auch hinsichtlich des Genehmigungsverfahrens sei der bestehende Rahmen ausreichend. Vielmehr fehle es den örtlichen Verwaltern an Orientierung und Maßstäben für eine selbstbewusste Beurteilung. Um ihnen die Angst zu nehmen, müsse eine Schwelle kenntlich gemacht werden, die verdeutliche, ab wann der Welterbetitel tatsächlich bedroht sei, um Maximalrestriktionen als Vorsichtsmaßnahmen vorzubeugen.

Aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen kam es zu keiner gemeinsamen Empfehlung im Fachdialog.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

KAPITEL 5

ANHANG

Auszüge aus den Sitzungsprotokollen

Im Folgenden werden Auszüge aus den Protokollen der Sitzungen des Fachdialogs zur Verfügung gestellt, die die Themen des Fachdialogs vertiefen. Die Zusammenfassungen der Vorträge geben die Meinung der Vortragenden wieder, die nicht mit der Meinung aller Teilnehmenden des Fachdialogs übereinstimmen muss.

Vorträge zu Rollen, Zuständigkeiten und Abläufen

Die Fachdialogsteilnehmer einigten sich in der ersten Sitzung darauf, dass man sich in der zweiten Sitzung zunächst über Zuständigkeiten und Abläufe im Welterbeschutz und in der Windenergieplanung verständigen wolle. Drei Mitglieder des Fachdialogs referierten über die Bereiche internationaler Welterbeschutz, deutscher Welterbeschutz und Windenergieplanung in Deutschland.

Vortrag zu Rollen und Abläufen des internationalen Welterbeschutzes

Der Vortrag gab einen Überblick über Rahmenbedingungen und Funktionsweisen des internationalen „Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“, das von der UNESCO 1972 verabschiedet wurde. Zu den Ausführungen zählten Erläuterungen zur Geschichte der UNESCO, zu leitenden Ideen der Konvention sowie zu konstituierenden Körperschaften, Kriterien, Abläufen und zentralen Akteuren.

Die UNESCO wurde am 16. November 1945 gegründet. Sie gelte als „intellektuelle“ Organisation im UN-System und umfasse die Sektoren Bildung, Wissenschaften, Kultur und Kommunikation. Mit 195 ordentlichen und zehn assoziierten Mitgliedern trage sie als einzige UN-Organisation ein Mandat für Kultur. Die UNESCO erfülle standardsetzende Funktionen etwa durch die Entwicklung rechtsverbindlicher Konventionen, Empfehlungen und Erklärungen, fördere den multidisziplinären Austausch und mobilisiere die internationale Zusammenarbeit und Meinungsbildung. Zudem führe sie Kampagnen und Projekte insbesondere zum Schutz des Welterbes durch. Hauptgremium sei die Generalkonferenz.

Die Welterbekonvention sei im Kontext der Veränderungen durch Industrialisierung und Urbanisierung entstanden. Sie sei das Ergebnis jahrelanger Verhandlungen der Mitgliedsstaaten, die parallel zur Umweltbewegung verliefen, umfasse sowohl das Kultur- als auch das Naturerbe und folge auf eine Reihe internationaler Empfehlungen und Abkommen. Primäres Ziel der Konvention sei es, die Aufmerksamkeit auf besonders schützenwertes Erbe der Menschheit zu lenken und Schutzmaßnahmen für ein gemeinsames Erbe zu fördern. 2015 wurde der Kulturschutz Teil der Agenda 2030 der Vereinten Nationen.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Die Konvention schreibe die Rolle der Mitgliedsstaaten insbesondere in den Artikeln vier, fünf und sechs fest. Mitgliedsstaaten verpflichteten sich demnach vor der internationalen Gemeinschaft, den Schutz ihres Welterbes durch wirksame und tatkräftige Maßnahmen zu gewährleisten. Dies beinhalte, „eine allgemeine Politik zu verfolgen, die darauf gerichtet ist, dem Kultur- und Naturerbe eine Funktion im öffentlichen Leben zu geben und den Schutz dieses Erbes in erschöpfende Planungen einzubetten" (Artikel 5). Außerdem gingen Mitgliedsstaaten die Verpflichtung ein, Eingriffe zu vermeiden, die dem Welterbe Schaden zufügen könnten. Das zwischenstaatliche UNESCO-Welterbekomitee setze sich aus 21 Mitgliedsstaaten zusammen. Das UNESCO-Welterbezentrum sei das ständige Sekretariat des UNESCO-Welterbekomitees. Es unterstütze die Mitgliedsstaaten der Konvention dabei, die vom Welterbekomitee getroffenen Beschlüsse umzusetzen, zu dokumentieren und zu verbreiten. Es komme immer wieder vor, dass die UNESCO bzw. das Welterbezentrum für Missstände oder Konflikte in den Ländern verantwortlich gemacht würden, die diese selbst zu verantworten hätten.

Das Welterbekomitee werde von drei unabhängigen internationalen Beratungsorganisationen beraten, die von Beginn an in der Konvention festgelegt worden seien. Im Bereich des Kulturerbes seien der Internationale Rat für Denkmalpflege (ICOMOS) und das Internationale Studienzentrum für die Erhaltung und Restaurierung von Kulturgut (ICCROM) zuständig, im Bereich des Naturerbes die Internationale Union zur Erhaltung der Natur (IUCN). Sie würden beratend an den jährlichen Tagungen des Welterbekomitees teilnehmen, Prozesse begleiten und unabhängige Gutachten erstellen. ICOMOS funktioniere als internationale Vereinigung und greife auf ein Netzwerk von Nationalkomitees und Experten zurück. Jedes ICOMOS-Nationalkomitee könne sich direkt mit ICOMOS International oder dem Welterbezentrum in Verbindung setzen. Wenn ICOMOS International Evaluierungen von Welterbestätten für das Welterbekomitee vornimmt, verwende ICOMOS International dazu jedoch Experten, die nicht aus dem Land der zu untersuchenden Stätte stammen.

Die „Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt" (Operational Guidelines) halten die Regeln, Strukturen und Funktionsweisen fest, die bei der praktischen Umsetzung durch die Mitgliedsstaaten beachtet werden müssen. Paragraf 172 dieser Richtlinien besage, dass ein Mitgliedsstaat geplante Veränderungen dem Welterbekomitee melden müsse, bevor sie sich möglicherweise unwiderruflich negativ auf den außergewöhnlichen universellen Wert einer Stätte auswirken könnten. Dieser Paragraf sei dazu gedacht, dem Welterbekomitee zu ermöglichen, frühzeitig als Dialogpartner zur Verfügung zu stehen. Da das Komitee jedoch nur einmal im Jahr tage, stellt sich die zeitliche Abfolge für einen solchen Dialog in der Praxis als Herausforderung dar. Daher plädierte die Referentin für die systematische Nutzung von Welterbeverträglichkeitsprüfungen (ICOMOS International hat 2011 dazu die „Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties" veröffentlicht), um potenzielle Auswirkungen von Vorhaben auf Welterbestätten zu beurteilen.

Der Wert einer Welterbestätte sei in der Erklärung zum außergewöhnlichen universellen Wert (kurz OUV nach dem englischen Outstanding Universal Value) niedergelegt, den es für heutige und zukünftige Generationen zu erhalten gelte. Dieser Wert müsse sich in mindestens einem der zehn Kriterien manifestieren, die in der Konvention festgeschrieben sind, um in die Welterbeliste eingetragen werden zu können. Außerdem müsse eine Welterbestätte den Bedingungen der Echtheit (Authenticity) und Unversehrtheit (Integrity) sowie den Anforderungen für angemessenen Schutz und Verwaltung gerecht werden. Das Management von Stätten gehöre ebenfalls zu den zentralen Belangen im Welterbeschutz. Der OUV werde von sogenannten Attributen vermittelt, die materiell oder immateriell sein können. Sie könnten OUV etwa durch Form und Design, Material oder Funktion ausdrücken. Im Rahmen des Fachdialogs würden insbesondere die Attribute des Ortes und der Umgebung eine Rolle spielen, die im Englischen als setting zusammengefasst seien und auch Sichtachsen und ihre mögliche Beeinträchtigung betreffen würden. Die Stätte und ihre Pufferzone dienten dem Schutz der Attribute. Das setting könne

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

ganz oder teilweise zum OUV gehören und Teil der Stätte oder auch der Pufferzone sein. Trage das setting lediglich zur Wertschätzung einer Welterbestätte bei, ohne Teil des OUVs zu sein, sollte sie zumindest durch die Pufferzone oder anderweitig geschützt werden. Der außergewöhnliche universelle Wert werde im Statement of OUV festgeschrieben; diese Erklärung sei demnach zentrale Referenz für Monitoring, Berichterstattung und Bewertung möglicher Veränderungen in der Nähe von Welterbestätten.

Betrachte man die beim Welterbekomitee eingehenden Meldungen, gehörten zu den wichtigsten Typen von Beeinträchtigungen von Welterbestätten Transportvorhaben und andere Infrastrukturprojekte, der Klimawandel sowie mangelndes Management der Stätten.

Die Referentin verwendete Beispiele der Welterbestätten von Rio de Janeiro, Mont-Saint-Michel und Versailles sowie Beemster Polder in den Niederlanden, um aufzuzeigen, wie jeweilige Eigenarten des OUV die Schutzzonen und die Beurteilung von Projekten beeinflussen.

Position der UNESCO zu Welterbe- und Klimaschutz

Seit 2011 habe sich das Welterbekomitee mit Konflikten mit dem Ausbau erneuerbarer Energien an fünf Stätten beschäftigt. Zwei davon lägen in Deutschland: das Karolingische Westwerk und die Civitas Corvey sowie das Obere Mittelrheintal.

Die Referentin bezog sich auf die im April 2017 vom Exekutivrat der UNESCO verabschiedete Strategie für Handlungen zum Klimaschutz („201 EX/Decision 5.I.B“), und das darauf vorbereitende „Policy Document for the Integration of a Sustainable Development Perspective into the Processes of the World Heritage Convention“ von 2015, welche die nachhaltige Nutzung von erneuerbaren Energien an UNESCO-Welterbestätten befürworte, wenn der Schutz des OUV und der Attribute gewährleistet sei.

Rollen und Abläufe im deutschen Welterbeschutz

Der Vortrag zu den Rollen der Akteure im Welterbeschutz in Deutschland stützte sich auf die Informationen der „Handreichung der Kultusministerkonferenz der Länder zum UNESCO-Welterbe“, die im Oktober 2017 erschienen ist.

Der Vertragsstaat Deutschland werde gegenüber der UNESCO vom Auswärtigen Amt (AA) vertreten. Die Koordinierungsstelle Welterbe im UNESCO-Referat des AA steuere über die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der UNESCO und in enger Zusammenarbeit mit der Kultusministerkonferenz der Länder (KMK) und dem für Naturschutz zuständigen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit das Welterbeprogramm.

Pflege und Schutz von Denkmälern falle in die Zuständigkeit der Länder und werden entsprechend den Denkmalschutzgesetzen der Länder unterschiedlich geregelt. Daraus würden sich unterschiedliche Zuständigkeiten ergeben. Aufgabe der KMK sei unter anderem die Fortschreibung der deutschen Vorschlagsliste in Bezug auf Kulturerbestätten und die Führung der gesamten Liste einschließlich der Naturerbestätten. Außerdem ist die KMK als Schnittstelle zwischen dem AA und den Ländern grundsätzlich verfahrensberechtigt (periodische Berichterstattung, State of Conservation Reports usw.). Die rechtliche Verankerung des Welterbeschutzes falle in den sechzehn Landesdenkmalschutzgesetzen unterschiedlich aus. Das Welterbe sei als Schutzgut in sechs der sechzehn Landesdenkmalschutzgesetzen explizit erwähnt (Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Schleswig-Holstein). Außerdem spielten die Kommunen eine wichtige Rolle im Welterbeschutz. In vielen Fällen initiierten sie beispielsweise die Nominierungen und würden in einigen Fällen das Management von Welterbestätten übernehmen.

Die Konvention gebe zwei Berichtsverfahren vor. Zum einen das periodische Berichtsverfahren, das in einem Zyklus von sechs Jahren erfolge und Auskunft über Zustand und Management einer Stätte gebe. Die Berichte würden nicht bewertet und führten in der Regel nicht zu kritischen Reaktionen.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Das reaktive Monitoring hingegen werde ausgelöst, wenn dem Sekretariat potenziell problematische Veränderungen bzw. Pläne gemeldet würden. Die Meldung solcher möglichen Veränderungen könne entweder durch einen Vertragsstaat selbst gemäß § 172 der Richtlinien erfolgen oder durch die Zivilgesellschaft (Privatpersonen, Vereine, Verbände) zum Welterbezentrum und/oder zu ICOMOS International gelangen. Die Beschäftigung mit potenziellen Veränderungen in der Nähe von Welterbestätten werde offiziell, wenn ein Briefwechsel zwischen ICOMOS, dem Welterbezentrum und dem Vertragsstaat erfolge. Gleichzeitig einsetzende öffentliche Aufmerksamkeit führe in vielen Fällen zu Missverständnissen und Fehlinformationen. Das Welterbezentrum nehme bei einer Problemmeldung zunächst eine vermittelnde Rolle ein. Ein Vertragsstaat könne bei Bedarf eine sogenannte „advisory mission" zur Einschätzung und neutralen Beratung durch einen internationalen Experten einer der beratenden Organisationen einladen. So sollen vor Ort Konfliktlösungen auf niedrigschwelliger Ebene gefunden werden. Diese Maßnahme zähle zu den informellen Verfahren und diene der Konfliktprävention. Nur wenn durch informellen Austausch keine Lösung erzielt werden könne, werde ein Fall dem Welterbekomitee gemeldet. Das Komitee habe die Möglichkeit, eine „Reactive Monitoring Mission" zu initiieren, die für das Komitee eine Entscheidungsempfehlung erarbeite.

Die rechtzeitige Meldung eines Projekts könne Verzögerungen ersparen und Kosten verhindern. Unter Hinweis auf das Stufenmodell zur Vermeidung von Konflikten der KMK-Handreichung werde auf nationaler Ebene eine frühzeitige Einbindung und Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren empfohlen. Zu diesem Zweck wird jeder Stätte geraten, einen Beirat oder ein „steering committee" zu schaffen, in dem verschiedene Akteure zusammenkommen und das Management beratend unterstützen oder mitgestalten können. In der Praxis würden solche Gremien jedoch oft noch fehlen.

Weitere wichtige Akteure im deutschen Welterbeschutz seien die Landesdenkmalpfleger, ICOMOS Deutschland sowie die Deutsche UNESCO-Kommission.

ICOMOS Deutschland engagiere sich im Rahmen des sogenannten „Präventiven Monitorings", welches der vorbeugenden Überwachung der deutschen Welterbestätten und fachlichen Beratung ihres Managements diene. Die Monitoring-Gruppe von ICOMOS Deutschland habe allerdings keine Funktion in den offiziellen, vom Welterbekomitee oder dem Welterbezentrum veranlassten Verfahren: Sie könne jedoch Indikatorfunktion haben, etwa um frühzeitig auf sich anbahnende Probleme hinzuweisen. Das präventive Monitoring durch ICOMOS Deutschland sei im Vergleich zur Arbeit anderer ICOMOS-Nationalkomitees beachtlich: zirka 50 Mitglieder von ICOMOS Deutschland würden ein freiwilliges und unbezahltes Monitoring für die deutschen Weltkulturerbestätten übernehmen. Diese Aktivität von ICOMOS Deutschland erfolge unabhängig von ICOMOS International, sei nicht in der Konvention angelegt und habe daher im offiziellen Rahmen der Konvention keinen direkten Einfluss. Stellungnahmen von ICOMOS Deutschland würden nicht unbedingt die offizielle Einschätzung durch ICOMOS International widerspiegeln; missverständliche Kommunikation zu den Zuständigkeiten habe daher in der Vergangenheit durchaus zu Kritik geführt. Eine offizielle Beratung durch ICOMOS International geschehe immer durch einen Experten aus einem anderen Land, um die Unabhängigkeit der Beurteilung zu gewährleisten.

Die Deutsche UNESCO-Kommission sei Deutschlands Mittlerorganisation für multilaterale Politik in den Kernbereichen des UNESCO-Mandats, also Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation. Als Nationalkommission sei sie die zentrale Schnittstelle zwischen Staat, Zivilgesellschaft und der UNESCO und als solche in der konstitutiven Struktur der UNESCO vorgesehen. In Konfliktfällen an Welterbestätten wirke die Deutsche UNESCO-Kommission beratend darauf hin, die betroffenen Konfliktparteien und relevante Akteure in den Dialog zu bringen. Die Deutsche UNESCO-Kommission könne auf Sachverhalte hinweisen, würde jedoch keine Entscheidungen treffen.

Bei der Planung konkreter Projekte seien Welterbemanager und die Landesdenkmalpfleger als zuständige Sachwalter vor Ort weitere fachkundige Ansprechpartner bei Projektvorhaben.

Hinsichtlich der Rolle von ICOMOS Deutschland für das präventive Monitoring wurde bei der

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Überarbeitung des Protokolls auf die 27. Resolution der 16. ICOMOS-Generalversammlung 2008 verwiesen: „[…] noting the valuable initiatives, activities and experiences of many National Committees to monitor World Heritage sites and other aspects of conservation practice in their country […] the 16th General Assembly […] acknowledge and stress the importance of preventive actions and monitoring as keys to successful protection and conservation of heritage." Daher seien auch die örtlich zuständigen Mitglieder der ICOMOS-Monitoring-Gruppe kompetente Ansprechpartner bei der Planung konkreter Projekte.

Abläufe in der Planung von Windenergieanlagen

Der Vortrag zu planungs- und genehmigungsrechtlichen Aspekten in der Entwicklung von Windenergieanlagen ging zunächst auf grundsätzliche Fragen zu Effizienz und Umweltfreundlichkeit ein, die im Vorfeld durch die Teilnehmenden gestellt wurden. Windenergie sei – im Vergleich zu anderen in der Präsentation gezeigten – die Energiequelle mit dem geringsten CO_2-Ausstoß. Ihre Nutzung trage wesentlich zur Erreichung der deutschen Klimaschutzziele bei. Eine Windenergieanlage produziere 30 bis 70 Mal so viel Energie wie für ihre Herstellung verbraucht werde und sei nach drei bis sieben Monaten energetisch amortisiert. Nach Ablauf ihrer Nutzung seien sie restlos abbaubar, die verwendeten Materialien zu 80 bis 90 Prozent wiederverwertbar.

Für alle geplanten Windenergieanlagen sei es erforderlich, eine Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) zu erhalten. Der für den Fachdialog maßgebliche Genehmigungsaspekt sei die planungsrechtliche Zulässigkeit nach Maßgabe des Baugesetzbuches (BauGB). Es gebe verschiedene Wege, die zur planungsrechtlichen Zulässigkeit von geplanten Anlagen führen würden, von denen auf zwei ausführlicher eingegangen wurde.

Windenergieanlagen seien als „privilegiertes" Vorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB planungsrechtlich zulässig, wenn ihnen keine öffentlichen Belange im Sinne von § 35 Abs. 3 BauGB entgegenstehen würden. Ein Entgegenstehen eines öffentlichen Belanges liege nach Absatz 3 Nummer 5 desselben § 35 BauGB unter anderem vor, wenn ein Vorhaben „Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, […] des Denkmalschutzes oder die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt oder das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet […]". In diesem Rahmen könne ein Welterbebelang in angemessener Form unter Denkmalschutz-Belangen geäußert werden, obwohl das Welterbe im BauGB nicht explizit aufgeführt sei. Es erfolge eine Abwägung der verschiedenen Belange, wobei andere Belange privilegierten Vorhaben nur bei großer Bedeutung entgegenstehen könnten. Bei dem Belang des Welterbes sei dies grundsätzlich möglich und im Einzelfall unter anderem nach dem Grad der Beeinträchtigung zu entscheiden.

Ein zweiter Weg eines Projektes zum Genehmigungsverfahren führe über die Regionalplanung als steuerndem Instrument. Die Regionalplanung müsse die Bedingung erfüllen, der Nutzung von Windenergie „substanziell Raum zu verschaffen", um den klimapolitischen Zielen der Bundesrepublik nicht entgegenzustehen. Angestrebt werde in vielen Planungsregionen eine Nutzung der Windenergie auf zirka zwei Prozent der Gesamtfläche. Regionalplanung werde in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt. Häufig erfolge die Regionalplanung per Ausweisung von Konzentrationsflächen. Dabei würden Flächen ausgewiesen, auf denen Windenergieanlagen gebaut werden können, während der Bau von Windenergieanlagen auf allen anderen Flächen ausgeschlossen werde. Die Ausweisung erfolge nach der Bestimmung von harten und weichen Tabukriterien und gemäß einem Abwägungsverfahren unter Einbezug aller raumbedeutsamen Belange. Auch in der Regionalplanung sei es möglich, die Belange des Welterbes einzubringen.

Anhand von Beispielen wurde die Funktionsweise der Regionalplanung aufgezeigt sowie begründet, warum es nicht ohne Weiteres möglich sei, die Nähe von Welterbestätten zu vermeiden. Am Beispiel des Landkreises Uckermark-Barnim zeigte der Referent den Abschichtungsprozess für die Ausweisung von Konzentrationsflächen auf. An vielen Orten stünden andere Kriterien der Ausweisung von Vorrang- oder Eignungsgebieten für Windenergie entgegen

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

(z. B. Pufferzonen von Siedlungsgebieten, Vogelschutz-, Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete). Daher komme es vor, dass Flächen für die Windenergie in der Umgebung von Welterbestätten ausgewiesen würden. Nach Abwägung aller Belange schrumpfe die Fläche, die für Windenergie ausgewiesen werde, erheblich zusammen. Habe die Regional- und/oder Flächennutzungsplanung mit Ausschlusswirkung geplant, könnten Vorhabenträger nur Vorhaben in den ausgewiesenen Gebieten umsetzen. Daher sei es nicht der Fall, dass Projektierer ohne Weiteres auf andere Flächen ausweichen könnten, wenn sich ein Konflikt mit Welterbestätten abzeichne. Hinzu komme, dass bestehende Standorte in Fortschreibungen von Regionalplänen im erheblichen Umfang nicht mehr als Konzentrationszone berücksichtigt würden, so dass alte Anlagen an diesen Standorten nicht mehr durch leistungsstärkere Modelle erneuert werden könnten (Repowering).

Problematisch sei es für Projektierer insbesondere, wenn Belange des Welterbes erst nach Abschluss einer Regionalplanung im Genehmigungsverfahren genannt werden würden. Zu diesem Zeitpunkt seien bereits Kosten für Standortsuche, Grundstücksakquise, die Vorbereitungen des Genehmigungsantrages inklusive Antragsunterlagen, Kartierung und artenschutzrechtliche Gutachten, Anwaltskosten sowie weitere Kosten angefallen. Solche Verluste könnten von großen Investoren gegebenenfalls aufgefangen werden, kleinere Unternehmen seien durch solche Entwicklungen unter Umständen in ihrer Existenz bedroht. Ziel müsse es daher sein, Planungsrisiken zu senken und in Planungsprozessen früher Verlässlichkeit zu erreichen.

Diskussion zu Defiziten in Kommunikation und Abläufen

Die Teilnehmer waren eingeladen, Beispiele aus der Praxis anzuführen, um Defizite in Kommunikation und Abläufen zu demonstrieren. Zwei Vertreter der Windenergie bezogen sich auf Konflikte, die sich in der Nähe von Welterbestätten ereigneten. In beiden Fällen wurden nach Abschluss der Beteiligungsverfahren Welterbe-Belange geäußert, welche Planungen verhinderten beziehungsweise einschränkten. In beiden Fällen bemängelten die Akteure zudem eine fachlich unzureichende und nicht nachvollziehbare Begründung.

Im ersten Fall habe sich ein „informeller" Akteur, der kein Träger öffentlicher Belange (TÖB) sei, ins Verfahren eingeschaltet und ein unverhältnismäßig großes Gewicht erhalten. Die Einmischung habe bewirkt, dass das schon ausgeführte Beteiligungsverfahren, in dem der Denkmalschutz keine Beeinträchtigung festgestellt habe, wieder verworfen wurde.

Auffallend sei in dem Fall nicht nur die politische Wucht, die eine informelle Äußerung außerhalb eines Verfahrens durch die Öffentlichkeit entfalten könne, sondern auch ihre mangelnde fachliche Tiefe. Der Teilnehmer hielt inhaltlich fundierte Begründungen auch seitens informeller Akteure für wichtig und angemessen, nicht jedoch eine pauschale Ablehnung von Windenergie, die nicht auf den konkreten Sachverhalt eingehe. Vorbehalte könnten nur durch inhaltliche Auseinandersetzung aus dem Weg geräumt werden.

Der Teilnehmer bemängelte die Intransparenz von Abläufen, die entstehe, wenn Akteuren ohne formale Rolle in Planungs- und Genehmigungsverfahren ein solches politisches Gewicht zugestanden werde. Man wisse nicht, ob und wann sich solche Akteure zu Wort melden würden und welche Auswirkungen dies auf die eigentlich für die Entscheidung vorgesehenen Prozesse haben könne.

Ein weiterer Teilnehmer warf die Frage auf, warum die informellen Akteure überhaupt das Bedürfnis hätten, sich gesondert zu melden, und warum sie sich in Regional- und Bauleitplanung sowie in Genehmigungsverfahren nicht ausreichend durch die Träger öffentlicher Belange vertreten fühlten. Er führte an, dass Behörden häufig zu wenig Informationen und unkonkrete Stellungnahmen erhielten, um eine Abwägung sachgerecht durchzuführen.

Ein Welterbeakteur stellte dieser Schilderung die Probleme der anderen Seite gegenüber. Die Prüfung, ob eine Intervention welterbeverträglich sei, sei mit hohem Aufwand und Zeitdruck verbunden, da es zeitaufwendige Schritte wie die Einbindung der beratenden Gremien und die Erstellung von Visualisierungen unter Fristeinhaltung erfordere. Auch die Fristen für eine Beteiligung zu Regionalplänen seien angesichts

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

der zur Verfügung stehenden Ressourcen und der Komplexität der zu beurteilenden Sachverhalte häufig nur schwer einzuhalten.

Zudem seien die Vorgänge für die Beteiligten des Trägerverfahrens oft mit großer öffentlicher Aufmerksamkeit verbunden, da eine Fehlentscheidung zum Verlust des Welterbestatus führen könne. Dieser Teilnehmer wünschte sich zudem einen einfacheren Austausch mit den Entscheidungsträgern des Welterbekomitees oder seiner beratenden Organisation ICOMOS International, um solche Einschätzungen zu erleichtern.

Der Teilnehmer, der das erste Fallbeispiel angeführt hatte, zeigte Verständnis dafür, dass die Zeit in vielen Fällen für die wichtige Entscheidungsfindung nicht ausreiche. In dem von ihm geschilderten Fall hingegen seien bereits Abstimmungen und TÖB-Beteiligungen im Rahmen der Regionalplanung und der Bauleitplanung – mit Berücksichtigung von Denkmalschutz und UNESCO-Welterbe – erfolgt. Es hätten Visualisierungen vorgelegen, deren Standorte im Vorfeld mit dem Landesamt für Denkmalpflege abgestimmt gewesen seien. Diese hätten die Welterbeverträglichkeit der geplanten Anlagen bestätigt. Das Landesamt für Denkmalpflege hätte bereits eine zustimmende Stellungnahme abgegeben. Erst dann hätten die informellen Akteure ohne fachliche Begründung mit einem Brandbrief an den Minister auf den Prozess Einfluss genommen. Alle Seiten müssten transparent mit Informationen umgehen. Man müsse die TÖB in die Pflicht nehmen, verlässlich zu ihren Aussagen zu stehen, und nicht aufgrund informeller Einwände umzuschwenken.

Auch im zweiten Beispiel spielten Zeitpunkte von erhobenen Bedenken eine wichtige Rolle. Der Antragsteller habe in zwei Kommunen in mehreren Kilometern Entfernung zu den Welterbestätten Planungen für zwei Windenergieparks auf ausgewiesenen Windvorrangflächen vorbereitet. Die Denkmalpflege sei in dem drei- bis vierjährigen Prozess der Regional- und Bauleitplanung beteiligt gewesen und hätte keine Einwände zu den Gebieten erhoben. Erst im Genehmigungsverfahren habe die obere Denkmalschutzbehörde den Belang geäußert und damit beide Planungen verhindert. Die Stätte war zu dem Zeitpunkt im Evaluierungsprozess der UNESCO, eine Anerkennung als Welterbe wäre durch die geplanten Windenergieanlagen womöglich in Gefahr gewesen. Die Folgen seien schwerwiegend gewesen, da die Bauleitplanung missachtet und Planungskosten einen Verlust von ein bis zwei Millionen Euro verursachten. Für ein kleineres Unternehmen hätte ein solcher Verlust leicht das Aus bedeuten können.

Unbefriedigend sei für den Teilnehmer nach dem späten Signal vor allem die Begründung für den negativen Bescheid. Während die visuelle Beeinträchtigung durch einen der Windparks durchaus nachvollziehbar sei, seien die Anlagen des zweiten Standortes von der Welterbestätte aus kaum wahrnehmbar gewesen. Er bemängelt, dass es in dem Prozess keine Ansprechpartner gegeben habe, um sich darüber auszutauschen. ICOMOS International habe keine Gesprächsbereitschaft gezeigt. Die Entscheidung sei schließlich auf höchster landespolitischer Ebene getroffen worden.

In der Diskussion klärte ein Welterbevertreter auf, dass ICOMOS International im Rahmen einer Evaluierungsmission keine Stellungnahmen abgeben dürfe, sondern einen Bericht für das World Heritage Panel der Organisation anfertige. ICOMOS International sei in dem Falle kein Dialogpartner und sei nicht verantwortlich für die Entscheidung. Der Teilnehmer bekräftigte die Aussage, dass die Entscheidung politisch vom betroffenen Bundesland gefällt worden sei, um eine vermutlich erhebliche Verzögerung der Einschreibung zu verhindern. Das UNESCO-Welterbekomitee hätte bei der Entscheidung per „Referral" die Vorlage einer Kulturerbeverträglichkeitsprüfung (KVP) anfordern können, um sicher zu stellen, dass die geplanten Windenergieanlagen welterbeverträglich seien. Der Dialog mit ICOMOS hätte so eröffnet werden können, hätte aber auch zwei bis drei Jahre in Anspruch nehmen können. Die Erstellung einer KVP könne hingegen in wenigen Monaten abgeschlossen werden. Eine Rückstellung des Welterbeantrages durch die Antragsteller hätte eine Verzögerung bis 2025 nach sich ziehen können, da die Stätte in dem Verfahren ans Ende der Tentativliste gerückt wäre. Rückblickend, so ein anderer Welterbevertreter, hätten die Verantwortlichen der Welterbenominierung der Evaluierungsmission eine Kulturerbeverträglichkeitsprüfung bereitstellen können.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Ein Vertreter des Welterbeschutzes betonte, dass auch die Kommunikation innerhalb eines Landes eine Herausforderung darstelle. Die Vertreter oder Behörden eines Landes seien sich nicht immer über die betreffenden Sachverhalte einig. Sobald die Pufferzone einer Welterbestätte feststünde, müsse man sich daher um eine gute Koordination auch der einzelnen Landesdienststellen kümmern, darunter die Landesplanung und die Naturschutzbehörden sowie die Kommunen, da alle ihre eigenen Prioritäten hätten. Die Teilnehmenden waren sich einig, dass diese Herausforderungen sich bei den Stätten umso deutlicher stellten, die den Welterbetitel erst noch anstrebten, da noch keine entsprechenden Kommunikationsstrukturen in den Ressorts und Netzwerken bestünden. Ein weiterer Teilnehmer ergänzte, dass der Abstimmungsprozess bei weitflächigen Stätten mit großem „Anrainergebiet" zudem schwieriger sei als etwa in Städten, da man über Kommunen- oder auch Bundesländergrenzen hinweg kommunizieren müsse.

Vorträge zu Visualisierungen von Windenergieanlagen

Es war den Mitgliedern des Fachdialogs wichtig, ihre Diskussionen über Visualisierungen von Windenergieanlagen mit Hilfe von konkreten Beispielen zu führen. Sowohl ein Vertreter der Windenergie als auch ein Vertreter des Welterbeschutzes stellten Erfahrungen aus ihrer Arbeit vor.

Erfahrungsbericht eines Vertreters der Windenergie

Ein Vertreter der Windenergie stellte drei Beispiele von Visualisierungen vor, um zu veranschaulichen, wie unterschiedlich ihre Qualität in der Praxis ausfallen könne.

Als erstes zeigte der Vortragende den „Normalfall" einer gelungenen Visualisierung seiner Firma abseits des Welterbe-Kontextes. Diese sei mit dem Programm Windpro erstellt worden, das auch die Bewegung der Rotorblätter sowie Schattenwurf oder Schallimmissionen von Windenergieanlagen berechnen und darstellen könne. Das Programm lege ein digitales Geländemodell zugrunde, in das man präzise Standorte einstellen und anschließend ein Foto hineinprojizieren könne. Zur Lesbarkeit der Darstellungen sei es wichtig, die technischen Informationen der Aufnahme (Brennweite, Kamerapunkt, Entfernung, Aufnahmezeitpunkt, Ausgabegröße, Betrachtungsabstand) und der geplanten Anlagen in der Legende anzugeben.

Anhand der Aufnahmen könne man das optische Phänomen nachvollziehen, dass die Sichtbarkeit eines Objektes (Fläche) mit steigender Entfernung überproportional abnehme, da sich neben der Höhe auch die Breite eines Objektes proportional verringere.

Das zweite Beispiel zeigte Visualisierungen geplanter Windenergieanlagen in der Nähe einer Welterbestätte. Der Vortragende stellte dazu Visualisierungen seines Unternehmens einer vom Landesdenkmalamt beauftragten Visualisierungsstudie gegenüber, die seinem Unternehmen im Genehmigungsverfahren vorgelegt worden sei. Der betreffende Windpark sei mit zwölf Anlagen und 200 Meter Gesamthöhe in 10,7 Kilometer Entfernung zu einer Schlossanlage geplant worden. Er befände sich etwa doppelt so weit entfernt wie ein nur zirka fünf Kilometer weit entfernter Bestandswindpark, dessen Rotorblätter bei sehr guter Sicht hinter dem Wald in Teilen sichtbar würden. Damit ergäbe sich gemäß den optischen Gesetzen eine ähnliche Sichtbarkeit für beide Windparks.

Der Vortragende stellte die beiden Visualisierungen in Auszügen einander gegenüber, um eine Reihe von Kritikpunkten aufzuzeigen und die fachlichen Mängel der „Gegenvisualisierung" aufzuzeigen. Zunächst fehlten seiner Meinung nach wichtige technische Angaben zu den Fotos, andere Aspekte hätten sich nach einer Prüfung der Visualisierungen als nicht

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

korrekt erwiesen. Durch die unsachgemäße Verwendung von Brennweiten, Lichteinstellungen und Wetterbedingungen sei ein künstlich überhöhtes Konfliktbild entstanden. Demnach sähe man auf einer Aufnahme die Bestandsanlagen kaum, die geplanten Anlagen hingegen seien voll sichtbar in einer Gegenlichtsituation sowie überhöht und mit exakt parallelen Rotorblättern dargestellt. Die unsachgemäße „Gegenvisualisierung" stelle zudem einen Rotordurchmesser von zirka 180 Metern anstatt der geplanten 120 Meter dar. Auch wäre für eine der Visualisierungen eine Brennweite von 120 Millimeter verwendet worden, obwohl das „normale menschliche Sichtfeld" (50 mm) angegeben worden wäre. Auf dieser irreführenden Grundlage sei eine entsprechende Bewertung mit hoher Beeinträchtigung erfolgt und die oben genannte Höhenbegrenzung auf 130 Meter empfohlen worden. Das Unternehmen habe am Ende eines intensiven Austauschprozesses eine Höhenreduzierung um 20 Meter akzeptiert, um einen Rechtsstreit zu vermeiden. Der Vortragende zeigte aktuelle Fotos nach Realisierung des Windparks, die bestätigten, dass sich die vom Unternehmen vorgelegten Visualisierungen als fachlich korrekt erwiesen. Auf der Grundlage einer Bewertung mit fachlich korrekter Visualisierung wäre nach Einschätzung des Vortragenden keine Höhenbegrenzung erforderlich gewesen. Die nicht erforderliche Höhenbegrenzung sei für die Energiewende keine gute Lösung, da dadurch Energieerzeugung im Wert von zwei Windenergieanlagen ausgefallen seien, die zum Ausgleich an anderer Stelle erbaut werden müssten, wenn Deutschland seine Ausbauziele erreichen wolle. Die Versorgungskapazität der zwei Anlagen entspräche in etwa jener, die für die Versorgung der Privathaushalte einer Kleinstadt erforderlich sei.

In einem dritten Beispiel stellte der Vortragende exemplarisch eine Visualisierung für eine Welterbestätte vor, die er einer Plausibilitätsprüfung unterzogen habe. Hier zeige sich eine besonders drastische Überhöhung des Konfliktpotenzials. Im begleitenden Textdokument sei angegeben worden, dass Windenergieanlagen mit 200 Metern Gesamthöhe visualisiert worden wären. Der Vortragende sei in seiner Plausibilitätsprüfung dagegen zu dem Ergebnis gekommen, dass die gezeigten Windenergieanlagen dargestellt seien, als seien sie über 300 Meter hoch und als hätten sie über 300 Meter Rotordurchmesser. Weiterhin habe die untersuchte Visualisierung in einem Bildausschnitt rund 77 Windenergieanlagen platziert, in dem der Vortragende de facto aber nur Platz für maximal vierzehn fiktive Windenergieanlagen erkannte – unter Berücksichtigung planerischer Vorgaben hätten seiner Ansicht nach sogar nur deutlich weniger realisiert werden können. Würde man die dargestellte Konzentration in die Realität übertragen, hätte dies zur Folge, dass sich die Rotorblätter einiger benachbarter Windenergieanlagen berühren würden. Diese Annahme sei offensichtlich abwegig.

Mit den Beispielen verdeutlichte der Teilnehmer die problematische Rolle, die unsachgerechte Darstellungen spielen würden, und forderte fachlich seriöse Visualisierungen als Grundlage für Bewertungen. Wie eine Bewertung dann ausfalle, sei eine andere Frage. In Zukunft müssten unsachgemäße Visualisierungen unbedingt vermieden werden.

Beispiel eines Welterbevertreters für einen gelungenen Umgang mit Visualisierungen und die Abwägung der Belange

Der Vortragende schilderte einen Fall einer Windenergieplanung in der Nähe einer Welterbestätte, bei der sechs Anlagen repowered werden sollten. Das Beispiel sollte verdeutlichen, wie Visualisierungen erfolgreich eingesetzt werden, und zudem dem Eindruck entgegentreten, dass Denkmal- und Welterbeschutz sich kategorisch gegen die Windenergie im Umfeld von Denkmälern und Welterbestätten stellen würden.

Zunächst verortete er die Elemente der Welterbestätte in der betreffenden Stadt und zeigte die umgebende Pufferzone auf einer Karte. Neben der Welterbestätte habe für die Beurteilung der geplanten Anlagen ein weiteres Denkmal eine wichtige Rolle gespielt, welches den eigentlichen Hochpunkt der Stadt bilde. Dieses Denkmal liege zwar in der Pufferzone der Welterbestätte, sei aber nicht als tragendes Attribut des OUV der Welterbestätte verzeichnet.

Die Sichtstudie zeige die Ansicht in einer der zentralen Blickachsen von einem beliebten Aussichtspunkt mit einzigartigem Blick auf die Stadt. Es waren verschiedene höhere Gebäude zu erkennen, darunter auch die Gebäude der Welterbestätte, die aber im Vergleich

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

zum anderen Denkmal kaum hervortraten. Dagegen zeigten die Ansichten die markant überhöhende Silhouette dieses Denkmals sowie die Bestandsanlagen und die geplanten repowerten Anlagen, die in zirka 6,5 Kilometern Entfernung, in unmittelbarem Hintergrund zum Denkmal in Erscheinung treten würden.

In seiner Bewertung war der Vortragende zu dem Schluss gekommen, dass die Anlagen eine erhebliche visuelle Beeinträchtigung dieses Denkmals bedeuteten. Gestützt wurde die Beurteilung durch Animationen, welche die Rotorenbewegung darstellten. Es wurde empfohlen, auf die zwei visuell problematischsten Anlagen zu verzichten. Die vier anderen Anlagen seien jedoch nicht als unverträglich bewertet worden. Nachdem die Anzahl der Windenergieanlagen von sechs auf vier reduziert worden sei, hätten die zuständigen Denkmalschutzbehörden eine Genehmigung in Aussicht gestellt.

Dieses Beispiel zeige, dass denkmalpflegerische Belange das Projekt nicht in vollem Umfang verhindert hätten und durchaus eine differenzierte Auseinandersetzung mit den geplanten Anlagen und ihren Auswirkungen erfolge. Die Belange des Welterbes seien in diesem Fall trotz der relativen Nähe der geplanten Anlagen sogar gar nicht betroffen gewesen.

Vorträge zur Bewertung visueller Beeinträchtigungen und der Raumwirkung von Denkmälern

Im Fachdialog wurde immer wieder über Bewertungsmaßstäbe und -methoden für die Einschätzung von Beeinträchtigungen des Welterbes debattiert. Im Folgenden sind zwei Referate von Teilnehmern des Fachdialogs zusammengefasst. Ein Vortrag befasst sich mit einem aktuellen Gerichtsurteil zur Fragestellung, der andere stellt eine in Arbeit befindliche Methode vor, wie die Raumwirkung von Denkmälern und Welterbestätten in Zukunft bestimmt werden könnten.

Vortrag eines Windenergievertreters zur Rechtsprechung zur Bewertung von visuellen Beeinträchtigungen von Denkmälern

Ein Vertreter der Windenergie stellte das Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Koblenz vor, das sich zu Planungen von zwei Windenergieanlagen in der Nähe der Reichsburg Cochem an der Mosel geäußert hatte. Das Urteil versuche, Maßstäbe für die Beurteilung einer Beeinträchtigung zu bilden, die auch für die Diskussion im Fachdialog relevant seien.

In dem Urteil sei es um den Umgang mit dieser Sichtbarkeit und ihre Bewertung gegangen. Das Urteil stelle die Frage nach der „identitätsstiftenden Fernwirkung“ in den Vordergrund, um die Qualität von Sichtbarkeiten von verschiedenen Sichtpunkten aus unterscheiden zu können. Demnach müsse ermittelt werden, welche landschaftlichen Qualitäten durch die Anlage geprägt würden und wie sie in optischer Beziehung zueinander stünden. Der Ausblickpunkt stelle eine wichtige inhaltliche Voraussetzung für die Bewertung dar und die Sicht müsse in einem Zusammenhang mit der zu schützenden Fernwirkung stehen. Zudem spiele die Frequentierung eines Blickpunktes eine Rolle in der Bewertung. Demnach sei der Blick von der Burg in das Tal – dem historisch-funktionalen Ursprung des Gebäudes entsprechend – anders zu bewerten als etwa der Blick von der Burg nach oben in Richtung der Bergkämme.

Das Urteil beziehe sich auch auf Fragen der Wahrnehmung, etwa ob die Anlagen gleichzeitig wahrnehmbar seien oder ob man den Blick wandern lassen müsse, um die Windenergieanlagen und die Burg zu sehen – „je weiter man den Blick schweifen lassen muss, um beide Anlagen in den Blick zu nehmen, umso weniger wahrscheinlich sei eine optische Beeinträchtigung der Burg durch die Windenergieanlage“. Der Vortragende

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

betonte den Unterschied zwischen dem erlebten Eindruck vor Ort und einer Foto-Simulation; während man die Anlagen vor Ort nicht gleichzeitig mit der Burg sehen könne, sei auf einem Foto alles gleichzeitig zu sehen. Er zitierte den Landschaftsästhetiker Prof. Sören Schöbel aus München, dass man „in Szenen denke" und nur eine ausschnitthafte Sicht wahrnehme. In der Wahrnehmung spielten auch Fragen der Entfernung und der Positionierung im jeweiligen Blickfeld eine Rolle, etwa ob Windenergieanlagen eher am Rand oder zentral in einer Ansicht erschienen. Außerdem sei die landschaftliche „Vorbelastung" durch andere Infrastrukturen zu berücksichtigen, um gegebenenfalls eine Dominanz der eher schmalen Windenergieanlangen feststellen zu können.

Das Urteil sei ein deutliches Plädoyer für die Einzelfallbetrachtung und zudem Hilfestellung für Fachleute, die über den Grad einer Beeinträchtigung entscheiden müssten. Er führte weiter aus, dass es den örtlichen Verwaltern an Orientierung und Maßstäben für eine selbstbewusste Beurteilung fehle. Um ihnen die Angst zu nehmen, müsse eine Schwelle kenntlich gemacht werden, die verdeutliche, ab wann das internationale UNESCO-Komitee eingreife. So könne ihr Urteilsspielraum vergrößert werden, was maximalen Restriktionen entgegenwirke, die jede Sichtbarkeit als beeinträchtigend werten.

In der anschließenden Diskussion kritisierte eine Teilnehmerin die Umschreibung einer „szenenhaften Wahrnehmung" als nicht zutreffend, da sie zu ausschnitthaft sei. Eine weitere Teilnehmerin führte bestätigend das „Nachbildphänomen" an, durch das vorangegangene Bilder in einer neuen Wahrnehmung noch nachwirkten und sich ein weitreichender Gesamteindruck ergebe. Auch wies sie darauf hin, dass die menschliche Wahrnehmung im Bewusstsein eine stärkere Fokussierung (Teleblick) verursache als sie durch Fotos oder Videos nachstellbar wäre, und insofern in der Realität durchaus etwas störend wirken könne, was im Bild als nicht störend erscheine. Sie bekräftigte, dass man für die Beurteilung möglicher Beeinträchtigungen den Einzelfall möglichst mit gemeinsamer Ortsbegehung prüfen müsse.

Vortrag eines Denkmalschützers zu Ansätzen der Kartierung der visuellen Raumwirkung von Denkmälern

Ein Vertreter des Denkmalschutzes stellte einen Arbeitsstand zur Kartierung der Raumwirkung von Denkmälern vor, die in der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger erörtert werde.

Anstoß sei unter anderem ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster, das festlege, dass der Wirkungsraum bzw. der durch den Umgebungsschutz eines Denkmals erfasste Raum im Eintragungsbescheid eines Denkmals definiert werden müsse. Das geplante Konzept sehe drei Teile vor. Der erste Teil definiere Begriffe wie Raumwirkung und Umgebungsschutz. Den zweiten Teil bilde ein Fragesystem zu verschiedenen Aspekten der Raumwirkung. Aufgrund der Antworten könne man Aspekte des visuellen, strukturellen und funktionalen Wirkungsraumes ermitteln und kartieren. Teil drei des Konzepts biete entsprechende Signaturen für die Kartierung an.

Als Beispiel einer Kartierung zeigte der Vortragende die Sichtbezüge eines Denkmals. Zunächst werde der Wirkungsraum des Denkmals durch GIS-gestützte Daten erstellt. Innerhalb dieses Wirkungsraumes müsse man die sensiblen Sichtbezüge feststellen. Dies sei insbesondere dort komplex, wo es Sichtfächer gebe. Die Sichtfelder würden grafisch mit einer Schattierung markiert, welche die verschiedenen Wirkungsebenen kennzeichne und mit wachsender Distanz abnehme. Für den Wert eines Sichtpunktes seien die heutige Erlebbarkeit, aber auch seine historische Bedeutung bzw. eine für den Standort geplante Aussicht wichtig. Der Wert einer Sichtachse könne durch zusätzliche touristische Bedeutung noch gesteigert werden. Eine Teilnehmerin betonte, dass für die Bewertung des Umgebungsschutzes einer Anlage die Unterscheidung zwischen historisch-identitätsstiftender Wirkung und heutigem Freizeitbedürfnis unterschieden werden müsse, auch wenn beide juristisch relevant seien. Der Vortragende bestätigte abschließend, dass für die Kartierung des Wirkungsraumes eine differenzierte Beurteilung des Denkmals erfolgen müsse.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Nach Ansicht des Vortragenden könne dieses Konzept in Zukunft dazu dienen, die Raumwirkung und den Umgebungsschutz von Denkmälern und Welterbestätten zu ermitteln und auf dieser Grundlage für alle Beteiligten mehr Sicherheit zu schaffen, in welchen Räumen geplante Projekte die Schutzbedürfnisse von Stätten beeinträchtigen könnten. Eine solche Ermittlung der Raumwirkung könne zudem die Berücksichtigung von Denkmälern und Welterbestätten in der Regionalplanung erleichtern.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Selbstverständnis und Arbeitsweise des Fachdialogs

Die Mitglieder des Fachdialogs einigten sich auf Vereinbarungen zu Zielen, Arbeitsweise und Organisation des Fachdialogs.

Zu Zielen und Arbeitsweise des Fachdialogs wurde vereinbart:

Der Fachdialog dient unter anderem dem besseren Verständnis der unterschiedlichen Akteursgruppen untereinander. Die Teilnehmenden bringen unterschiedliche Perspektiven und Kenntnisse in den Fachdialog ein und verstehen dies als Stärke des Dialogs. Die **Zusammenarbeit im Fachdialog** soll von Wertschätzung der anderen Teilnehmenden geprägt sein. Bei Meinungsverschiedenheiten unterstellen sich die Teilnehmenden redliche Absichten – diskutieren also in gutem Glauben.

Der Fachdialog strebt an, **gemeinsam getragene Empfehlungen** zur Vereinbarkeit von Energiewende und Welterbe zu erarbeiten, die **praxisnah und umsetzbar** sind. Dies bedeutet, dass die Empfehlungen des Fachdialogs durch diesen konkret ausgearbeitet und auf ihre Machbarkeit hin geprüft werden.

Der Fachdialog diskutiert und arbeitet so, dass gemeinsam getragene Empfehlungen möglich werden. Sollte in einzelnen Aspekten trotz aller Bemühungen Dissens bestehen bleiben, wird die **abweichende Meinung** in den Ergebnissen **in Absprache angemessen dargestellt.**

Das KNE versteht die **Verbreitung der Ergebnisse** des Fachdialogs als eine seiner Kernaufgaben. Die Teilnehmenden unterstützen die Verbreitung der Ergebnisse nach ihren Möglichkeiten, zum Beispiel durch die Nutzung von Verteilern oder den Einbezug der Ergebnisse auf Veranstaltungen.

Zum Mandat der Teilnehmenden wurde vereinbart:

Im Fachdialog erfolgt die **Erarbeitung fachlicher Empfehlungen.** Das Projekt endet mit der Publikation von Empfehlungen inklusive der Darstellung der Diskussionen durch das KNE. In den Publikationen werden teilnehmende Organisationen und Personen genannt. Eine **Zustimmung der Organisationen oder Personen zu den Inhalten wird dabei nicht impliziert.** Sollten Organisationen oder Personen gar nicht genannt werden wollen, vereinbart das KNE mit diesen Organisationen im Einvernehmen, welche Formulierungen diesbezüglich getroffen werden.

Dem KNE steht es zu, mit den Ergebnissen weiterzuarbeiten, sie zu verbreiten und ggf. Anschlussprojekte anzustoßen.

Zur Organisation des Fachdialogs wurde vereinbart:

Die Teilnehmenden bemühen sich, **kontinuierlich** an jeder Sitzung des Fachdialogs teilzunehmen. Wenn Teilnehmende dennoch verhindert sind, bemühen sie sich frühzeitig um **Vertretung** und informieren die Vertretung über den Stand des Fachdialogs. Um dies zu ermöglichen, terminiert das KNE Sitzungen frühzeitig und unter Einbezug der Teilnehmenden. Das KNE stellt zudem die Informationen zur Verfügung, die die Entwicklung der Diskussion im Fachdialog nachvollziehbar machen.

Eine Stärke des Fachdialogs sind die unterschiedlichen Kenntnisse, Erfahrungen, Perspektiven und Ressourcen der Teilnehmenden. Die Qualität der Ergebnisse hängt unter anderem davon ab, wie intensiv die

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Teilnehmenden diese einbringen. Die Teilnehmenden erklären sich zur **Mitarbeit bei Ausarbeitungen und Kommentierungen von Entwürfen** bereit. Ob und wie sich ein Teilnehmender zu einem konkreten Arbeitsschritt einbringt, bleibt ihm überlassen. Das KNE trägt in Absprache mit den Teilnehmenden mit seinen Mitteln zur inhaltlichen Arbeit des Fachdialogs bei (z. B. durch Recherchen, Einbezug von weiteren Experten und Organisation von Arbeitsprozessen).

Der Fachdialog ist ein **geschützter Diskussionsraum,** in dem vertrauliche Aussagen gemacht werden können. Gleichzeitig muss der Fachdialog transparent sein. Der Fachdialog vereinbart, dass die Teilnehmenden über den Diskussionsstand im Fachdialog Auskunft geben dürfen, dabei **Äußerungen jedoch nicht konkreten Personen** zuordnen. Wird zu einer Aussage Vertraulichkeit vereinbart, geben die Teilnehmenden die Information nicht weiter. Diese Vereinbarung wird auch mit Personen getroffen, die zu einzelnen Sitzungen eingeladen werden.

Die **Protokolle** des Fachdialogs dienen insbesondere der Verständigung innerhalb der Organisationen der Teilnehmenden. Es wurde vereinbart, mit dem Protokoll wie folgt zu verfahren: Das KNE erstellt eine erste Version des Protokolls aufgrund seiner Mitschrift. Das KNE bittet die Teilnehmenden um Anmerkungen und erstellt daraufhin eine zweite Version. Sollten Teilnehmende mit dieser zweiten Version in Teilen nicht einverstanden sein, erfolgt die Klärung auf der nächsten Sitzung. Damit das KNE den Zeitaufwand der Abstimmung des Protokolls in der Sitzung abschätzen kann, teilen die Teilnehmenden dem KNE im Vorfeld der nächsten Sitzung mit, wenn sie mit Teilen des Protokolls nicht einverstanden sind. Das KNE nimmt die Abstimmung über das Protokoll in jedem Fall in die Tagesordnung der zukünftigen Sitzungen auf. Auf der jeweils nächsten Sitzung wird das vorläufige Protokoll der letzten Sitzung als endgültiges Protokoll verabschiedet.

Die **Terminfindung** für die Sitzungen erfolgt frühzeitig über Doodle. Sitzungen finden möglichst eintägig und in einem Zeitraum zwischen 11 Uhr und 17.15 Uhr statt.

Die **Kommunikation** zwischen KNE und den Teilnehmenden erfolgt per E-Mail-Verteiler, persönlichen Gesprächen und Fragebögen. Evaluierende Fragebögen werden am Ende der Sitzungen verteilt und anonym ausgewertet. Fragebögen, die der Vorbereitung von Sitzungen dienen, werden im Vorfeld von Sitzungen verschickt und nicht anonymisiert. Das KNE stellt einen passwortgeschützten Bereich auf seiner Internetseite zur Verfügung, in dem die Unterlagen des Fachdialogs gesammelt vorliegen.

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Literatur

Den Direktzugriff auf die genannten Online-Dokumente finden Sie über die KNE-Internetseite www.naturschutz-energiewende.de in der Online-Publikation „Ergebnisse eines KNE-Fachdialogs – Empfehlungen zur Vereinbarkeit von Windenergieausbau und UNESCO-Welterbestätten in Deutschland."

- Deutscher Bundestag (2018): Das UNESCO-Weltkulturerbe. Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).
- Deutsche UNESCO-Kommission, Luxemburgische UNESCO-Kommission, Österreichische UNESCO-Kommission, Schweizerische UNESCO-Kommission (2009): Welterbe-Manual. Handbuch zur Umsetzung der Welterbekonvention in Deutschland, Luxemburg, Österreich und der Schweiz. Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).
- ICOMOS (2011): Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties. Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019). Deutsche Version (letzter Zugriff 02.03.2019).
- Kultusministerkonferenz (2017): Handreichung der Kultusministerkonferenz der Länder zum UNESCO-Welterbe. Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).
- UNESCO (2017a): Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt. Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).
- UNESCO (2017b): UNESCO Strategy for Action on Climate Change. Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).
- UNESCO (2017c): Decisions adopted during the 41st session of the World Heritage Committee. Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).
- Vereinigung der Landesdenkmalpfleger (2005a): Denkmalpflegerische Belange in der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und der Umweltprüfung (UP), Arbeitsblatt 26, Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).
- Vereinigung der Landesdenkmalpfleger (2005b): Denkmalpflegerische Prüfung von Flächennutzungsplänen im Rahmen der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange, Arbeitsblatt 18, Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).
- Vereinigung der Landesdenkmalpfleger (2016): Denkmalpflegerische Belange in der Regionalplanung, Arbeitsblatt 44, Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Impressum

Publikation: Empfehlungen zur Vereinbarkeit von Windenergieausbau und UNESCO-Welterbestätten in Deutschland – Ergebnisse des KNE-Fachdialogs
Redaktionsschluss: 31. Juli 2019

Herausgeber: Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende KNE gGmbH
Kochstraße 6–7, 10969 Berlin
+49 30 7673738–0
info@naturschutz-energiewende.de
www.naturschutz-energiewende.de
Folgen Sie uns auf Twitter: @KNE_tweet.
Abonnieren Sie unseren YouTube-Kanal.
V. i. S. d. P.: Dr. Torsten Raynal-Ehrke.
Redaktion: Dr. Mathis Danelzik, Jana Weydt, Dr. Torsten Raynal-Ehrke.

Inhalt: Für den Inhalt der Publikation ist die Redaktion in Zusammenarbeit mit den Mitwirkenden des Fachdialogs verantwortlich. Der Inhalt der Publikation spiegelt nicht zwangsläufig die Meinung der Redaktion wider. Die Redaktion übernimmt keine Gewähr für die Aktualität, Korrektheit, Vollständigkeit oder Qualität der bereitgestellten Informationen. Eine Rechtsberatung findet nicht statt.
Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen und personenbezogenen Hauptwörtern in dieser Publikation die männliche Form verwendet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für alle Geschlechter. Die verkürzte Sprachform hat nur redaktionelle Gründe und beinhaltet keine Wertung.

Links und Quellen: Trotz einer sorgfältigen inhaltlichen Kontrolle übernimmt die KNE gGmbH keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt verlinkter Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Vorgehen bei Rechtsverstößen: Wir bemühen uns, etwaige Beanstandungen ohne rechtliche Auseinandersetzung zu lösen. Wir bitten deshalb darum, im Fall von Konflikten und Missverständnissen zuerst die angebotenen Kontaktmöglichkeiten zu nutzen.

Gestaltung: www.corporate-new.de
Fotos: KNE · stock.adobe.com: fotografci (S. 1), josefkubes (S. 6), Mattoff (S. 21, 28–29), irakite (S. 27)
Druck: 1. Auflage, September 2019

Der Fachdialog wurde mit Mitteln der Deutschen Bundesstiftung Umwelt gefördert.

DBU Deutsche Bundesstiftung Umwelt

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

www.naturschutz-energiewende.de

Literatur

Den Direktzugriff auf die genannten Online-Dokumente finden Sie über die KNE-Internetseite www.naturschutz-energiewende.de in der Online-Publikation „Ergebnisse eines KNE-Fachdialogs – Empfehlungen zur Vereinbarkeit von Windenergieausbau und UNESCO-Welterbestätten in Deutschland."

- Deutscher Bundestag (2018): Das UNESCO-Weltkulturerbe.
  Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).

- Deutsche UNESCO-Kommission, Luxemburgische UNESCO-Kommission, Österreichische UNESCO-Kommission, Schweizerische UNESCO-Kommission (2009): Welterbe-Manual. Handbuch zur Umsetzung der Welterbekonvention in Deutschland, Luxemburg, Österreich und der Schweiz.
  Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).

- ICOMOS (2011): Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties.
  Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).
  Deutsche Version (letzter Zugriff 02.03.2019).

- Kultusministerkonferenz (2017): Handreichung der Kultusministerkonferenz der Länder zum UNESCO-Welterbe.
  Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).

- UNESCO (2017a): Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt.
  Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).

- UNESCO (2017b): UNESCO Strategy for Action on Climate Change.
  Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).

- UNESCO (2017c): Decisions adopted during the 41st session of the World Heritage Committee.
  Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).

- Vereinigung der Landesdenkmalpfleger (2005a): Denkmalpflegerische Belange in der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und der Umweltprüfung (UP), Arbeitsblatt 26,
  Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).

- Vereinigung der Landesdenkmalpfleger (2005b): Denkmalpflegerische Prüfung von Flächennutzungsplänen im Rahmen der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange, Arbeitsblatt 18,
  Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).

- Vereinigung der Landesdenkmalpfleger (2016): Denkmalpflegerische Belange in der Regionalplanung, Arbeitsblatt 44,
  Online-Dokument (letzter Zugriff 02.03.2019).

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Impressum

Publikation: Empfehlungen zur Vereinbarkeit von Windenergieausbau und UNESCO-Welterbestätten in Deutschland – Ergebnisse des KNE-Fachdialogs
Redaktionsschluss: 31. Juli 2019

Herausgeber: Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende KNE gGmbH
Kochstraße 6–7, 10969 Berlin
+49 30 7673738–0
info@naturschutz-energiewende.de
www.naturschutz-energiewende.de
Folgen Sie uns auf Twitter: @KNE_tweet.
Abonnieren Sie unseren YouTube-Kanal.
V. i. S. d. P.: Dr. Torsten Raynal-Ehrke.
Redaktion: Dr. Mathis Danelzik, Jana Weydt, Dr. Torsten Raynal-Ehrke.

Inhalt: Für den Inhalt der Publikation ist die Redaktion in Zusammenarbeit mit den Mitwirkenden des Fachdialogs verantwortlich. Der Inhalt der Publikation spiegelt nicht zwangsläufig die Meinung der Redaktion wider. Die Redaktion übernimmt keine Gewähr für die Aktualität, Korrektheit, Vollständigkeit oder Qualität der bereitgestellten Informationen. Eine Rechtsberatung findet nicht statt.
Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen und personenbezogenen Hauptwörtern in dieser Publikation die männliche Form verwendet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für alle Geschlechter. Die verkürzte Sprachform hat nur redaktionelle Gründe und beinhaltet keine Wertung.

Links und Quellen: Trotz einer sorgfältigen inhaltlichen Kontrolle übernimmt die KNE gGmbH keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt verlinkter Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Vorgehen bei Rechtsverstößen: Wir bemühen uns, etwaige Beanstandungen ohne rechtliche Auseinandersetzung zu lösen. Wir bitten deshalb darum, im Fall von Konflikten und Missverständnissen zuerst die angebotenen Kontaktmöglichkeiten zu nutzen.

Gestaltung: www.corporate-new.de
Fotos: KNE · stock.adobe.com: fotografci (S. 1), josefkubes (S. 6), Mattoff (S. 21, 28–29), irakite (S. 27)
Druck: 1. Auflage, September 2019

Der Fachdialog wurde mit Mitteln der Deutschen Bundesstiftung Umwelt gefördert.

DBU Deutsche Bundesstiftung Umwelt

© 2019 Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende