

Welterbe in Österreich

*Gabriele Eschig / Mona Mairitsch / Franz Neuwirth / Bettina Roszbacher/
Dina Gianni*

Österreich ist im Dezember 1992 dem *UNESCO-Übereinkommen zum Schutz der Kultur- und Naturerbes der Welt* beigetreten. Die folgenden acht Stätten wurden seither von der UNESCO in die Welterbeliste aufgenommen:

Schloss und Park von Schönbrunn (1996)

<http://www.schoenbrunn.at/>

<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/weltkulturerbe/schoenbrunn.htm>

Altstadt von Salzburg (1996)

<http://www.salzburg.info/>

Kulturlandschaft Hallstatt-Dachstein-Salzkammergut (1997)

<http://www.salzkammergut.at>

<http://www.interaktive.com/Regionen/Hallstatt>

Semmeringbahn und umgebende Landschaft (1998)

<http://www.semmeringbahn.at/>

<http://www.noel.co.at/partner/trsued/whsemmeringbahn/home.htm>

Altstadt von Graz (1999)

<http://www.graz.at/>

Kulturlandschaft Wachau (2000)

<http://www.arbeitskreis-wachau.at/>

<http://www.wachau.at/donau/WN/>

Historisches Zentrum von Wien (2001)

<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/weltkulturerbe/zentrum.htm>

Kulturlandschaft Fertő / Neusiedler See (2001) – zusammen mit Ungarn

<http://www.welterbe.org/>

Informationen zu den UNESCO-Welterbestätten in Österreich unter
www.unesco.at/kultur/oe_welterbe.htm

Nachdem Österreich die Konvention ratifiziert hatte (BGBl. Nr. 60/1993), hat das federführende damalige Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung in Kooperation mit den Ländern die Vorschlagsliste (tentative list) jener Kulturobjekte erarbeitet, die Österreich zur Aufnahme in die UNESCO-Welterbeliste als aussichtsreich erachtete.

Ausgehend von dieser, der UNESCO 1995 übermittelten Liste, wurden in der Folge die Einreichungsunterlagen erarbeitet und nach Überprüfung durch internationale Experten die Aufnahme in die Welterbeliste beantragt. Dem damaligen Erfahrungsstand nach galt bei diesen Einreichungen das Augenmerk mehr der Nominierung selbst als dem durch sie möglichen Schutz. Die von der UNESCO vorgeschriebenen Pufferzonen wurden dabei mangels anders lautender Definition als Schutzzonen, wenn auch geringerer Wertigkeit, gesehen und – der Qualität des Bestands entsprechend – meist zu knapp bemessen. Die Pufferzonen wurden damals noch nicht als ein Bereich betrachtet, aus welchem dem Welterbe Gefährdungen erwachsen könnten. Als Managementplan wurde die jeweilige – für den Normalfall als ausreichend erachtete – gesetzliche Situation dargelegt.

Gesetzliche Grundlagen

Denkmalschutz von Welterbestätten ist für Einzelobjekte und Ensembles möglich, schon der Schutz der Freiräume in Altstädten und der Umgebung von Denkmälern und mehr noch der Kulturlandschaft bedarf nach der österreichischen Kompetenzverteilung jedoch eigener Landesgesetze (im Gegensatz zu Deutschland ist Denkmalschutz in Österreich Bundessache; dagegen sind Naturschutz, Baurecht und Raumplanung Ländersache). Weil manche der in der Welterbekonvention geforderten Vorkehrungen bzw. Einrichtungen bereits vorher auf Bundes- oder Länderebene bestanden, ist in Österreich außer der Ratifizierung per Bundesgesetz lange Zeit keine weitere gesetzliche Umsetzung erfolgt. Es wurden auch keine eigenen finanziellen Vorkehrungen getroffen, sieht man von einer einmaligen Spendenaktion im Jahr 2001 und einer angebahnten paritätischen Förderung (Bund, Länder, Gemeinden) von bestimmten Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Welterbe ab.

Die Verankerung des Welterbes schreitet jedoch auch in der österreichischen Gesetzgebung voran: Nachdem Name und Emblem der Welterbekonvention von der UNESCO durch die Pariser Verbandsübereinkunft geschützt worden waren, wurden Name und Logo auch in Österreich per Bundesgesetzblatt (BGBl. II Nr.33/2004) von der Registrierung nach dem Markenschutzgesetz ausgeschlossen. Eine Kundmachung, die die acht österreichischen Welterbestätten auflistet, wurde per Bundesgesetzblatt (BGBl. III Nr. 94/2008) im August 2008 veröffentlicht; ferner wurden die Anforderungen des Welterbes in der Novellierung des Grazer Altstadtgesetzes 2008 berücksichtigt.

Auch wenn durch die Ratifizierung automatisch alle Gebietskörperschaften gebunden sind, so hat doch die Praxis gezeigt, dass die in der Konvention enthaltenen Formulierungen einen zu großen Interpretationsspielraum lassen, um wirksamen Schutz zu gewährleisten. In dieser Situation leistet das Österreichische Nationalkomitee von ICOMOS durch seine appellative Tätigkeit entsprechend den Richtlinien für die Durchführung der UNESCO-Welterbekonvention wesentliche Hilfe bei der Bewahrung österreichischer Welterbestätten.

Planungsinstrumente

15 Jahre nach der Ratifizierung der Welterbekonvention und 12 Jahre nach der Einschreibung der ersten Welterbestätten ist in Österreich die Euphorie über die erreichten Eintragungen einer nüchternen Betrachtung der Praxis gewichen. Aus der beschriebenen Rechtslage ergibt sich die Notwendigkeit eines in alle Planungsinstrumente integrierten Schutzes der Welterbestätten. Dieser fehlt insofern, als die verschiedenen gesetzlich vorgeschriebenen Planungsinstrumente in den meisten österreichischen Welterbestätten noch nicht durch Managementpläne zum Schutz des Welterbes koordiniert wurden. Dementsprechend reicht im frühen Projektstadium der Rahmen zur Beurteilung von Vorhaben mit Auswirkungen auf das Welterbe, zumeist Neubaulösungen, »von zuträglich bis störend« und ermöglicht Alternativlösungen, wogegen sich in der Endphase meist nur mehr die Frage nach »erlaubt oder

verboten« stellt. Dies erklärt, warum dem Welterbe nicht zuträgliche Projekte bis zur Genehmigungsebene entwickelt werden können, bevor ihre mangelnde Kompatibilität erkannt wird. Aber auch hier zeigen jüngste Entwicklungen wie z.B. der »Weltkulturerbe Historische Altstadt – Managementplan 2007 (inkl. Masterplan)« dass es inzwischen zu einer größeren Sensibilität in diesen Fragen gekommen ist.

Auch wenn das Welterbe eine nachhaltige Entwicklung nicht ausschließt, so erfordert seine Erhaltung besondere Rücksicht. Die anlässlich des 2005 in Wien abgehaltenen internationalen Kongresses »Welterbe und zeitgenössische Architektur« bestätigte Lehrmeinung gesteht bei entsprechender Qualität, Maßstab und Quantität zeitgenössische Elemente im historischen Bestand zu – ja fordert sie sogar. Der Begriff des »weltweit einzigartigen« Erbes setzt andererseits jedoch zwingend auch die Akzeptanz einer Situation voraus, wo die weltweite Einzigartigkeit des Altbestandes die Aufnahme von Neuem ausschließt, oder wo die Kapazität dafür bereits ausgeschöpft ist.

Obwohl die Welterbestätten auf Wunsch der jeweiligen Gebietskörperschaften eingereicht und mit deren Zustimmung in die Welterbeliste eingetragen wurden, finden die für ihren Schutz erforderlichen Nutzungs- und Planungsbeschränkungen oft nicht die erforderliche politische Unterstützung. Oft erfolgen diese nur soweit, als sie durch gesetzliche Bestimmungen unvermeidlich oder durch die öffentliche Meinung opportun geworden sind, letzteres meist erst nach Sanktionsandrohungen der UNESCO.

Derart entstandene Konfliktsituationen haben das Welterbekomitee der UNESCO bereits zu der laut Paragraphen 169-176 der Durchführungsrichtlinien vorgesehenen »reaktiven Überwachung« österreichischer Welterbestätten veranlasst, wobei Berichte angefordert bzw. internationale Fachleute vor Ort entsandt wurden. Dabei wurden nicht nur Projekte und Planungen zu Recht hinterfragt, sondern fallweise auch auf Grundlage der nationalen Rechtslage zwischen »erlaubt und verboten« zu treffende bzw. getroffene Entscheidungen nach dem Gesichtspunkt »für das Welterbe zuträglich oder störend« relativiert, was die Frage der Rechtssicherheit berührt.

Diese Erfahrungen haben zu einem Lernprozess geführt, als dessen Ergebnisse folgende Desiderata hervorzuheben sind:

- Ehestige Erarbeitung, Überarbeitung/Ergänzung (wo erforderlich) und Überprüfung der Managementpläne der Welterbestätten mit Bedacht auf eine möglichst frühzeitige Abstimmung der jeweiligen Planungsinstrumente mit dem Welterbezentrum der UNESCO.
- Information der für Welterbestätten maßgeblichen Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik über Art, Umfang, genaue Lage und rechtliche Situation der Güter, woraus sich deren Handlungsbedarf ableitet.
- Überprüfung der Begrenzungen von Kern- und Pufferzonen der Welterbestätten auf ihre Umsetzbarkeit entsprechend den Durchführungsrichtlinien der Konvention. Eine Erweiterung der Pufferzonen zur Vermeidung der Beeinträchtigung durch weit außerhalb liegende Hochhausprojekte erscheint nicht zielführend; eher wäre eine im Managementplan verankerte verbindliche Abstimmung mit der maßgeblichen Planungsinstanz anzustreben. Besonderes Augenmerk ist auch auf den »optischen Umgebungsschutz« (Sichtachsen) zu legen.
- Erarbeitung entsprechender Inventare der schützenswerten Elemente der Kulturlandschaften. Erst deren quantitative Erfassung erlaubt eine nachhaltige Entwicklung unter Berücksichtigung ihrer qualitativen Eigenschaften und ermöglicht die Beurteilung von erfolgten Veränderungen.
- Erarbeitung und Umsetzung entsprechender Leitkonzepte und Regelwerke zur Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung von Welterbestätten. Überprüfung, ob der Managementplan die Umsetzung der Leitkonzepte gewährleistet, und andererseits, ob die von den Leitkonzepten bewirkte Entwicklung auch noch in ihrer Endphase der Erhaltung des Welterbes in Bestand und Wertigkeit Rechnung trägt.

Vorschlagsliste

Österreich plant als nächste Nominierung für die Welterbeliste eine Erweiterung der Welterbestätte »Altstadt von Graz« durch Schloss Eggenberg. Die auf der Vorschlagsliste enthaltenen Stätten der Erzgewinnung und Eisen-

verarbeitung bedürfen weiterer Überlegungen hinsichtlich Art und Umfang ihrer Einreichung, ebenso wie die bereits erfolgten Einreichungen des Nationalparks Hohe Tauern und der Kulturlandschaft Innsbruck-Nordkette-Karwendelgebirge, die beide im Zuge der Prüfung durch internationale Experten auf deren Anraten zurückgezogen wurden. Für den österreichischen Limes als Teil der seriellen Nominierung »Grenzen des Römischen Reiches« (davon sind bereits der Hadrianswall, der Antoninuswall und der Obergermanisch-Raetische Limes in die Welterbeliste eingetragen) laufen Vorbereitungsarbeiten mit den Nachbarstaaten. Die Nominierung der vom Welterbekomitee 2007 zurückgewiesenen Einreichung des »Bregenzer Waldes« ist im Juni 2008 zurückgezogen worden. Basis für diese Entscheidung bildete ein Expertengutachten, welches in der Einreichung konkrete Herausforderungen für die Region erkannte, so etwa die finanzielle und personelle Ausstattung. Aktuell umfasst die Welterbeliste über 870 Stätten. Das zahlenmäßige Übergewicht der Stätten des Kulturerbes gegenüber dem Naturerbe sowie der Eintragungen aus Europa gegenüber jenen der übrigen Welt hat das Welterbekomitee zu quantitativen und qualitativen Einschränkungen bewogen. Zur Umsetzung dieser Erfahrungen und Qualitätsansprüche wurde anlässlich der im Jahr 2005 vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur abgehaltenen Bund-Länder-Besprechung zum Welterbe beschlossen, sowohl die Anträge auf Aufnahme in die Vorschlagsliste als auch die Einreichungen selbst der Prüfung einer Arbeitsgruppe zu unterziehen. Dieser Arbeitsgruppe gehören Vertreter des Bundesministeriums, des Bundesdenkmalamtes, der Kulturabteilung des jeweiligen Bundeslandes, der Österreichischen UNESCO-Kommission und des Österreichischen ICOMOS-Nationalkomitees an.

Die österreichische Vorschlagsliste ist in Zusammenarbeit von Bund und Ländern erstellt worden und wird laufend aktualisiert. Es handelt sich dabei um eine unverbindliche Vorschlagsliste ohne Reihung oder Rechtsanspruch auf tatsächliche Einreichung. Das federführende Bundesministerium und die Länder überprüfen im Rahmen ihrer Sitzungen laufend die Reihenfolge der Einreichungen nach Maßgabe der Chancen auf eine Eintragung in die UNESCO-Liste. Dabei setzt sich in Österreich mehr und mehr die Meinung durch, dass die Vorschlagsliste auch im Sinn der von der UNESCO geforder-

ten Transparenz, Glaubwürdigkeit und Ausgewogenheit der Welterbeliste nur auf bestimmte Zeit Geltung haben sollte. Nach Ablauf einer Frist sollten die Vorschläge erneut überprüft werden. Nur so kann vermieden werden, dass »Ladenhüter«, das heißt Vorschläge, die durch Eintragung gleichartiger Objekte im selben Kulturkreis bereits obsolet geworden sind, weiter den Platz für vielleicht den Anforderungen der UNESCO mehr entsprechende Objekte blockieren.

Österreichische Stakeholder

Im Gegensatz zur Auffassung, die unmittelbar nach Ratifizierung der Konvention in Österreich vorherrschte, dass das Welterbe alleiniger Betreff der gesetzlich Verantwortlichen wäre, ist man heute in Österreich zu der Einsicht gelangt, dass das Welterbe eine Vielzahl von Stakeholdern, einschließlich der Bewohner des jeweiligen Gebietes, involviert. Der Bogen spannt sich von politischen Entscheidungsträgern auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, administrativen Stellen (von der Raumplanung bis zum Tourismus), nationalen UNESCO-Kommissionen, Welterbemanagern, Investoren, Architekten, Touristikern, Experten unterschiedlicher Fachrichtungen, Universitäten und Forschungseinrichtungen, Bürgerinitiativen etc. Eine zweite wichtige Einsicht, die aus den Erfahrungen der letzten 15 Jahre resultiert, ist, dass die konsequente Umsetzung der Welterbekonvention und die darin festgelegten Verpflichtungen in den Mittelpunkt gerückt werden müssen. Eine dritte Erkenntnis schließlich ist, dass auch nach 15 Jahren noch immer zahlreiche Informationsdefizite, auch auf Seiten der Verantwortlichen, im Bezug auf das Welterbe bestehen. Die Österreichische UNESCO-Kommission versucht auch mit ihrer Arbeit auf diese Erfordernisse einzugehen.

Informationstätigkeit und Vernetzung

Seit einigen Jahren besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, dem Bundesdenkmalamt, der Österreichischen UNESCO-Kommission und ICOMOS Österreich. Die-

se Arbeitsgruppe kann aufgrund ihrer Größe und Zusammensetzung rasch und effizient bei aktuellen Anlässen und akuten Problemen zusammentreten und sich über die weitere Vorgehensweise beraten. Diese »kleine Einsatztruppe« erweist sich als äußerst effektiv und erleichtert die Umsetzung der Konvention auf nationaler Ebene. Die Abstimmung ermöglicht es auch, in der Öffentlichkeit und gegenüber den Medien mit »einer Stimme« zu sprechen. Ferner hat sie sich zur Aufgabe gestellt, Neuansträge für die Welterbeliste vor der Einreichung zu begutachten.

Um die Zusammenarbeit aller Verantwortlichen zu verbessern und den Informationsaustausch zu erleichtern, initiierte die Österreichische UNESCO-Kommission 2004 die »Österreichischen Welterbestätten-Konferenzen«. Durch jährlich stattfindende Vernetzungstreffen wird die engere Zusammenarbeit unterstützt, Probleme können gemeinsam erörtert und Erfahrungen über Lösungen ausgetauscht werden. Durch die regelmäßigen Treffen wird auch der kontinuierliche Informationsfluss das ganze Jahr über gefördert. Die Umsetzung der Welterbekonvention in Österreich wurde damit erheblich verbessert, und der Dialog zwischen den in Österreich relevanten Stakeholdern – Ministerium, Bundesdenkmalamt, ICOMOS-Nationalkomitee, Österreichische UNESCO-Kommission, Landesregierungen und Welterbe-Managern – wurde intensiviert.

»Österreichische Welterbestätten-Konferenzen« finden im Rotationsprinzip immer an einer anderen Welterbestätte statt. Dadurch können vor Ort Einblicke in die jeweiligen Stätten und die Praxis des Managements gewonnen werden. Bisher fanden in der Welterbestätte Fertö-Neusiedler See, am Semmering, in Graz und in Schönbrunn Welterbestätten-Konferenzen statt. Die Jahrestreffen sind einem Schwerpunktthema gewidmet, das sich an aktuellen oder regionalen Besonderheiten orientiert. »Managementpläne und Monitoring«, »Welterbe als Wirtschaftsfaktor«, »Gelebtes Management« und »Welterbe und Tourismus« waren beispielsweise Themen bisheriger Zusammentreffen. Um das öffentliche und politische Bewusstsein für die Bedeutung der österreichischen Welterbestätten zu fördern, findet während der Konferenz immer eine Pressekonferenz mit politischen Entscheidungsträgern statt.

Welterbe-Bildung

Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit ist ein weiterer Schwerpunkt. Welterbe-Bildung bietet vielfältige Möglichkeiten für interkulturelles und globales Lernen und fördert den respektvollen Umgang mit Kultur und Natur. Bereits mit der Aufnahme der beiden ersten österreichischen Stätten, der Altstadt von Salzburg sowie dem Schloss und Park Schönbrunn, in die Welterbeliste im Jahr 1996 wurde das Thema für österreichische Schulen relevant. Als eine einzigartige Verbindung von Kultureller Bildung, Umweltbildung/Bildung für nachhaltige Entwicklung und Friedenserziehung wird Welterbe-Bildung von der Österreichischen UNESCO-Kommission daher seit Jahren gefördert. Um Lehrern einen Anreiz zu bieten, das Thema mit Schülern fächerübergreifend und vor dem internationalen Hintergrund des Welterbe-Programms der UNESCO zu erforschen, hat die Österreichische UNESCO-Kommission in den vergangenen Jahren mehrere Projekte initiiert:

2003 entstand eine deutschsprachige Fassung der UNESCO-Unterrichtsmappe »Welterbe für junge Menschen« für Lehrerinnen und Lehrer, herausgegeben von der Österreichischen UNESCO-Kommission in Kooperation mit der Deutschen UNESCO-Kommission und der Deutschen Stiftung Denkmalschutz. Die Mappe soll, unter anderem mit Arbeitsblättern, Vorschlägen für Schüleraktivitäten und Abbildungen helfen, das Thema Welterbe in den verschiedensten Unterrichtsfächern zu behandeln. Ziel ist es, bei jungen Menschen Interesse für das Erbe der Menschheit zu wecken und ihr Bewusstsein für die Bedeutung seiner Erhaltung sowie ihre Bereitschaft zum interkulturellen Dialog zu fördern. Um die Verteilung der Mappe gezielt und nachhaltig zu gestalten, hielt die Österreichische UNESCO-Kommission in den vergangenen Jahren Einführungsseminare und Präsentationen ab, unter anderem in Kooperation mit den Managern der Welterbestätten, lokalen Schulbehörden, Schulen, pädagogischen Instituten und dem Denkmalamt.

Aufgrund des wachsenden Interesses am Welterbe an Österreichs Schulen gab die Österreichische UNESCO-Kommission 2007 mit Unterstützung des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur eine weitere Unterrichtsbroschüre über die österreichischen Welterbestätten heraus (»Welterbe für junge Menschen – Österreich«). Die Publikation, die in Zusammenarbeit

mit den Welterbestätten entstand, will als »Lesebuch« Interesse wecken und Lust auf eine Auseinandersetzung mit den österreichischen »Schätzen der Menschheit« machen. Konkrete Beispiele und Geschichten illustrieren die Besonderheiten der acht österreichischen Welterbestätten, dienen aber auch als Anregung für die weitere Bearbeitung des Themas. Vorgestellt werden darüber hinaus Querverbindungen zu internationalen Welterbestätten, um die globale Dimension der Welterbeliste fassbar zu machen.

2004 entwickelten das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur und die Österreichische UNESCO-Kommission ein österreichweites Schulprojekt mit dem Titel »Kulturelles Erbe: Tradition mit Zukunft«, das seither jährlich von KulturKontakt Austria durchgeführt wird. Ziel ist die aktive Auseinandersetzung von Kindern und Jugendlichen mit Denkmälern jeglicher Art in Form von Projekten. Von allen Einreichungen werden jeweils rund 40 für eine finanzielle Förderung ausgewählt und erhalten die Welterbe-Unterrichtsmaterialien als Arbeitsunterlagen. Im Rahmen einer Präsentation am Ende des Projektes werden der Öffentlichkeit die gelungensten Projektbeispiele vorgestellt.

Ausblick

Weitere Maßnahmen zur besseren Umsetzung des Welterbe-Programms in Österreich befinden sich derzeit im Planungsstadium. Unter anderem sollen Beiräte für die einzelnen Welterbestätten eingerichtet werden, und es soll ein Förderbudget zur Verfügung gestellt werden, das helfen soll, Pilotprojekte zum Denkmalschutz in den Welterberegionen zu verwirklichen. Im Rahmen der Welterbestättenkonferenz wurde die Gründung eines IUCN-Nationalkomitees angedacht, der bereits konkrete Schritte folgten. Die Österreichische UNESCO-Kommission setzt sich außerdem dafür ein, die Frage der oft unklaren Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern betreffend Welterbe auf nationaler Ebene stärker zu diskutieren. Geplant sind auch weitere Materialien der Österreichischen UNESCO-Kommission – Folder, Plakate, Ausstellungsmaterialien – zur Information der Öffentlichkeit. Ein derzeit noch nicht erreichtes Ziel ist die Institutionalisierung von Welterbe-Bildung in der Lehreraus- und -fortbildung und durch Kursmodule an Fachhochschulen und Universitäten. Erste Schritte in diesem Bereich werden bereits an der Kunsthochschule Linz erprobt.