

INTERNATIONALES STÄDTEFORUM IN GRAZ



INTERNATIONAL FORUM OF TOWNS IN GRAZ

# ISGMAGAZIN

ISSN 2309-1215

AUSGABE 01-2022 | 02Z032434 M P.B.B.

## DenkMal – KULTURERBESCHUTZ

Monuments and Cultural Heritage Protection



Ulrike Herbig

# PRÄVENTIVES MONITORING FÜR WELTERBESTÄTTEN

---

## Preventive Monitoring for World Heritage Sites

Die Monitoringgruppe des Nationalkomitee ICOMOS Austria hat es sich zum Ziel gesetzt, durch präventives Monitoring die Verantwortlichen für Welterbestätten beratend zu unterstützen.

The monitoring group of the National Committee of ICOMOS Austria has set itself the goal of supporting those responsible for World Heritage sites in an advisory capacity through preventive monitoring.

Welterbestätte Historisches  
Zentrum der Stadt Graz (1999)

World Heritage Site  
Historic Centre of Graz

© Ulrike Herbig





Welterbestätte  
Historisches Zentrum  
der Stadt Salzburg  
(1996)

World Heritage Site  
Historic Centre of the  
City of Salzburg

© Ulrike Herbig

**ICOMOS**, der internationale Rat für Denkmalpflege ist eine nichtstaatliche, internationale Organisation mit Sitz in Paris und nationalen Komitees, die sich aus ExpertInnen zusammensetzen, die sich mit dem Erhalt des architektonischen und archäologischen Erbes befassen. Ihre Arbeit basiert auf den Grundsätzen der Internationalen Charta zur Erhaltung und Restaurierung von Denkmälern und Stätten (Charta von Venedig 1964).

In den Operativen Leitlinien für die Umsetzung der Welterbekonvention werden die spezifischen Aufgaben von ICOMOS in diesem Zusammenhang wie folgt dargelegt: die Bewertung von Gütern, die für die Eintragung in die Liste des Welterbes vorgeschlagen werden, die Überwachung des Erhaltungszustands von Kulturgütern des Welterbes, die Prüfung der von den Vertragsstaaten eingereichten Anträge auf internationale Unterstützung, und die Bereitstellung von Beiträgen und Unterstützung für Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten.<sup>1</sup>

In diesem Rahmen versteht ICOMOS Austria seinen Auftrag mit dem präventiven Monitoring. Der Begriff präventives Monitoring wird in den Leitlinien nicht explizit angeführt, jedoch wurde es in der Resolution zur 16. Generalversammlung von ICOMOS als eine wesentliche Aufgabe des Denkmalrats definiert.<sup>2</sup> Hier wurde festgestellt, dass in Anbetracht der Bedeutung von vorbeugenden Maßnahmen zum Schutz und zum Erhalt des kulturellen Erbes, wie dies in den Chartas von ICOMOS

und in der Welterbekonvention umrissen wird, diese Aufgabe von den Komitees von ICOMOS aufgenommen werden sollte. Dennoch gibt es keine international gültige Regelung.

2021 wurde von ICOMOS Austria das Preventive Monitoring Manual<sup>3</sup> veröffentlicht, um die Vorgehensweisen der Beauftragten für das Monitoring in Österreich einheitlich zu gestalten, angeregt durch die Grundsätze und Regularien für die Arbeit der Monitoring-Gruppe<sup>4</sup> des Deutschen Nationalkomitees von ICOMOS.

Kern der Arbeit der österreichischen Monitoringgruppe ist die fachliche Unterstützung und Hilfestellung für die Welterbe-Verantwortlichen. Für jede Welterbestätte ist ein Team aus möglichst mindestens zwei Monitoring-Beauftragten verantwortlich. Das Ziel ist es, jedes Team aus Beauftragten zusammenzusetzen, die Expertise zu den relevanten Themen in der jeweiligen Welterbestätte haben und möglichst unbefangen sind. Unter Unbefangenheit wird verstanden, dass die Beauftragten nach Möglichkeit nicht in der Stätte arbeiten oder dort beheimatet sind. Dies konnte bislang jedoch nicht für alle Stätten umgesetzt werden, da das Nationalkomitee nicht über ausreichend ExpertInnen verfügt. Nachdem die Arbeit der Monitoring-Teams in ihrer Freizeit erfolgt, muss die zeitliche Verfügbarkeit berücksichtigt werden, womit einige Teams mehr als zwei Personen umfassen. Gerne nimmt das Nationalkomitee neue ExpertInnen auf, die sich dieser Aufgabe widmen ▲▲

**ICOMOS**, the International Council on Monuments and Sites, is a non-governmental, international organization based in Paris with national committees composed of experts concerned with the conservation of the architectural and archaeological heritage. Their work is based on the principles of the International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites (The Venice Charter 1964).

The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention set out the specific tasks of ICOMOS in this context as follows: the valuation of properties proposed for inscription on the World Heritage List, the monitoring of the state of preservation of World Heritage cultural properties, the consideration of requests for international assistance submitted by the States Parties and the provision of input and support for capacity building measures.<sup>1</sup>

ICOMOS Austria understands its preventive monitoring mission within this framework. The term preventive monitoring is not explicitly mentioned in the guidelines, but it was defined as an essential task of the Monuments Council in the resolution to the 16th General Assembly of ICOMOS.<sup>2</sup> It was stated, that in view of the importance of preventive measures to protect and preserve cultural heritage, as outlined in the ICOMOS charters and in the World Heritage Convention, this task should be taken up by the ICOMOS committees. Nevertheless, there is no internationally valid regulation.

In 2021, ICOMOS Austria published the Preventive Monitoring Manual<sup>3</sup>, in order to standardize the procedures of the monitoring officers in Austria, inspired by "Grundsätze und Regularien für die Arbeit der Monitoring-Gruppe" (Principles and Regulations for the Work of the Monitoring Group)<sup>4</sup> of the German National Committee of ICOMOS. The core of the work of the Austrian monitoring group is to provide specialist support and assistance to those responsible for World Heritage Sites in Austria. If possible, a team of at least two monitoring officers is responsible for each World Heritage site. The aim is for each team to be composed of representatives who have exper- ▲▲



Welterbestätte Fertő-Neusiedler See (2001)

World Heritage Site Fertő-Neusiedler See

© Ulrike Herbig

▲▲ möchten. Grundsätzlich steht die lösungsorientierte Beratung im Mittelpunkt der Monitoring-Teams. Dabei wird darauf Wert gelegt, dass den jeweiligen Welterbe-Verantwortlichen als ExpertInnen für Ihre Stätte begegnet wird und von den Teams Beratung zu Themen zur Wahrung der Integrität und Authentizität der Stätten angeboten wird, mit der Expertise zu den entsprechenden anwendbaren Theorien, Methoden und wissenschaftlichen Verfahren. In diesem Zusammenhang können beispielsweise Bauvorhaben, die den außergewöhnlichen universellen Wert eines Welterbes beeinträchtigen könnten, schon vorab diskutiert werden, um eine Gefährdung zu vermeiden. In Fällen, die einen erweiterten Diskussionsbedarf haben, werden über das Team hinaus nach einem Qualitätssicherungsprozess<sup>5</sup> weitere Stellen einbezogen. Darüber hinaus wird Beratung im Rahmen bewusstseinsbildender

Maßnahmen angeboten, um das Thema Welterbe und dessen Bedeutung auch in der Bevölkerung zu verankern. Um die Aufgabe des präventiven Monitoring zielführend umzusetzen, ist eine laufende Kommunikation zwischen den Welterbe-Verantwortlichen und den Monitoring-Teams notwendig, die sich mittlerweile auch für alle Stätten entsprechend etabliert hat: Gilt es doch gemeinsam für den Erhalt unseres Welterbes zu sorgen.

<sup>1</sup> The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, Bd. WHC.19/01. Paris: UNESCO World Heritage Center, 2019. \$35, S. 16.

<sup>2</sup> Resolutions of the 16th ICOMOS General Assembly, Quebec: ICOMOS, 2008, Absatz 27, S. 12.

<sup>3</sup> Preventive Monitoring Manual, ICOMOS Austria, Wien: ICOMOS Austria, 2021, verfügbar unter: [http://icomos.at/wp2021/wp-content/uploads/2021/04/20210416\\_Monitoring\\_Manual.pdf](http://icomos.at/wp2021/wp-content/uploads/2021/04/20210416_Monitoring_Manual.pdf) [05.03.2022]

<sup>4</sup> Grundsätze und Regularien für die Arbeit der Monitoring-Gruppe, Stuttgart: ICOMOS Deutsches Nationalkomitee, 2019 verfügbar unter: <https://www.icomos.de/icomos/pdf/grundsätze-web.pdf> [05.03.2022]

<sup>5</sup> Grafik verfügbar unter: [www.staedteforum.at](http://www.staedteforum.at)

▲▲ tise in the relevant topics for the respective World Heritage site and who are as impartial as possible. Impartiality is understood to mean that, where possible, the officers do not work at the site or are resident there. However, this could not be implemented for all sites so far, as the National Committee does not have a sufficient number of experts. As the work of the monitoring teams is carried out in their spare time, time availability has to be taken into account, which means that some teams comprise more than two people. The National Committee is happy to accept new experts who would like to dedicate themselves to this task.

In principle, solution-oriented consultation is the focus of the monitoring teams. The emphasis is on meeting the respective World Heritage managers as the experts for their sites, and the teams offer advice on issues related to preserving the integrity and authenticity of the sites with expertise in the relevant applicable theories, methods and scientific procedures. In this context, for example, construction projects that could affect the Outstanding Universal Value of the World Heritage site can be discussed in advance to avoid endangerment. In cases requiring extended discussion, other bodies are involved beyond the team following a quality assurance process.<sup>5</sup> In addition, advice is offered within the framework of awareness-raising measures to anchor the topic of World Heritage and its significance in the population. To implement the task of preventive monitoring in a targeted manner, ongoing communication between the World Heritage managers and the monitoring teams is necessary. This has now also been established for all sites. After all, it is a matter of working together to preserve our World Heritage.

### *Dipl.-Ing.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Ulrike Herbig*

Mitglied von ICOMOS und Leiterin der Monitoringgruppe Österreich gemeinsam mit DI Dr. Günter Dinobl. Studium an der TU Wien; Beschäftigung mit interdisziplinären Forschungen zum Erhalt des kulturellen Erbes; an der TU Wien zuständig für den Forschungssupport an der Fakultät für Architektur und Raumplanung.

Member of ICOMOS and Head of the Monitoring Group Austria together with DI Dr. Günther Dinobl. Studied at TU Wien; involved in interdisciplinary research on the preservation of cultural heritage; responsible for research support at the Faculty of Architecture and Spatial Planning at the TU Wien.

[office@icomos.at](mailto:office@icomos.at), [www.icomos.at](http://www.icomos.at)

# UNESCO-WELTERBE AUF NATIONALER EBENE: VERPFLICHTUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN

## Am Beispiel Österreichs

Mona Mairitsch

Reihe: Völkerrecht, Europarecht und internationales Wirtschaftsrecht, Bd. 27  
 Peter Hilpold und August Reinisch (Hg.)  
 Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Warszawa, Wien: Lang 2019  
 140 Seiten, Deutsch, Paperback  
 ISBN 9783631770498 € 33,90, ISBN (ePUB) 9783631772836

Heuer vor nunmehr 50 Jahren – im November 1972 – wurde das „Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ von der internationalen Staatengemeinschaft im Rahmen der Generalversammlung der UNESCO in Paris verabschiedet. Hing die Beschlussfassung des Abkommens auch am „seidenen Faden“ (es wurde sogar noch im Plenum verhandelt, wo ansonsten lediglich die formelle Annahme des Vertragstextes vorgenommen wird), so entwickelte sich die Konvention zu einem der global am meisten akzeptierten internationalen Abkommen: Mit 194 Vertragsstaaten übertrifft es die Anzahl der Mitgliedstaaten bei der UN und UNESCO (jeweils 193 Staaten). Lediglich das „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ aus dem Jahre 1989, die „UN-Kinderrechtskonvention“, erfuhr durch 196 Vertragsstaaten – darunter auch vier Staaten, die nicht der UN angehören – mehr Unterstützung. Seit dem Inkrafttreten des Abkommens 1975 und vor allem seit den ersten Eintragungen in die Welterbeliste 1978 setzt das Abkommen globale Maßstäbe hinsichtlich des Natur- und Denkmalschutzes. Zudem zeigt es bedeutenden Einfluss auf die Herausbildung einer „Managementkultur“ für die Erhaltung der Kultur- und Naturgüter, den breiten, inklusiven Ansatz bei der Definition des

kulturellen Erbes (z. B. Begriff der „Kulturlandschaften“) und auf Modelle nachhaltigen Wirtschaftens. Die Zahl von 1154 Welterbestätten in 167 Staaten lässt die Herausforderungen, die mit der Erstellung weltweit akzeptierter (und auf innerstaatlicher Ebene auch umsetzbarer) Schutzstandards verbunden sind, erahnen. Die globale, flächendeckende Gültigkeit des Abkommens (im europäischen Kontext sind lediglich das Fürstentum Liechtenstein und der Kosovo bislang nicht beigetreten) und die the-

matisch breite, hohe Anzahl von Welterbestätten (bei erst drei Streichungen von der Liste) lassen den Schluss zu, dass die Bestimmungen des Abkommens flexibel zu interpretieren (und umzusetzen) sind und die Spruchpraxis des Welterbekomitees (die UNESCO dient lediglich als Sekretariat des Komitees) mit ihren „decisions“ weithin mit der Souveränität der Staaten kompatibel ist. Hier setzt die verdienstvolle Arbeit von Dr. Mona Mairitsch, MLS, ein, die diese Publikation



als Masterthesis für das Studium der Rechtswissenschaften im Schwerpunkt Europa- und Völkerrecht an der Universität Wien verfasst hat. Als langjährige Mitarbeiterin bei der österreichischen UNESCO Kommission ist sie mit der Problematik der innerstaatlichen Umsetzung des Welterbe-Abkommens bestens vertraut. In ihrer Arbeit setzt sie sich mit den Kernbestimmungen über den Schutz des Welterbes auf nationaler (Artikel 4 und 5 des Abkommens) und internationaler Ebene (Artikel 6) auseinander. Ziel ihrer Arbeit ist die Analyse des Umfangs der nationalen Verpflichtung des Abkommens und die Darlegung der normativen Wirkung der Konvention im nationalen Kontext. Ihre Untersuchung gliedert sie in drei Abschnitte: Übersicht über die Geschichte und Inhalt des Abkommens, Darstellung der Bestimmungen in den Artikeln 4 bis 6 und die Umsetzung in Österreich. Ihre Arbeit zeichnet sich zudem durch die stringente Anwendung der juristischen Methodenlehre aus.

Im Gegensatz zum innerstaatlich erzeugten Recht ergeben sich bei der Interpretation internationaler Rechtsinstrumente eine Reihe von weiteren Spezifika, wie zum Beispiel die Frage nach der „Authentizität“ des Vertragstextes: Die Verfasserin hebt hervor, dass bereits zwischen den beiden „Urtexten“ in Englisch und Französisch unterschiedliche Formulierungen beim Schlüsselbegriff, der sich auf den Grad der Verpflichtung bezieht, bestehen. Die deutsche Übersetzung (als ohnehin nicht authentische Sprachversion, die aber als „Hilfsübersetzung“ im deutschen Sprachraum gute Dienste leistet) hingegen bezeichnet diesen Begriff als „Aufgabe“ (im Sinne einer „schwachen Pflicht“) und weicht somit die Bedeutung des Artikels 4 auf. Der Umfang der Verpflichtungen der Staaten im Rahmen der Umsetzung des Welterbe-Übereinkommens muss gegenüber den Zuständigkeiten des Welterbekomitees beurteilt werden. Im Abkommen wurde das Komitee von 21 Staaten lediglich mit der Erstellung der Welterbeliste (und der „Roten Liste“) (und somit auch mit der Löschung von Stät-

ten aus diesen Listen), der Überprüfung des Erhaltungszustandes der einzelnen Stätten und mit der Verwaltung des Welterbefonds samt Gewährung von finanziellen Förderungen an die Staaten betraut: Diese eingeschränkten Kompetenzen ergeben auch in praktischer Hinsicht Sinn, da das Komitee ja keine Durchgriffsmittel hat, wie zum Beispiel die Vornahme von Restaurierungsmaßnahmen. Der Verfasserin gelingt es durch die Heranziehung der erläuternden Bemerkungen des Abkommens, der davon abgeleiteten Durchführungsrichtlinien, die Interpretation der Umsetzungspraxis des Abkommens und unter Zuhilfenahme der Lehre und Rechtsprechung in Deutschland und Österreich überzeugend, die abgestuften Zuständigkeiten bei der Erhaltung des Welterbes herauszuarbeiten: Demnach liegt die grundsätzliche Verantwortung für den Schutz des Welterbes bei jenem Staat, in dem es sich befindet: Es ist also der Staat (und nicht die „UNESCO“, wie oft den Medien entnommen werden kann), dem gemäß Artikel 4 des Welterbe-Abkommens eine allgemeine innerstaatliche Schutz- und Erhaltungspflicht für Kultur- und Naturerbestätten obliegt, um deren außergewöhnlich universellen Wert zu erhalten. Allerdings wirkt diese Verpflichtung nicht uneingeschränkt, sondern – wie es bereits in den „Erläuternden Bemerkungen“ zum Beitritt Österreichs zum Abkommen 1992 zutreffend charakterisiert wurde – diese Verpflichtung ist als „allgemein politische Ausrichtung“ zu verstehen. Dementsprechend wurde – insbesondere im deutschen Sprachraum – der Katalog von Maßnahmen, der im Artikel 5 an die Vertragsstaaten gerichtet ist, lediglich als „Bemühenspflicht“ und nicht als „Erfüllungspflicht“ charakterisiert. Deshalb bleibt auch offen, ob dieser Maßnahmenkatalog lediglich eine Art „Mindestanforderung“ darstellt, die nicht unterschritten werden darf, oder ob dadurch eine Präferenzierung des Welterbes gegenüber anderen Kultur- und Naturgütern herauszulesen ist. Keine Deutungsschwierigkeiten bestehen aber hinsichtlich der internationalen Zu-

sammenarbeit gemäß Artikel 6. Demnach ist die internationale Staatengemeinschaft – im Wege über die Koordination des Komitees – zur Zusammenarbeit zum Schutz des Welterbes verpflichtet. In diesem Zusammenhang wird aber explizit auf die Wahrung der Souveränität der Staaten, wo sich das Welterbe befindet, hingewiesen.

Umfassend analysiert die Autorin den Umsetzungsstand des Abkommens in Österreich. Überzeugend legt sie Defizite bei der Anwendung der Konvention dar, da das Welterbe als Querschnittsmaterie die „traditionellen“ Kompetenzatbestände „Denkmalschutz“ und „Naturschutz“ regelmäßig übersteigt (z. B. im Rahmen des Schutzes von Kulturlandschaften und bei der Stadtplanung). Aber bislang wurde das Thema „Welterbe“ (von programmatischen Äußerungen abgesehen) nicht wirklich in der Gesetzgebung reflektiert, und auch die Gerichte gingen bisher davon aus, dass die Vorgaben im Abkommen zu unbestimmt und deshalb innerstaatlich nicht durchsetzbar seien. Zudem wird festgehalten, dass das Abkommen keine individuellen Ansprüche der Bürger und Bürgerinnen erzeugt, sondern nur eine Verpflichtung des Staates gegenüber der Staatengemeinschaft formuliert.

Mit einem Ausblick auf mögliche Lösungsvorschläge (z. B. „Welterbe“ als Regelungskompetenz, oder Grundsatzgesetzgebung durch den Bund, Ausführungsgesetze auf Landesebene, wie auch Abschluss von „Gliedstaatsverträgen“ zwischen Bund und (zwischen) Bundesländern) bietet die Autorin Perspektiven, dem Welterbe in Österreich seinen gebührenden rechtlichen Status zukommen zu lassen, um somit das „Erbe der Menschheit“ auch der nächsten Generationen erhalten zu können. Die verdienstvolle Arbeit darf für sich in Anspruch nehmen, auf methodisch hoher Ebene zur Klärung von wesentlichen Aspekten bei der täglichen Umsetzung der Welterbekonvention beitragen zu können.