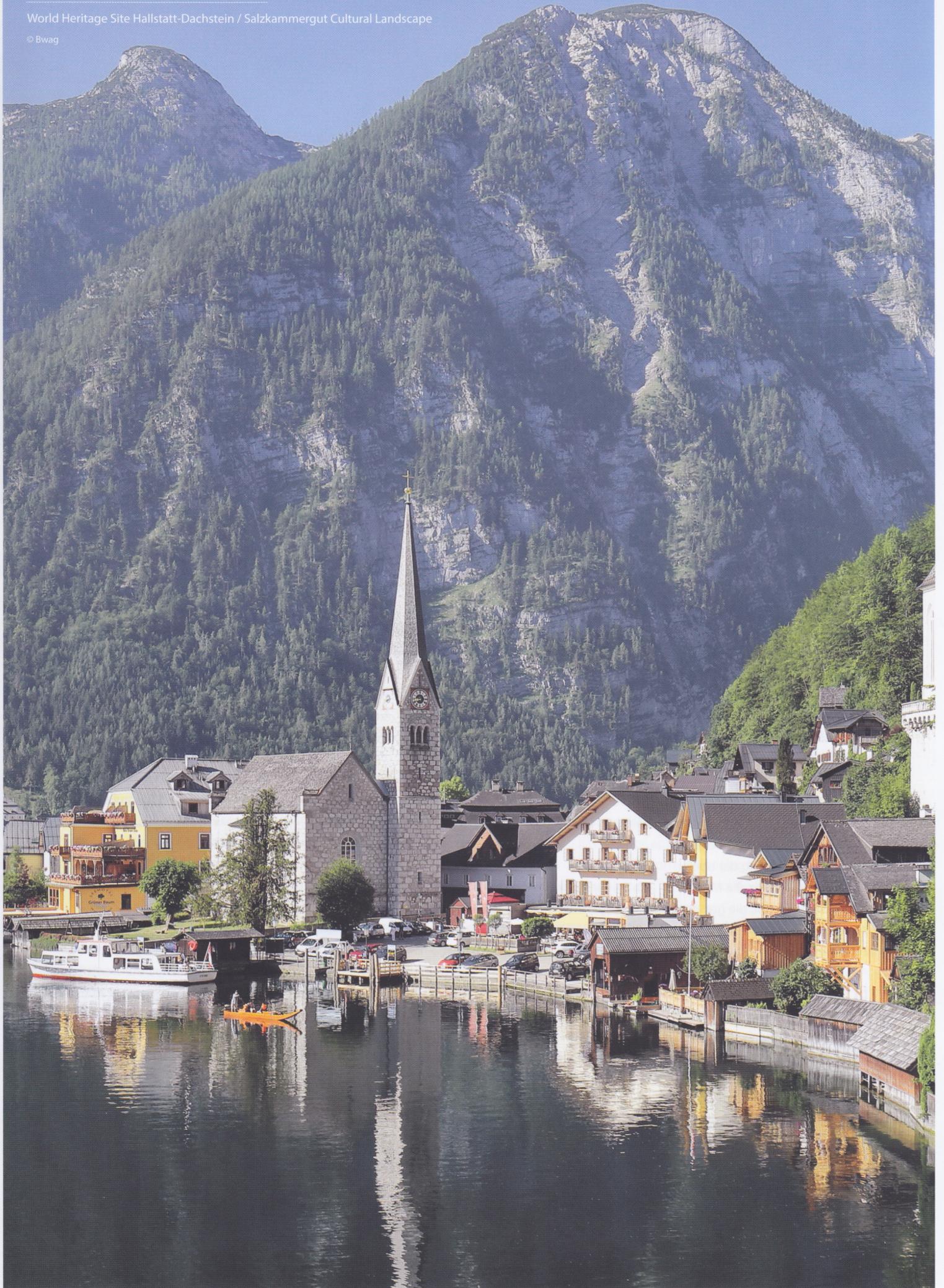


Welterbe Hallstatt-Dachstein / Salzkammergut

World Heritage Site Hallstatt-Dachstein / Salzkammergut Cultural Landscape

© Bwag



WELTERBEKONVENTION UND DENKMALSCHUTZRECHT

The World Heritage Convention and Monument Protection Law

Das „Jubiläumsjahr“ der Welterbekonvention bietet einen guten Anlass, ihre Umsetzung in Österreich (wieder einmal) unter die Lupe zu nehmen und die Frage zu stellen, wie sie funktioniert.

Zur Rekapitulation: Österreich hat das Übereinkommen 1992 als gesetzergänzenden Staatsvertrag ratifiziert und es als „self executing“ verstanden. Das bedeutet, dass es seither wie ein innerstaatliches Gesetz gilt, keiner weiteren Konkretisierung oder Umsetzung durch andere Gesetze oder ein spezielles Welterbe-gesetz bedarf, und dass es alle Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten anwenden müssen. Überall dort, wo nicht bereits etwa das Denkmalschutzgesetz, das Naturschutzrecht, die Bauordnungen oder das Widmungsrecht die Verpflichtungen des Übereinkommens wirksam umsetzen, sind von den Behörden ergänzend die darüber hinausgehenden Regelungen des Übereinkommens ihren Entscheidungen, Bescheiden oder Maßnahmen zugrunde zu legen.

So weit so gut in der Theorie. Es hat sich allerdings in den vergangenen 20 Jahren gezeigt, dass Behörden nicht gewohnt sind, Völkerrecht unmittelbar anzuwenden, ja dass sie es teilweise nicht einmal kennen, und dass es aufgrund der – zwischen österreichischem Recht und Übereinkom-

mensrecht - unterschiedlichen Begrifflichkeiten und Systematiken immer wieder zu Auslegungsfragen kommt, die nicht konsistent gelöst werden. Aus dieser Erkenntnis heraus kam es mehrfach zu punktuellen Novellierungen des innerstaatlichen Rechts im Sinne der Konvention – womit der Gesetzgeber selbst seine ursprüngliche „self executing“-These revidierte; doch blieben diese gesetzgeberischen Akte wieder nur Stückwerk und unsystematisch. Beispielsweise können hier der Anhang des UVP-Gesetzes 2000, die NÖ Bauordnung, diverse Altstadterhaltungsgesetze, Raumordnungs- und Stadtentwicklungsprogramme genannt werden.

Nun wird aus mancherlei Gründen seit einiger Zeit über die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des österreichischen Denkmalschutzrechts diskutiert und aufgrund der dargestellten Entwicklung auch hier die Frage gestellt, ob und inwieweit nicht auch dabei eine Umsetzung der Welterbekonvention einbezogen werden sollte. Wenn eine wesentliche For- ▲▲

The “anniversary year” of the World Heritage Convention presents a good occasion to take a close look at its implementation in Austria (once again) and to ask how it works.

To recapitulate - in 1992 Austria ratified the Convention as state treaty that supplements laws and understood it to be self-executing. This means that it has been regarded as a national law ever since, requiring neither further substantiation nor implementation through other laws nor a special World Heritage Act and also that all authorities must apply it within the limits of their competence. Wherever the Monument Protection Act, nature conservation legislation, building codes, land use and zoning legislation do not already effectively implement the obligations of the Convention, the authorities must base their rulings, decisions and measures on the additional provisions of the Convention.

So far so good, in theory. However, over the last 20 years it has become apparent that public authorities are not used to applying international law directly, indeed they are sometimes not even aware of it and due to the different terminology and systematics between Austrian law and Convention law questions of interpretation - which are not resolved consistently - arise repeatedly. This realization led to several selective amendments of national law in the sense of the Convention – whereby the legislator itself revised its original self-executing thesis; however, these legislative acts again remained piecemeal and unsystematic. Here for example, the annexe of the EIA Act 2000, the Lower Austrian Building Code, various Historic Centre Protection Acts, Spatial Planning Acts and Urban Development Programmes may be mentioned. Now, for various reasons, the necessity for the fur- ▲▲



Festspielbezirk,
Welterbe
Historisches
Zentrum der Stadt
Salzburg

The Festival Quarter,
World Heritage Site
Historic Centre of
the City of Salzburg

© Andreas Praefcke CC
BY-SA 3.0

▲▲ derung an eine Novelle ist, im Denkmalschutz eine umfassendere Sichtweise als bisher zu verankern, dann muss sich das wohl auch auf die Welterbe-Regeln beziehen. Anstelle der derzeitigen punktuellen Maßnahmen des Denkmalschutzgesetzes verlangt die Konvention wohl eher, einen Schutz gesamthaft zu denken; statt des Ziels der Verhinderung von Zerstörung und nicht autorisierter Veränderung steht eher die Erhaltung von Funktion und Wertigkeit der zu schützenden Objekte im Vordergrund; statt punktueller prohibitiver Verbote entspricht konstruktiv die Festlegung eines angestrebten Zustandes besser dem Gedanken des Übereinkommens; Umgebungsschutz, angemessener Schutz umgebender Grünflächen, Gärten und Parkanlagen, Blickbeziehungen und Sichtachsen lassen sich aus der Konvention ableiten, finden im geltenden Denkmalschutzrecht aber keine Normierung.

Alle diese Aspekte kann und soll eine Novellierung des Denkmalschutzgesetzes aufnehmen. Dieser Ansatz ist

ja nicht neu: Die Haager Konvention beispielsweise wird ansatzweise durch das Denkmalschutzgesetz umgesetzt, der Kulturgüterschutz ist in das Gesetz aufgenommen, nicht aber in der Breite der Welterbekonvention. Hier ist eine Lücke zu schließen.

Dies bedeutet nun nicht, dass die komplette Umsetzung des einschlägigen Völkerrechts in das Denkmalschutzgesetz integriert werden kann und soll - das wird schon deshalb nicht möglich sein, weil die Konvention z.B. materiell auch Naturschutzregeln enthält, die in die Länderkompetenz fallen -, aber zumindest eine Zuständigkeitsnorm (als Verfassungsbestimmung) ähnlich dem derzeitigen bloß auf Park- und Gartenanlagen bezughabenden § 1 Abs 12, nun aber in Bezug auf die Welterbekonvention, ist wünschenswert. Dazu gibt es ohnedies auch ein klares Bekenntnis der derzeitigen Bundesregierung im Regierungsprogramm, so dass auch keine unüberwindlichen politischen Hürden bestehen dürften. Ganz generell kann dabei die Einbeziehung

▲▲ the development of the Austrian Monument Protection Act has been the subject of discussion for some time and due to this necessity, the question has also been raised of whether and to what extent the implementation of the World Heritage Convention should also be included in this development. If an essential requirement of an amendment is to anchor a broader view in the protection of monuments than has hitherto been the case, then this should probably also pertain to the World Heritage regulations.

Instead of the current selective measures in the Monument Protection Act, the Convention probably requires thinking holistically about protection. Instead of the objective of preventing destruction and unauthorized alteration, the preservation of the function and value of the objects to be protected is paramount. Instead of selective prohibitive bans the definition of an envisaged status corresponds better to the spirit of the Convention; protection of the surroundings, appropriate protection of surrounding green areas, gardens and parks, visual relationships and axes can be derived from the Convention but are not standardized in the current Monument Protection Act.

All these aspects can and should be included in an amendment to the Monument Protection Act. This approach is not new. The Hague Convention, for example, is implemented to some extent by the Monument Protection Act, the protection of cultural assets is incorporated in the law but not in the depth of the World Heritage Convention. A gap needs to be closed here.

However, this does not mean that the complete implementation of the relevant international law can and should be integrated in the Monument Protection Act - this is not possible because the Convention also contains substantive nature conservation rules, for example, that fall within the competence of the provinces - but at least a rule of jurisdiction (as a constitutional provision) similar to the current §1 (12), which refers only to parks and gardens, is now desirable in relation to the World Heritage Convention. In any case, a clear commitment to this exists on the part of the current federal government in its government programme, so that there should not be any insurmountable political hurdles. More generally, the inclusion of the World Heritage status in environmental law can, in the process, serve as a precedent for formulations and systematic classifications.

Furthermore, establishing the fact that responsibility for measures based on the World Heritage Convention also



Welterbe Wachau

World Heritage Site
Wachau Cultural
Landscape

© Bwag

des Welterbestatus im Umweltrecht als Vorbild für Formulierungen und systematische Einordnungen dienen. Weiters soll die Verankerung einer Zuständigkeit des Bundesdenkmalamtes auch für Maßnahmen aufgrund der Welterbekonvention klarstellen, dass diese Behörde als „local authority“ gemäß der Konvention zur Einleitung des Prozesses zur Namhaftmachung von präsumtiven Welterbestätten verhalten ist. Das Bundesdenkmalamt hätte dann unverzüglich nach Ernennung eines Objekts zum Welterbe sicherzustellen, dass die sogenannten Attribute des Welterbes wirklich umfassend geschützt sind. Daraus ergäbe sich eine Priorisierung von präsumtiven und errichteten Welterbestätten in der nationalen Unterschutzstellungstrategie. Auch ist der Begriff der Kulturlandschaft in das Denkmalschutzgesetz einzuführen (diese Kategorie umfasst einige Welterbestätten Österreichs wie Wachau und Neusiedler See).

Derartige Verankerungen im Denkmalschutzgesetz schließen nicht aus, dass es noch weitere Novellierungen

in anderen Gesetzen geben sollte, um die Konvention effektiv wirksam zu machen. So wäre etwa der deklarative Hinweis auf Welterbestätten im Grundbuch sowie in den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen analog zu bestehenden Regelungen im Denkmalschutz eine weitere notwendige Verbesserung der Transparenz. Soweit sich derartige Ergänzungen auf das Bundesrecht beziehen, könnten sie sehr gut im Rahmen einer Sammelnovelle die Novellierung des Denkmalschutzgesetzes begleiten.

Unabhängig von derartigen Änderungen in und aus Anlass einer Denkmalschutzgesetz-Novelle bleibt dann weiterhin eventuell die Schaffung von Ergänzungen in einem Welterbe-gesetz zu überlegen, dass die Konvention in allenfalls noch verbleibenden Aspekten im innerstaatlichen Recht effektiviert. Wenn man aber die wesentlichen, derzeit erkannten Punkte auf die dargestellte Weise vorwegnimmt, hat man genug Zeit, darüber in der Zukunft nachzudenken.

lies with the Federal Monuments Authority should clarify that this authority - as a “local authority” according to the Convention - is obliged to initiate the process of designating presumptive World Heritage sites. Immediately after the nomination of an object as a World Heritage site, the Federal Monuments Authority would have to ensure that the so-called attributes of the World Heritage site are really protected comprehensively, resulting in the prioritization of presumptive and established World Heritage sites in the national protection strategy. The concept of cultural landscape should also be introduced into the Monument Protection Act (this category includes several World Heritage sites in Austria such as the Wachau valley and Lake Neusiedl).

This kind of anchoring in the Monument Protection Act does not exclude further amendments being made to other laws to make the Convention effective. For example, an unequivocal reference to World Heritage sites in the land register and in zoning and development plans, analogous to existing regulations in monument protection, would be a further necessary improvement in transparency. Insofar as such additions pertain to federal law, they could very well accompany the amendment of the Monument Protection Act in the framework of a collective amendment.

Independently of any changes to and on the occasion of an amendment to the Monument Protection Act, the creation of supplementary provisions in a World Heritage Act remains to be considered. This would make the Convention effective in any remaining aspects in national law. However, if the essential, currently recognized points are anticipated in the manner described, there will be enough time to reflect on them in future.

Dr. Manfred Matzka

Verfassungsjurist, als Beamter zuletzt Präsidentschef des Bundeskanzleramtes und zeitweilig Leiter der Kunstsektion. Verfasser juristischer und kulturhistorischer Bücher. Lehrtätigkeit an mehreren Universitäten.

A constitutional lawyer. As a civil servant he was most recently head of the Federal Chancellery and was temporarily head of its Arts Department. Author of books on law and on cultural history. He teaches at various universities.

manfred@matzka.wien