

# Alternativen zur Unesco-Liste des Welterbes

## Benutzen von Natur und Kultur durch Marktlösungen, konkurrierende Verzeichnisse oder Nichtstun

Bei der Bewahrung des Kultur- und Naturerbes spielt die Unesco-Liste eine wichtige Rolle. Die Autoren zeigen im Folgenden neben deren Vorteilen indessen auch die Nachteile auf und schlagen unter anderem marktorientierte Alternativen vor.

Bruno S. Frey, Lasse Steiner

Die Unesco-Liste des Welterbes erfreut sich ausserordentlicher Popularität. Viele der Welterbe-Stätten sind bedeutende Touristenattraktionen und Ikonen der nationalen Identität. Die Anfragen der Welterbe-Liste liegen im Jahr 1999, als die Unesco eine Verabschiedung und erfolgreiche Kampagne für den Erhalt des Abu-Simbel-Tempels im Nildelta lancierte. Im November 1972 voran schiedete die Generalkonferenz der Unesco das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Welterbe-Konvention).

### Die Aufmerksamkeiten erhöhen

Die Idee der Konvention ist «... dass Teile des Kultur- oder Naturerbes von aussergewöhnlicher Bedeutung sind und daher als Bestandteil des Welterbes der ganzen Menschheit erhalten werden müssen». Das Übereinkommen umfasst mittlerweile 186 Länder und 919 Stätten (706 kulturelle, 187 natürliche, 26 gemischte). Als Entstehungsgrundlage für die Aufnahme einer Stätte in die Liste dienen die 10 Unesco-Kriterien der Unterschutzstellung. Normierte Stätten müssen mindestens eines dieser Kriterien als auch die übergeordneten Aspekte der Einzigartigkeit, Authentizität und Unversehrtheit erfüllen.

Die Unesco-Liste gilt als hervorragender Beitrag zum Erhalt des Welterbes. Die vorerwähnten Auswirkungen der Liste sind die erhöhte Aufmerksamkeit verschiedener Akteure sowie der bereitgestellten Schutz. Inmitten durch Experten und die Medien, werden bestimmte Stätten der breiten Öffentlichkeit bekannt, was vor allem Auswirkungen auf die Erträge aus dem Tourismus der betreffenden Stadt oder Region hat. Durch die Popularität der Liste haben politische Entscheidungsträger einen Anreiz, sich für den Erhalt der Stätten einzusetzen. Des Weiteren wird die

Aufmerksamkeit potenzieller Sponsoren geweckt. Auch gewinnorientierte Firmen können versuchen, die Bekanntheit der Welterbe-Stätten auszunutzen. Die Welterbe-Kommission selber stellt vor allem technische, jedoch kaum finanzielle Hilfe zur Verfügung (das Budget beträgt beispielsweise 4 Mio. \$).

Neben den unbestritten positiven Auswirkungen der Liste gibt es allerdings auch eine Reihe negativer Aspekte, die gewöhnlich übersehen werden. So kann die Auswahl der Stätten als fragwürdig betrachtet werden. Zum einen ist das Konzept der Welterbe-Liste stark wertlich geprägt. Zum anderen wird die Auswahl der verschiedenen Kultur- oder Naturstätten von Experten vorgenommen (und damit implizit auch deren Wert bestimmt) und nicht etwa durch Studien zur Zahlungsbereitschaft, die den tatsächlichen Nutzen für die Bevölkerung messen.

Wegen der monetären Erträge und des Prestigegehwins wird der Prozess der Aufnahme in die Liste durch die daran interessierten Gruppen und ihr «rent seeking» beeinflusst und hängt nicht nur von den vermeintlich objektiven Unesco-Kriterien ab. Als Konsequenz engagieren sich verschiedene Länder unterschiedlich stark, um auf die Liste zu gelangen. So haben die 21 Länder in dem Welterbe-Komitee 30% der Stätten nominiert.

### Dominantes Europa

Ökonomische Untersuchungen zeigen, dass politisch einflussreichere Länder mit grosserer Wahrscheinlichkeit auf die Liste gelangen. 54% der kulturellen Stätten befinden sich in Europa, während in Schwarzafrika oder anderen reichen Ländern nur 9%, bzw. 7% aller Stätten liegen. Auch die Verteilung des Welterbes pro Kopf ist stark zugunsten der Europäer verzerrt (52 Stätten pro 100 Mio. Einwohner gegenüber 18 in den beiden Amerika oder nur 11 in Schwarzafrika).

Die Verteilung pro Quadratkilometer wird ebenfalls von den Europäern angeführt. Die fragwürdige Auswahl wird deutlich, wenn man sich beispielsweise vor Augen führt, dass in der Schweiz die Altstadt von Bern in der Liste ist, nicht aber diejenige von Basel oder Luzern, oder das Kloster in St. Gallen, nicht aber die ähnlich bedeutenden Benediktinerklöster in Engelberg oder Einsiedeln.

Die Anzahl der Stätten auf der Liste wächst kontinuierlich, während so gut wie nie welche von der Liste gestrichen werden (mit Ausnahme des Ethniales bei Dresden und eines Wildschutzgebiets in Kenia). Wenn eine Stätte in die Liste aufgenommen wird, können unerwünschte Substitutionseliten anderen Stätten die nicht auf die Liste gelangen, erhalten weniger Aufmerksamkeit und finanzielle Ressourcen, was ihren Erhalt erschweren bzw. ihren Verfall beschleunigen kann. Der Verlust bei den Nicht-Unesco-Stätten kann also unter Umständen grösser sein als der Gewinn der gelisteten Stätten, was per saldo das globale Erbe als Ganzes schädigen würde.

### Handelbare Zertifikate

Eine weitere negative Auswirkung der durch die Liste verursachten Popularität ist die Zerstörung der Stätten. Ein Faktor sind hierbei die wachsenden Besucherströme. Vorzeitig mit 39 000 Besuchern pro Tag oder Nacht Picchu sind akribisch betroffen. Als nationale Ikonen können Stätten des Welterbes aber auch ein Ziel in Kriegszeiten oder von terroristischen Aktivitäten werden. Man denke hierbei an die Brücke in Mostar oder die Bombardierungen von Sarajevo und Dohornik.

Die Unesco-Liste wird häufig diskutiert, als gäbe es keine möglichen Alternativen. Da die Liste einige signifikante Nachteile hat, lohnt es sich, über andere Methoden zum Erhalt des Welterbes nachzudenken. Aus unserer Sicht existieren zumindest drei einflussreiche Alternativen.

Wenn die Nachteile der Liste (vor allem die Zerstörung von Volkstümlichkeiten) die Vorteile überwiegen, ist es vorzuziehen, auf Eingriffe zu verzichten, also keine Liste zu erstellen. Die bedeutendsten Stätten, wie etwa der Aachener Dom, würden selbstverständlich auch ohne die Liste noch bestehen. Wenn keine externen Effekte vorliegen, kann der Markt genaugenommen, um das Welterbe zu erhalten. Allerdings liegen geringere in kulturellen Sektor starke externe Effekte vor (wie Bildungs-, Prestige- oder Vermarktungswert).

Das öffentliche Gut des Welterbes zu schützen, wird durch die von Frey und Pannit (2009) vorgeschlagenen handelbaren Volkstümlichkeitszertifikate angestrebt. Die Vermarktung von Nationalen muss ohne die Liste der schützenden Worten

Stätten vorbeschrieben. Jede Stätte wird mit einem handelbaren Zertifikat ausgestattet, die Kosten des Zertifikates sind umso niedriger, je geringer die Kosten zum Erhalt der jeweiligen Stätte sind. Als Konsequenz werden nicht nur eigene Stätten geschützt (was aufgrund abnehmender Grenzträge tendenziell), sondern die finanziellen Mittel dort eingesetzt, wo sie am produktivsten sind. Damit soll eine effiziente Allokation der zum Schutz unserer Volkstümlichkeit aufgewendeten Ressourcen erreicht werden.

Es existieren verschiedene konkurrierende Listen zu demjenigen der Unesco. Es gibt eine grosse Anzahl von Reisebüchern (beispielsweise «1000 Places to See Before You Die») oder anderen Büchern, die darüber informieren, welche kulturellen Stätten oder Landschaften einen Besuch wert sind. Diese Bücher überschneiden sich in beträchtlichem Ausmass mit der Unesco-Liste. Darüber hinaus verfügen viele Stätten, besonders die reicheren, über eigene nationale Listen.

### Stärken der Unesco-Liste

Da sowohl die Unesco-Liste als auch die Alternativen Vor- und Nachteile haben, stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen die jeweilige Methode das Welterbe am besten schützt. Die Welt-erbe-Liste der Unesco ist unter folgenden Bedingungen vorteilhaft:

- Die Stätte war bisher unentdeckt oder wenig bekannt. Die Aufnahme in die Liste und die damit verbundene Aufmerksamkeit der staatlichen Entscheidungsträger unterstützen dann den Erhalt der Stätte.
- Bei kommerziell wenig erschlossenen Stätten, zum Beispiel solchen, die schwer zu erreichen sind, wird durch die Aufnahme in die Liste auch die touristische Infrastruktur erweitert.
- Einige Regionen oder Staaten erkennen den Wert einer Stätte als globales öffentliches Gut nicht an. Ein extremes Beispiel ist die Zerstörung der Buddhas von Bamiyan. Offen ist, ob die Liste die Zerstörung seitens lokaler Regierungen verhindern könnte. Allerdings ist erkennbar, dass selbst autoritäre Regime in einem gewissen Masse auf ausseren Druck reagieren.
- Wenn die nationalen oder lokalen Regierungen durch finanzielle Restriktionen nicht in der Lage sind, ihr Kulturerbe zu schützen, kann die Aufnahme in die Liste ausländischen Investoren anziehen. Auch ein lokaler Mangel an Fachwissen zum Erhalt der Stätte kann durch die technische Hilfe der Welterbe-Kommission ausgeglichen werden.

### An Alternativen denken

Kein Eingriff, Marktzertifikate oder konkurrierende Listen schützen diejenigen unter folgenden Bedingungen kulturelles oder natürliches Erbe besser:

► Wenn die Stätten bereits gut bekannt sind, wie das Kolosseum oder Stonehenge, wird die Unesco-Liste nicht benötigt, um sicherzustellen, dass ausreichende Mittel zum Erhalt der Stätte vorhanden sind.

► Wenn die vorrussischen Extremalisten nur klein sind, funktionieren das Pressensystem erfolgreich. Bei stärkeren Extremalisten müssen gezielte Regulierungen (etwa bezüglich der Anzahl Besucher) verwendet werden.

► Wenn die Aufnahme bestimmter Stätten zu starken Substitutionseliten führt und das globale Erbe insgesamt geschädigt wird. In diesem Fall sind nationale oder regionale Listen vorzuziehen, da sie insgesamt mehr und auch sonst vernachlässigte Stätten einbeziehen können.

► Wenn Stätten ein besonderes Zukunftspotenzial besitzen (beispielsweise nationale Ikonen), sind dezentrale Listen vorzuziehen. Sie erzeugen weniger Aufmerksamkeit und bieten einen kleineren Anreiz für Terroristen oder in Kriegszuständen.

Die Unesco-Liste stellt zweifellos einen grossen Fortschritt zur Erhaltung des kulturellen und natürlichen Welterbes dar. Die Liste hat jedoch auch negative Auswirkungen. Unter manchen Bedingungen sind Alternativen, wie der Markt oder nationale Listen, geeigneter, um das Welterbe zu bestmöglichen und zu bewahren.

Ulterior Bruno S. Frey und Paul Pannit, Managing Director, Institute for Environmental and Social Policy, Universität Zürich. Sie sind Verfasser des Buchs «Welterbe als Markt für den Interessengruppen» ([www.environmentalpolicy.org](http://www.environmentalpolicy.org))

**Bruno S. Frey** ist Professor für Volkswirtschaftslehre am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich (Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und ausserwirtschaftliche Ökonomik) sowie in der Abteilung für Finanzwirtschaftliche Ökonomie. Lasse Steiner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und ausserwirtschaftliche Ökonomik.