



Stefan Groth, Regina F. Bendix and Achim Spiller (dir.)

Kultur als Eigentum Instrumente, Querschnitte und Fallstudie

Göttingen University Press

Heritage und die Chimäre der Governance

Aditya Eggert and Arnika Peselmann

Publisher: Göttingen University Press
Place of publication: Göttingen
Year of publication: 2015
Published on OpenEdition Books: 12 avril 2017
Series: Göttingen Studies in Cultural Property
Electronic EAN: 9782821875500



<http://books.openedition.org>

Electronic reference

EGGERT, Aditya ; PESELMANN, Arnika. *Heritage und die Chimäre der Governance* In.: *Kultur als Eigentum: Instrumente, Querschnitte und Fallstudie* [Online]. Göttingen: Göttingen University Press, 2015 (Erstellungsdatum: 25 août 2023). Online verfügbar: <<http://books.openedition.org/gup/543>>. ISBN: 9782821875500.

Heritage und die Chimäre der Governance

Aditya Eggert und Arnika Peselmann

1 Ein globales Regulationssystem für den Schutz von Heritage?

Die UNESCO sieht sich selbst als normgebende internationale Organisation, die den weltweiten Schutz und Erhalt von materiellen und immateriellen kulturellen Ausdrucksformen zum Ziel hat und dafür in ihren internationalen Regelwerken global zu verfolgende Strategien vorschlägt. Damit ist sie Teil eines globalen Systems zur Regulierung und Steuerung verschiedener Themengebiete des Weltgeschehens – wie etwa der Sicherheit, der Wirtschaft, der Umwelt oder eben der Kulturpolitik, die wir im vorliegenden Artikel als Governance-Systeme diskutieren. In dem von der UNESCO vorgeschlagenen System zum Schutz von Heritage,¹ welches auf internationalen Abkommen zwischen unterzeichnenden Mitgliedsstaaten basiert, erwachsen standardisierte Techniken, Verfahren, Abläufe und Strukturen zur Regulation von kulturellen Ausdrucksformen, die als Erbe der Menschheit deklariert werden. Die UNESCO adressiert mit ihrem Heritage-Programm ihre Mitgliedsstaaten und geht von einer Implementierung der Konventionen in die entsprechenden nationalen Rechtsnormen aus. Hauptverantwortlicher für die Umsetzung der in den Konventionen dargelegten Richtlinien und Maßnahmen ist

¹ Wir verwenden in diesem Artikel den englischen Begriff *heritage* synonym mit dem deutschen Begriff „Erbe“, um die Vielfalt an Deutungsmöglichkeiten wie zum Beispiel das UNESCO Kultur- und Naturerbe (Welterbe), das immaterielle Kulturerbe oder auch darüber hinaus weisende Vorstellungen von Erbe zu erfassen.

damit die jeweilige nationalstaatliche Regierung, die die jeweiligen Strukturen, Prozesse und den juristischen Rahmen zur Implementierung dieser Regelwerke schaffen muss. Es müssen Institutionen benannt oder neu geschaffen werden, die mit den erforderlichen Aufgaben betraut sind, bürokratische Abläufe etabliert und Verantwortliche benannt werden, die mit der Abwicklung und der Entwicklung von Heritage-Politiken betraut sind.

Die in unserem Sammelband vorgestellten empirischen Studien (Bendix et al. 2013) haben zudem gezeigt, dass aus der Implementierung und Nutzung dieser internationalen Konventionen der UNESCO auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene eine Vielzahl von Heritage-Strategien erwachsen. Für eine Vielfalt von individuellen Heritage-AkteurInnen und -Akteursgruppen, Institutionen und sonstigen InteressenvertreterInnen birgt Heritage politisches, wirtschaftliches oder ideelles Potential, um eigene Interessen, auch außerhalb der UNESCO Ziele, zu verfolgen. Dabei können mehrere Strategien und Inwertsetzungsprozesse gleichzeitig auftreten, mehr oder weniger eng miteinander verwoben sein, sich ergänzen oder sich widersprechen. Die sich ergebenden Konstellationen hängen dabei von den im jeweiligen Kontext vorzufindenden politischen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnissen ab.

2 Top-down, Bottom-up oder darüber hinaus?

Regulierungsprozesse, wie zum Beispiel jene zum Schutz von Heritage, werden in der internationalen Politik häufig linear und über verschiedene Ebenen (international, national, regional, lokal) hierarchisch gesteuert dargestellt (Shore und Wright 2011: 4–8). Die UNESCO erscheint hier als richtungs- und handlungsweisende internationale Organisation, die ihren Mitgliederstaaten Modelle für korrektes und anzustrebendes Verhalten vorgibt. Nationale Regierungen werden als Hauptverantwortliche im Schutz von Heritage mit relativ großer Handlungsmacht ausgestattet und die Implementierung der internationalen Konventionen auf „nationaler“ und „lokaler“ Ebene in den Mittelpunkt gestellt. Zwar differenziert die UNESCO in ihren Konventionen Verantwortlichkeiten auch aus und weist beispielsweise in der 2003-Konvention zum Erhalt von immateriellem Kulturerbe lokalen „communities“ eine herausragende Rolle im Nominierungs- und Erhaltungsprozess zu. Diese Öffnung ist Ausdruck der Demokratisierungsbestrebungen der UNESCO, die sich in der Stärkung kommunaler Strukturen oder von Bottom-up-Prozessen ausdrückt. Aber de facto ist es auch hier die nationale Regierung, der die letzte Entscheidungsgewalt darüber zukommt, was gelistet und in Wert gesetzt wird, wer am Nominierungsprozess beteiligt ist und wem wieviel Handlungsmacht zukommt (vgl. Eggert und Mißling in diesem Band). Je nach Ausgestaltung des politischen Systems lassen sich am UNESCO-Nominierungsprozess mehr oder weniger demokratische Strukturen und Prozesse beobachten (Bendix, Eggert und Peselmann 2013).

Eine solche Forschungsperspektive konzeptualisiert die Wirkweise globaler Heritage-Governance primär als monolithisches Top-down-Modell in der Form UNESCO (global) - Staat (national) – Communities (lokal), bestenfalls mit rückläufigen Bottom-up-Prozessen, sowie mit Vorstellungen von *government* – verstanden als meist zentral ausgerichtete „Form einer legalen und sich auf einen Verwaltungsapparat stützenden Herrschaft“ (Schmitt 2011: 37), wie es eine nationalstaatliche Regierung darstellt. Mit diesen Modellen alleine sind aber nicht die komplexen Verflechtungen, Querverbindungen und Dynamiken in der Entstehung und Ausgestaltung von Heritage-Politiken greifbar, die aus kulturwissenschaftlicher Sicht von Interesse sind. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, welche „alternativen“ Formen der Regulierung von Heritage existieren. Insbesondere sind für uns solche von Interesse, die neben den supranationalen bestehen, die aus ihnen heraus und/oder im Widerstand zu ihnen entstehen beziehungsweise entstanden sind. Wie manifestieren sich diese Formen und welche Bedeutung haben sie in der Konstituierung von Heritage-Policies? Wie stehen sie in Beziehung zu durch die UNESCO vorgeschlagenen Formen der Regulierung – im Wettbewerb? Hand in Hand? Parallel? Welche Rolle spielen dabei individuelle AkteurInnen, Expertenwissen und Macht? Wie ist dabei Handlungsmacht verteilt? Und nicht zuletzt: Welcher methodisch-analytische Zugang ist sinnvoll, um diese Fragen zu beantworten?

Aus unserer Sicht ist darüber hinaus eine Problematisierung der Begrifflichkeiten und Dichotomien wie staatlich vs. nicht-staatlich, horizontal vs. vertikal, sowie der hierarchisch gegliederten Ebenen wie international – national – regional – lokal erforderlich, um die Komplexität der Regulierung und Steuerung von kulturellem Erbe nicht schematisch zu vereinfachen. Diese werden zwar von uns auch zur Beschreibung der Strukturen, Abläufe und auftretenden Konstellationen verwendet, können aus den genannten Gründen aber, wenn überhaupt, nur analytische Hilfskonstruktionen sein. Vielmehr gilt es diese Dichotomien und Begrifflichkeiten zu überwinden und kritisch am empirischen Material zu diskutieren.

Die soeben beschriebenen Anliegen verfolgen wir in mehreren Schritten. Zunächst verknüpfen wir analytische Konzepte der kulturwissenschaftlichen Policy-Forschung und der Governance miteinander, um das Fenster für diese komplexen und verwobenen Regulierungsprozesse und -strukturen im Bereich Heritage zu öffnen. Anschließend veranschaulichen wir, auf welche Weisen Heritage-Policies durch verschiedenste AkteurInnen, Akteursgruppen und Institutionen angeeignet und für eigene Strategien, Zwecke und Ziele genutzt werden. Wir zeigen auf, wie die Verteilung spezifischer Akteurspositionen und Handlungsmacht mit Legitimierungsstrategien verknüpft ist, die manche an der Regulierung und Steuerung von Heritage teilhaben lassen und andere ausschließen. Anhand der in der Heritage-Governance beteiligten Akteure und Akteurspositionen wird zudem unmittelbar die Problematik dichotomer Begrifflichkeiten deutlich. Bevor wir mit dem Fazit schließen, analysieren wir die vielschichtigen Modi des Regierens, die sich aus diesen Konstellationen ergeben.

3 Zum Begriff der Governance

Die Idee, eine romanische Kirche, ein buddhistisches Ritual oder eine außergewöhnliche Gesteinsformation als Kultur- oder Naturerbe vor Verfall, Zerstörung beziehungsweise dem Verschwinden schützen zu wollen, wie sie die UNESCO im Rahmen ihrer Heritage-Programme verfolgt, kann als Policy beschrieben werden. Eine Policy verstehen wir hier als eine Handlungsanweisung, die einen Status quo gemäß normativer Setzungen ändern will und aus der heraus sich Systeme der Governance entwickeln, die sich in verschiedene Modi des Steuerns und Regierens mannigfaltig auffächern. Die Bandbreite eines Systems der Governance im Bereich Heritage reicht dabei von formalisierten Regelwerken wie Konventionen und Gesetzestexte über ausdifferenzierte Verwaltungsapparate, Auszeichnungs- und Listungspraxen, wissenschaftliche Policy-Paper bis hin zu informellen Handlungsanweisungen und inkorporierten Praxen des Schützens und Wertschätzens. Es erstreckt sich von individuellen AkteurInnen bis hin zu Institutionen, NGOs, Vereinen und anderen Kollektivformen, die in verschiedenen Räumen und Kontexten agieren, vielschichtige Verbindungen zueinander eingehen und jeweils mit spezifischer Handlungsmacht ausgestattet sind. Die Frage, ob ein System der Governance im Sinne einer gesetzten Policy zielführend ist, ist dem kulturwissenschaftlichen Erkenntnisinteresse nachgeordnet. Governance wird an dieser Stelle demnach nicht als normative Kategorie zum Zweck anwendungsorientierter Problemlösung („good governance“) verstanden, sondern nach Schmitt (2011: 40) als analytisches Konzept zur „Erfassung politischer Aushandlungs- und Steuerungsprozesse“, bei der die „Rekonstruktion von Aushandlungsprozessen zwischen konkreten (individuellen wie kollektiven und korporativen) Akteuren“ (ebd., 261) im Fokus steht.

In diesem Zusammenhang lohnt sich ein Blick auf die kulturwissenschaftliche Policy-Forschung, vor allem vertreten durch Cris Shore und Susan Wright (1997; 2011). Sie grenzen sich explizit von Forschungsansätzen ab, die Policy-Prozesse als lineare Top-down-Verläufe betrachten und setzen ein Verständnis von Policy dagegen, das sie als einen „space of contestation“ konzipieren, der durch unterschiedliche AkteurInnen ausgehandelt wird:

policy as a continuous process of contestation across a political space that could extend from local residents to interest groups, local institutions and authorities, the media, national government and, in some cases, international agencies. (Wright und Reinhold 2011: 86)

Obgleich Shore und Wright Policies und nicht Systeme der Governance in den Mittelpunkt ihrer Untersuchungen stellen und somit ein anderes Erkenntnisinteresse verfolgen², bietet ihr Ansatz Möglichkeiten zur Erweiterung und Ausdiffe-

² Die Relevanz von Policies als Untersuchungsgegenstand anthropologischer Studien leitet sich für Shore/Wright daraus ab, dass „policies are major instruments through which governments, companies, non-governmental organisations (NGOs), public agencies and international bodies classify and

renzierung des Schmittschen Begriffs der Governance, der für unsere Betrachtung von Heritage relevant ist. Schmitt versteht Governance zum einen als übergeordneten Begriff, der sowohl „formale Herrschaft“ im Sinne von *government*, als auch ein „gemeinschaftliches Regeln/Steuern/Regieren auf der Grundlage gemeinsamer Überzeugungen“ (Schmitt 2011: 37f.) einschließt. Mit letzterem ist im Kontext von Heritage die (gesellschaftliche) Akzeptanz des Schutzgedankens gemeint. Zum anderen hebt er auf das Element der Freiwilligkeit in der Beteiligung am System der Governance ab, das für die Governance von Heritage „von zentraler Relevanz“ (Schmitt 2011: 37) sei. Wir schließen uns Schmitt an, wenn er unter Governance unterschiedliche Formen des Steuerns und Regierens subsumiert. Allerdings halten wir den Aspekt der Freiwilligkeit für noch nicht ausreichend beleuchtet und charakterisiert, um die empirisch zu beobachtenden Prozesse der Inwertsetzung und des „Managens“ von Praxen und Objekten als Heritage differenziert betrachten zu können. Hier erscheint die Konzeption von Governance, wie sie Shore und Wright vorlegen, als wichtige Erweiterung:

We use “governance” to refer to the more complex processes by which policies not only impose conditions, as if from “outside” or “above”, but influence people’s indigenous norms of conduct so that they themselves contribute, not necessarily consciously, to a government’s model of social order. (Shore und Wright 1997: 5f.)

Auf unser Beispiel des Schutzes von Heritage übertragen bedeutet dies, dass es zwar Denkmal- und Naturschutzgesetze gibt, die bei Nichteinhaltung Sanktionen nach sich ziehen, allerdings besteht kein äußerer Zwang, ein Objekt oder eine kulturelle Praxis als Heritage zu wertschätzen und als solches anzunehmen. Dennoch übernehmen Menschen als selbstbestimmte BürgerInnen freiwillig die zugewiesene Subjektposition des „Erben“ oder der „Erbin“, obgleich sie mit „ihrem Erbe“ durchaus nicht so verfahren können wie sie wollen. Die in den UNESCO-Diskursen explizit gemachte Gefahr und das Risiko vor dem Verlust von Erbe für zukünftige Generationen kann, wie Rodney Harrison (2013: 27) aufzeigt, als beispielhaft für die von Ulrich Beck (1986) beschriebenen Risikogesellschaften gelten. In Becks Verständnis ist Risiko eine grundlegende Erfahrung der Moderne und resultiert aus einer intensiven Beschäftigung mit der Zukunft. Der Umgang mit Risiken – hier dem Verlust von Erbe – obliegt häufig, so Anthony Giddens (1991: 29–32), den Kalkulationen und dem Management von „ExpertInnen“, deren Wissen über andere, bspw. lokale Wissensformen gestellt wird. Durch die freiwillige Einhaltung spezifischer Normen und Reglements im Umgang mit Erbe, die vor allem von ExpertInnen gesetzt und vermittelt werden, ist die heterogene Gruppe der ErbInnen auf die passive Position von BesucherInnen beschränkt. Somit wird im Sinne Foucaultscher *Gouvernementalität* auf sehr subtile Weise klassifiziert, gesteuert und gelenkt (Shore und Wright 1997, 2011), ohne dass in der Regel die Macht-

regulate the spaces and subjects they seek to govern” (Shore und Wright 2011: 2). Durch die Analyse von Policy-Prozessen lässt sich beobachten, wie kulturelle und gesellschaftliche Elemente in neue Anordnungen gebracht werden und sich daraus neue soziale und semantische Bereiche entwickeln.

disparitäten zwischen ExpertInnen und Laien (negativ) wahrgenommen oder gar hinterfragt werden.³ Das Element der Freiwilligkeit bekommt dadurch eine ganz andere Dimension.⁴

In Rekurs auf Schmitts Begriff der Governance und auf Erweiterungen aus der kulturwissenschaftlichen Policy-Forschung werden wir unter diesem übergeordneten Erkenntnisinteresse im Folgenden die global wirkmächtige Governance des von der UNESCO initiierten Regulierungssystems zum Schutz von Kultur- und Naturerbe der Menschheit in seinen verschiedenen Dimensionen beleuchten und weitere methodisch-analytische Zugänge hierzu diskutieren.

4 Framing eines Governance-Feldes

Der Umgang der UNESCO mit der Idee von Erbe und dessen Schutz kann als Prozess des „Framings“ beschrieben werden.⁵ Framing oder das Rahmen einer Idee bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Aufmerksamkeit auf ein Thema gelenkt und dabei zugleich der Blickwinkel bestimmt wird, von welchem aus das Thema betrachtet wird (Bøas und McNeill 2004). So wird im Kontext der UNESCO-Policy zum Schutz von Heritage die moralische Verantwortlichkeit aller – aber insbesondere der Mitgliederstaaten – gegenüber einem Erbe der Menschheit herausgestellt, aus der sich dann auch politische und ökonomische sowie juristi-

³ Der französische Ethnologe Nicolas Adell hingegen, der als Autor für das Nominierungsdossier einer Bewerbung der französischen Wandergesellen („compagnons“) engagiert wurde, wurde auf seine Kompetenz, die „Compagnonnage“ darzustellen, hin immer wieder getestet und hinterfragt. (Adell 2013).

⁴ Innerhalb der UNESCO ist auf Anregung kulturwissenschaftlicher ExpertInnen eine Arbeitsgruppe gebildet worden, die ihre eigene Machtstellung innerhalb von Entscheidungsprozessen gemeinsam reflektieren will. Vgl. hierzu den Blogbeitrag auf *respatrimoni*: <http://respatrimoni.wordpress.com/2012/05/01/seminaryour-thoughts-on-the-role-of-researchers-in-ich/> (Zugriff am 27.04.2014).

Die Rolle von ExpertInnen in spätmodernen, globalisierten Gesellschaften gehört zu den wesentlichen Themen, die Governance-Forschung auch über Heritage-Fragen hinaus beschäftigen werden. Mitchell (2002) hat hier eine wesentliche Studie vorgelegt.

⁵ Allgemein gesprochen, kann das Framing von Ideen aus einer neogramscianischen Perspektive (Bøas und McNeill 2004) als Machtinstrument internationaler Organisationen verstanden werden, um das Potential von Ideen und Konzepten, bestehende Ordnungsstrukturen zu unterlaufen, begrenzen zu können. Durch die Rahmung von Konzepten – wie beispielsweise das auch bei der UNESCO bedeutungsträchtige Konzept der Nachhaltigkeit – und dessen Anpassung an institutionalisierte Interessen, wird eine hegemoniale Lesart des Begriffs produziert, der sich kaum widersprechen lässt (Schmitt 2011: 82). Das Potential des Konzeptes, grundlegende Ordnungsstrukturen infrage zu stellen, wird so eingedämmt. Der neogramscianische Ansatz schärft den Blick für die Art und Weise, welche Bedeutung Ideen und Konzepte für internationale Organisationen haben und welchen Umgang sie mit ihnen pflegen. Ein Ansatz, den Schmitt auch für die Beforschung des globalen Systems der Governance von Heritage für relevant hält (ebd.: 82). Eine strikte Orientierung an neogramscianischen Interpretationsmustern schränkt jedoch die Perspektive auf empirisch beobachtbare Prozesse der Aneignung von Konzepten und deren Neurahmung oder sogar Zurückweisung durch weniger machtvollere AkteurInnen ein.

sche und soziale Verantwortlichkeiten ableiten (Bøas und McNeill 2004). Praxen des Framings können unter anderem die Operationalisierung und Einpassung von Konzepten in den technisch-administrativen Habitus einer Organisation umfassen, wozu im Fall der UNESCO die Arbeit mit Konventionen, Direktiven und Listeneinschreibungen gehört.

Eine weitere Rahmungspraxis ist, eine Kompatibilität der Idee mit weiteren Ideen und Konzepten, die von der Organisation vertreten werden, herzustellen. So ist eines der übergreifenden Aufgabengebiete der UNESCO Bildung. Ein Bewusstsein für das eigene (menschheitliche) Erbe zu entwickeln, wird als wesentlicher Baustein in der Bildung von Kindern und Jugendlichen verstanden und in zahlreichen Programmen gefördert (UNESCO Kids⁶). Die Einrichtung von Universitätslehrstühlen, die sich konkret mit dem Kulturerbeprogramm und dessen Umsetzung befassen (beispielsweise der UNESCO-Chair in World Heritage Studies, Cottbus) sorgt für die Ausbildung zukünftiger „ExpertInnen“ oder „Heritage Professionals“ (Smith 2013). Deren berufliches Wirkungsfeld erstreckt sich auf staatliche Einrichtungen wie Denkmalschutzbehörden, auf Gutachtertätigkeiten für die UNESCO, beispielsweise beim Internationalen Rat für Denkmalpflege (ICOMOS) oder auf ein Engagement als freischaffende BeraterInnen bei Nominierungsvorhaben. Maßgeblich sind sie dadurch an Vermittlungs- und Übersetzungsleistungen von Konzepten, Wertigkeiten und administrativen Logiken der UNESCO beteiligt. Ihre Rolle in der Ausgestaltung eines Systems der Governance ist daher kaum zu unterschätzen und soll im Folgenden noch einmal näher beleuchtet werden (vgl. Müller und Sanmukri in diesem Band). Die Einpassung der Heritage-Idee in das UNESCO-Aufgabenprofil geht aber noch weiter: Querverweise auf Synergieeffekte mit anderen UNESCO-Konventionen, wie mit jener zum Schutz der kulturellen und biologischen Vielfalt, unterstreicht die angestrebte organische Einheit der Organisation.

Ein weiterer Aspekt des Framings bezieht sich auf die Kommunizierbarkeit der gerahmten Idee gegenüber den relevanten Zielgruppen, wozu vor allem die nationalen Regierungen als Ratifizierende einer Konvention gehören. Aber auch zivilgesellschaftliche AkteurInnen, die beispielsweise als „local communities“ im Kontext der Heritage-Kategorie „Kulturlandschaft“ (vgl. Bergs und Peselmann in diesem Band) und insbesondere im Rahmen der Konvention zum Schutz immateriellen Kulturerbes (vgl. Eggert und Mißling in diesem Band) explizit adressiert werden und deren Partizipation an der Nominierung und dem Management eines Kulturerbes eingefordert wird. Veranstaltungen zur Bewusstseins-, Aus- und Fortbildung, die die Heritage-Idee, die Nominierungspraxen und damit verbundene Werte und Normen involvierten und betroffenen Gruppen, Vereinen, Einrichtungen und ExpertInnen sowie einer interessierten Öffentlichkeit vermitteln sollen,

⁶ <http://www.unesco-kids.com/pc/english/isan/> (Zugriff am 02.05.2014).

werden nicht nur durch die Capacity-Building-Abteilung der UNESCO,⁷ sondern unter anderem auch durch die jeweiligen UNESCO-Länderkommissionen und Field- oder Regional-Offices durchgeführt.⁸

Eine wichtige Rolle in der Richtungsweisung von organisationsinternen Politiken spielen Eliten oder einflussreiche AkteurInnen mächtiger Geberländer, die mit ihren expliziten und impliziten Interessen auch die Ideen und Konzepte von Heritage-Politiken mitbestimmen (Schmitt 2011: 84). So haben sowohl der ehemalige japanische UNESCO-Generaldirektor Koïchiro Matsuura (1999–2009) als auch die ehemalige Leiterin der Abteilung Immaterielles Kulturerbe in Paris, Noriko Aikawa (1993–2003), erheblich zur Entwicklung der UNESCO-2003-Konvention beigetragen, indem sie immaterielles Kulturerbe zu einer der Top-Prioritäten der Organisation machten. Die japanische Regierung gehört zudem zu den Hauptsponsoren für die Programme zur Entwicklung und Umsetzung dieser Konvention, was diesen Programmen in der Organisation entsprechend Gewicht und Bedeutung verleiht (Aikawa-Faure 2009: 22; Hafstein 2004: 41, 210).

5 Ausgestaltung eines Systems der Governance: Aneignung einer Heritage-Policy

Aber was geschieht nun, wenn diese gerahmte Idee als globale/internationale Policy das Pariser Welterbe-Zentrum in alle Himmelsrichtungen verlässt? Dazu ist erst einmal festzuhalten, dass der Schutz von Heritage, wie es die UNESCO vorsieht, sowohl konzeptuell als auch in der administrativen Umsetzung Vorläufer in Denkmal- und Naturschutzinitiativen und -gesetzgebungen europäischer Nationalstaaten mit ihren Listen, Inventaren und assoziierten Ideologien hat und somit keine genuine und gänzlich neue Idee der UNESCO ist. Auch in diesen Vorläufermodellen ist bereits die Idee des „Regierens“ durch gewisse Normsetzungen enthalten:

[...] the World Heritage concept emerged from a long history of thinking in particular ways about the relationship between objects and the past, and about the role of the state in using particular objects to tell particular kinds of stories about its origins

⁷ Im Bereich des immateriellen Kulturerbes beispielsweise werden weltweit „facilitators“ ausgebildet, die auf nationaler Ebene Capacity-Building-Workshops zur Umsetzung der 2003-Konvention durchführen sollen: <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=en&pg=00397> (Zugriff am 02.05.2014).

⁸ So veranstaltete die Deutsche UNESCO-Kommission anlässlich der Ratifizierung der Konvention zur Erhaltung des Immateriellen Kulturerbes im Jahre 2013 eine landesweite Veranstaltungsreihe, bei der sie über die Idee, die Aufnahmekriterien und Nominierungsformalia informierte (siehe <http://www.unesco.de/7762.html> (Zugriff am 02.05.2014)).

and to establish a series of norms with which to govern its citizens. (Harrison 2013: 42)⁹

Die Integration des Heritage-Schutzes in den Aufgabenbereich der UNESCO geht allerdings mit einem über den nationalstaatlichen Kontext hinausweisenden, globalen Geltungsanspruch einher, der insbesondere im Diktum vom „Erbe der Menschheit“ enthalten ist. Die Eintragung auf einer der global rezipierten und daher äußerst wirkmächtigen UNESCO-Listen stellt eine Inwertsetzung ökonomischer und/oder ideeller Art dar, die große Anreize schafft, sich am Heritage-Programm zu beteiligen (vgl. Bergs und Peselmann in diesem Band). Erfolgreich ist jedoch nur, wer „sein“ oder „ihr“ Heritage an das Verständnis und die ausformulierten Anforderungen (Aufnahmekriterien wie „Outstanding Universal Value“, Authentizität etc.) der UNESCO inhaltlich, sprachlich und formal anzupassen vermag. Die Auszeichnungs- und damit einhergehenden Wettbewerbspraxen (Tauschek 2009) der UNESCO-Heritage-Governance befördern die Vorstellung einer „richtigen“ und damit hegemonialen Lesart dessen, was Heritage sein soll. Trotzdem handelt es sich bei der globalen Governance durchaus nicht um einen

⁹ Harrison spricht von drei großen Entwicklungsphasen, die das Kulturerbe-Konzept und die damit verbundenen Praxen bis heute durchlaufen haben (vgl. Harrison 2013: 42ff.): Die erste Phase umfasst historisch die Periode der Aufklärung und der Herausbildung einer Öffentlichkeit. Maßgeblich für das Entstehen eines Kulturerbes oder *patrimoine* war die Zeit nach der Französischen Revolution, als viele Privatsammlungen in den Status eines öffentlichen Guts übergingen, das in Einrichtungen, vor allem Museen, verwaltet und bewahrt werden musste. Das älteste staatliche Inventar historischer Stätten wurde 1837 in Frankreich angelegt (Harrison 2013: 44). Das Entstehen eines neuen Expertisefeldes, das den Schutz und die Konservierung von Objekten und Gebäuden nationaler Bedeutsamkeit umfasste, brachte auch neue Bürokratien und Professionen hervor. Die zweite Phase, die Harrison vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zur Verabschiedung der UNESCO-Welterbe-Konvention 1972 datiert, ist gekennzeichnet durch eine „explosionsartige“ Zunahme gesetzgeberischer und administrativer Vorgaben, in denen lokale Praxen als definiertes, standardisiertes und kategorisiertes Kulturerbe transformiert zunehmend unter staatliche Kontrolle geraten und eine Aufladung mit nationaler Bedeutsamkeit und Wertigkeit erfahren. Die Bandbreite dessen, was als Kulturerbe geschützt werden soll, weitete sich ebenfalls aus. Die dritte Phase ist durch das UNESCO-Kulturerbe-Programm und einen damit einhergehenden spätmodernen Heritage-Boom (Harrison 2013: 68) gekennzeichnet, für den Kevin Walsh den Begriff der „Heritagisation“ geprägt hat. Darunter versteht er den Transformationsprozess von funktionalen Objekten und Orten zu Objekten des Ausstellens und Besuchens (dazu auch Kirshenblatt-Gimblett 1995: 371). Die Ausweitung des öffentlichen Interesses an der Vergangenheit als Kulturerbe ist im rapiden technologischen Wandel, dem Phänomen der Deindustrialisierung und der weitreichenden touristischen Nutzung und Kommerzialisierung von Kulturerbe begründet. Ebenfalls dazu gehört eine Rekonfiguration des Systems der Governance von Kulturerbeschutz, wie es auch in diesem Artikel diskutiert wird.

Die Verhaftung des UNESCO-Kulturerbe-Programms in den europäisch-nordamerikanischen Konservierungs- und Schutzpraxen ist beständiger Anlass zum Vorwurf des Eurozentrismus, der vor allem mit der geographischen Ungleichverteilung von Weltkulturerbe-Stätten begründet wird, aber auch mit der kategorialen Unterscheidung in ein Natur- und Kulturerbe, dessen Ursprung in der Natur-Kultur-Dichotomie der Wissenschafts- und Denktraditionen der europäischen Moderne liegt (vgl. Bergs und Peselmann in diesem Band). Von der UNESCO in Auftrag gegebene Studien wie „The World Heritage List: Filling the Gaps – An Action Plan for the Future“ (ICOMOS 2004) sollen dieses Problem lösen.

eindimensionalen Top-down-Prozess. Vielmehr ist parallel zu beobachten, dass sich die Policy des Heritage-Schutzes und die Ausformung neuer Governance-Systeme der unmittelbaren Kontrolle der UNESCO entzieht, wie kulturwissenschaftliche Policy-Forschung aufzuzeigen vermag: Policies “migrate into new contexts and settings, and acquire a life of their own that go beyond the original intentions.” (Shore und Wright 2011: 3) Im Verlauf ihrer „Migrationsbewegungen“ bildet eine Policy immer wieder neue Governance-Systeme beziehungsweise differenziert sie diese Systeme stetig weiter aus. Ideen werden von Institutionen und individuellen AkteurInnen aufgegriffen, weiter entwickelt, ausgebaut, modifiziert, mit eigenen Ideen angereichert und/oder angefochten und durch neue ersetzt. Sie werden angeeignet und zur Verwirklichung von eigenen Projekten, Zielen und (Heritage-)Strategien genutzt. Die Produktion von Heritage und seine Auszeichnung durch die UNESCO erfolgt nicht immer nur allein aus dem Anliegen heraus, außergewöhnliche Stätten und Praktiken zu schützen oder zu bewahren, oder aus der Motivation, die kulturelle Diversität und den kulturellen Austausch zu fördern – was zu den weiteren Zielen der UNESCO-Konventionen zu Heritage gehört. Es sind stets auch AkteurInnen vorhanden, für die Heritage ebenfalls strategisches Potential außerhalb dieser Ziele bietet. Je nach Kontext stehen dabei wirtschaftliche, politische, soziale oder andere ideelle Werte im Vordergrund.

Die Aufforderung der kulturwissenschaftlichen Policy-Forschung (vor allem: Shore und Wright 1997 und 2011) lautet daher in Erweiterung zu George Marcus’ Vorschlag einer “multi-sited ethnography”¹⁰: “Follow the Policy!” verbunden mit der Frage: “How do people engage with policies and what do *they* make of it?” (Shore und Wright 2011: 8). So lässt sich empirisch beobachten, wie Heritage-Schutz mit diversen Themengebieten und Governance-Feldern „angereichert“ und/oder in sie integriert wird. Das reicht von regionaler, ökonomischer Entwicklung (Sánchez-Carretero 2013) zu Grenzpolitiken (Hauser-Schäublin 2011) und EU-Integrationsinitiativen (Kockel 2013), um nur einige zu nennen. Durch das Einpflegen in bestehende und (zumeist) nationale Schutzsysteme und Verwaltungsapparate werden eine Policy und ihre zugehörigen Governance-Systeme entsprechend „neu gerahmt“. Zugleich entwickeln sich neue Strukturen, so dass nicht selten eine “assemblage of different patrimonial paradigms” zu beobachten ist (Tauschek 2013: 196). Im Rahmen mancher politischer „Großprojekte“ wie der

¹⁰ Der Ansatz von George Marcus (1995) geht davon aus, dass komplexere Forschungsgegenstände der heutigen Ethnographie eine Forschung an mehreren Orten eines „Weltsystems“ notwendig macht. Damit sind aber durchaus nicht nur geographische Orte wie beispielsweise Paris als Sitz des Welterbe-Zentrums und Phnom Penh als Wirkungsort von Praktizierenden einer gelisteten Tanzform zu verstehen, sondern vielmehr, wie eine Heritage-Policy durch ihre globale Verbreitung unterschiedliche Bedeutungen gewinnt. Die Frage nach der Verbindung zwischen einer Vielzahl von verschiedenen Orten und Räumen, durch die sich EthnographInnen bewegen, um die mannigfaltigen Beziehungen, Übertragungen und Assoziationen zwischen ihnen zu erfassen, beantwortet er folgendermaßen: “Follow the People”, “Follow the Thing”, “Follow the Metaphor”, “Follow the Plot, Story, or Allegory” und “Follow the Life or Biography/Conflict”.

Formierung eines Nationalstaates dient der Schutz von Heritage als wesentliche Legitimierungsstrategie staatlicher Eigenständigkeit, die sowohl nach innen – Heritage als kollektives und identitätsstiftendes Eigentum – als auch nach außen wirkt – zum Beispiel gegenüber früheren Hegemonialmächten oder gegenüber der Weltgemeinschaft. Das gilt beispielsweise nach der Auflösung der Sowjetunion, wie Mentges es am Beispiel von Usbekistan aufgezeigt hat (Mentges 2013); aber auch für Staatenbildungen im Kontext von Dekolonialisierung wie im Fall Kambodschas. Hier dient die Inwertsetzung einer idealisierten und verherrlichten Khmer-Kultur aus der Angkor-Periode zum einen dem Aufbau und der Stärkung einer nationalen Einheit, zum anderen der Entwicklung einer internationalen Vermarktungsstrategie für Kambodscha, um sich nach Zeiten der Krise und der Fremdbestimmung in einem globalen Markt und in einem internationalen Machtgefälle zu positionieren (Eggert 2011). Die Heritage-Policy kann aber auch der Durchsetzung individueller Interessen und der Stärkung individueller Positionen dienen. Dabei ist die eigene Statussicherung nicht immer das vorrangige Ziel. Häufig sind es auch „nur“ die persönlichen Präferenzen einzelner, wie etwa behördlicher MitarbeiterInnen, die sich für spezifische Architekturstile und -epochen (Tauschek 2013) interessieren und durch ihre herausgehobene Stellung Wertigkeiten bestimmen. Im Fall des früheren Direktors des usbekischen UNESCO-Büros war es dessen Vorliebe für usbekische Teppichwebereien, die für eine intensive Unterstützung dieses Gewerbezweigs durch die UNESCO sorgte (Mentges 2013). Im Fall Kambodscha zeigte sich, dass die UNESCO-Nominierung des „Königlichen Balletts“ 2003 maßgeblich durch die Prinzessin Norodom Buppha Devi initiiert und vorangetrieben wurde – selbst ehemalige Tänzerin des Königlichen Balletts und zu dieser Zeit Kulturministerin Kambodschas. Die Governance von Heritage schafft aber auch transnationale Handlungsräume, die vor allem AkteurInnen, die außerhalb staatlicher Strukturen oder Mandate agieren, Agency verleiht (Schmitt 2011: 74). Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen als finanzierende und ideengebende oder beratende Organe ist bei der Verbreitung des Heritage-Gedankens und dessen Schutz wesentlich in den Blick zu nehmen, wie das Beispiel der portugiesischen *Calouste Gulbenkian Foundation* zeigt: „Cooperation and heritage making projects at an international level are mainly undertaken in Portugal by the government and the Calouste Gulbenkian Foundation“ (Da Silva 2013: 64), einer einflussreichen Organisation, die mittels Kulturerbe-Schutz ihre politische Agenda eines transnationalen portugiesischen Erbes und die Idee eines „sanften“ Kolonialismus zu befördern versucht. Maria Cardeira da Silva argumentiert daher für einen Abschied von der „hegemonic power – local resistance axis“ (Da Silva 2013: 61) und fordert, den Blickwinkel nicht nur auf vertikale, sondern auch auf horizontale Prozesse zu lenken:

We should withdraw our attention from an already exhausted focus on the vertical relations between UNESCO and the nominated sites, the greatest result of which has been so far the reification of the idea of UNESCO as the hegemonic disseminator of the heritage regime. (Da Silva 2013: 67)

6 Akteurspositionen und Handlungsmacht im Heritage-Governance-System

Angeichts der hier nur schlaglichtartig beleuchteten Komplexität des globalen Heritage-Governance-Systems, das durch die Heterogenität von AkteurInnen und Akteursgruppen, Diskursen und Themenfeldern, Partikularinteressen, politischen Agenden und Formen der Governance sowie unterschiedlichen Modi des Regierens und Steuerns gekennzeichnet ist, stellt sich die Frage, wie hierbei Handlungsmacht verteilt und ausgehandelt wird. Dazu ist es sinnvoll, zunächst einen Blick auf Begrifflichkeiten zu lenken, die bei der analytischen Betrachtung von komplexen Governance-Systemen hilfreich sein können.

6.1 Skalen und Mehrebenen-Governance

In analytischen Ansätzen zur Beforschung von Mehrebenen-Governance wird häufig die räumliche Reichweite von Handlungen (*scale*) entlang vertikaler und horizontaler Achsen als Klassifikationsmerkmal für AkteurInnen, Institutionen, Organisationen, Policies, Regelwerke etc. zugrunde gelegt (Schmitt 2011). Dabei werden auch explizit AkteurInnen in den Blick genommen, die jenseits des von staatlichen Strukturen dominierten Top-down-Prozesses verortet sind, aber trotzdem aktiv und handlungsmächtig am System der Governance beteiligt sind.

Eingangs wurde bereits auf die verschiedenen Ebenen – global/international, national, regional, lokal – des Verfahrens von UNESCO-Heritage-Listungen verwiesen. In der Untersuchung von Mehrebenen-Governance, zu der die globale Heritage-Governance gehört (Schmitt 2011: 86), werden diese (emischen) Kategorien aufgegriffen. Jedoch sollen sie hier als „skalare Ebenen“ einen analytischen Mehrwert generieren, indem sie auf die räumliche Reichweite von Handlungen (Xiang 2013: 284) relevanter AkteurInnen, Akteursgruppen und Institutionen verweisen. Als Ordnungsschemata helfen Skalen, soziale Interaktionsprozesse und die Verteilung von Handlungsmacht innerhalb der Aushandlungs- und Steuerungsprozesse eines Governance-Systems abzubilden. Dabei ist wesentlich Folgendes zu beachten:

Die Akteure und Institutionen, die sich innerhalb eines Mehrebenen-Governance-Regimes verschiedenen Ebenen zuordnen lassen, beziehen sich in ihrem Handeln häufig auf Akteure und Institutionen anderer Ebenen, und sie können selbst teilweise auch auf den anderen Ebenen aktiv werden (Schmitt 2011: 88f.).

Angeichts der empirisch beobachtbaren Heterogenität individueller und kollektiver AkteurInnen und ihres häufig „skalenhybriden“ (Schmitt 2011: 74) Aktionsradius und Status, ist der Mehrwert dieser analytischen Konstruktion kritisch und fallspezifisch abzuwägen: Insbesondere der Gefahr einer Homogenisierung unterschiedlicher Interessen, soziokultureller Milieus und Problemdefinitionen, die unter einer skalaren Ebene subsumiert werden, gilt es vorzubeugen (Schmitt 2011:

88). Zugleich ermöglichen Skalen es jedoch, existierende Machtdisparitäten darzustellen, die etwa bei geforderten Anpassungsleistungen¹¹ und der Reichweite von lokal oder global praktizierter Handlung¹² deutlich wird.

Dass Prozesse jedoch nicht immer entlang dieser Skalen verlaufen, dass es nicht nur vertikale, sondern auch horizontale und transversale Verbindung gibt, dass Skalen übersprungen werden können, wenn beispielsweise die UNESCO explizit „local communities“ adressiert, lässt sich an zahlreichen Beispielen aufzeigen. So hat Schmitt (2008, 2009a) am Beispiel des Platzes Jemaa el-Fna in Marrakesch, Marokko, die Wirkmächtigkeit eines einzelnen einflussreichen „skalenhypribiden“ Akteurs sowohl im Schutz dieses Platzes als auch in der Entwicklung des UNESCO-Programms zur Proklamation von Meisterwerken des mündlichen und immateriellen Erbes der Menschheit aufgezeigt. Die entsprechende Idee, umfassende Kenntnis des Platzes, seine spezifischen (vor allem kommunikativen) Ressourcen und seine Beziehungen auf mehreren sozialräumlichen Ebenen – zur lokalen Elite, zu staatlichen Behörden, zu den Medien und zur UNESCO – statteten den spanischen Schriftsteller Goytisolo mit ausreichend kulturellem und sozialem Kapital aus, so dass er seine eigenen Ziele verwirklichen konnte und dabei gleichzeitig Diskussionen innerhalb der UNESCO zum Schutz immaterieller Kulturerbeformen maßgeblich beeinflussen konnte.¹³

6.2 Wer hat was zu sagen: Legitimierungspraxen in der Heritage-Governance

Neben der skalaren Taxonomie, die sowohl horizontale und vertikale Reichweiten als auch transversale Interaktion in den Blick nimmt, gibt es weitere Klassifikationen wie die Unterteilung in staatliche und nicht-staatliche AkteurInnen, die in ihrer Eindeutigkeit zu hinterfragen sind. Beispielsweise gibt es „go-between“-Personen, die sowohl in staatlichen als auch in nicht-staatlichen Kontexten für ein potentielles Heritage handeln, die staatliche Ressourcen nutzen, um in nicht-staatlichen Kontexten etwas zu bewirken, die staatliche Regeln beachten und sich ihnen

¹¹ So wird im Fall der globalen UNESCO-Heritage-Governance von AkteurInnen nationaler und lokaler Ebenen größere Anpassungsleistungen erwartet als umgekehrt. Ein einfaches Beispiel dafür sind die Arbeitssprachen der UNESCO, die verpflichtend für Nominierungsanträge gelten. Schmitt (2011: 89)

¹² Die Frage stellt sich, ob die skalare Ebene des Globalen hinfällig wird, sobald die Interaktion zwischen bspw. einer Mitarbeiterin des UNESCO-Hauptquartiers in Paris und Mitgliedern einer kambodschanischen Schattentheatergruppe in Phnom Penh nicht als global-lokale, sondern lokal-lokale Beziehung gedeutet würde. Hier kann der Skalen-Begriff jedoch insofern hilfreich sein, als dass er die Disparität der räumlichen Reichweite zwischen dem Handeln globaler und lokaler AkteurInnen benennt: So sind es in erster Linie die universell gesetzten ideellen und normativen Wertigkeiten der UNESCO, die eine horizontale Strahlkraft entfalten und nicht die lokaler AkteurInnen.

¹³ Wie wirkmächtig einzelne AkteurInnen in der Aneignung von Kultur sein können durch entsprechende Bildung, Beziehungen zu staatlichen Strukturen, indigenen Gruppen, NGOs und nicht zuletzt durch Charisma, zeigt sich im Beitrag von Müller und Sanmukri im vorliegenden Band.

gleichzeitig widersetzen und sich somit in einem schwer fassbaren Zwischenraum bewegen. KünstlerInnen in Kambodscha mit Anstellung beim Staat sind beispielsweise häufig gleichzeitig in privaten oder NGO-Kontexten tätig. Sind sie in staatlicher Mission tätig, handeln sie nach den dort geltenden Regeln und Prinzipien, sind sie unabhängig vom Staat unterwegs, ist ihr Handeln von den Zielen, Motiven und Regeln der jeweiligen Gruppe und/oder des jeweiligen Vereins bestimmt. Dabei wirken sie in beiden Kontexten auf den Umgang mit kulturellem Erbe ein, wobei sich die jeweilig geltenden Regeln und Prinzipien vermischen, ergänzen oder auch widersprechen können. Der Umgang der jeweiligen AkteurInnen mit diesen scheinbaren Widersprüchen ist dabei häufig ein pragmatischer und ist nicht selten notwendige Überlebensstrategie in einem kulturpolitischen Kontext, in dem für die Förderung von künstlerischen Ausdrucksformen wenig Ressourcen zur Verfügung stehen.

Aufgrund dieser Überlappung von Kategorien ist es in der Praxis sinnvoller, nach den Legitimierungsstrategien zu fragen, die verschiedene AkteurInnen zum Handeln und Entscheiden in Heritage-Politiken ermächtigen. Die Berechtigung, an der Governance von Heritage aktiv zu partizipieren, kann sich einerseits aus staatlichen Strukturen und der Zuteilung von Zuständigkeiten und/oder aus Expertise als eine Form autorisierten Wissens ableiten, die AkteurInnen in den Stand von ExpertInnen in der Verwaltung von Heritage erhebt. Zu ersterem sei gesagt, dass ein Blick auf staatliche Strukturen hilft, die analysefreie Black Box „Staat“ in ihre kollektiven und individuellen AkteurInnen und Akteursgruppen mit ihren jeweiligen sich bisweilen auch wandelnden Interessen, Zielen und spezifischen Handlungsräumen zu dekonstruieren. Diese AkteurInnen stehen in stetigem Austausch zueinander, schaffen Beziehungsgeflechte und Strukturen, die ebenfalls einem fortlaufenden Wandel unterworfen sind. Allein die große Varianz der Zuordnung von Heritage-Angelegenheiten in behördliche Zuständigkeitsbereiche – vom Kulturministerium über das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, das Tourismusministerium bis hin zum Innenministerium etc. – kann Aufschluss über die Bedeutungszuweisung und die Relation Heritage-Governance zu anderen Governance-Feldern geben. Verantwortliche im UNESCO-Heritage-Management sind zudem immer auch regional und inter-beziehungsweise transnational verlinkt – zum Beispiel mit beratenden Organisationen wie ICOMOS, IUCN ICCROM, akkreditierte NGOs oder auch sogenannten „Regional Offices“ beziehungsweise Category 2 Centres¹⁴ der UNESCO. Der Kontext ihres Wirkens und die Art und Weise ihrer Beeinflussung geht also weit über den staatlichen Kontext hinaus.

¹⁴ Sogenannte Category 2 Centres sind formal nicht Teil der UNESCO. Als Institute oder Zentren, die in einem der Kompetenzfelder der UNESCO spezialisiert sind und mit ihren Forschungen und Wissensbeständen zu den Zielen und Aufgaben der UNESCO beitragen können, sind sie aber eng mit dieser internationalen Organisation vernetzt. Derzeit (Stand 31.03.2014) gibt es 98 solcher internationalen und regionalen Zentren (<http://www.unesco.org/new/en/bureau-of-strategic-planning/resources/category-2-institutes/>, Zugriff am 02.05.2014).

Dabei ist zu beachten, wie Heritage-Schutz angesichts des historisch gewachsenen, administrativen Habitus von Institutionen operationalisiert wird und an welche bestehenden Instrumente er angepasst wird. Individuelle Interessen und Vorlieben sind dabei ebenso in den Blick zu nehmen, wie die Beispiele Usbekistan (Mentges 2013), Kambodscha (Eggert 2011) und Kiel (Tauschek 2013) aufgezeigt haben.

Die Einflussnahme und Partizipation von nicht-staatlichen Akteuren am Governance-System ist häufig durch ihren Status als „ExpertInnen“ legitimiert: Als GutachterInnen für die beratenden Organe der UNESCO, als BeraterInnen beim Verfassen von Nominierungsdossier beziehungsweise dem Management eines Kulturerbes oder – außerhalb des unmittelbaren Listungsprozesses – als KuratorInnen musealer Ausstellungen, verfügen sie über ein Wissen, das sie autorisiert, den ästhetischen Wert eines Objektes festzulegen oder den Authentizitätsgrad von Bausubstanz zu bestimmen, mithilfe dessen sie ein Nominierungsdossier mit dem entsprechenden *wording* verfassen können, oder durch das sie mit den bürokratischen Strukturen und Politiken einer Heritage-Verwaltung vertraut sind. Aber nicht jede Form von Wissen ist in der Heritage-Governance anerkannt und legitimiert zur Teilhabe: Beständige Kritik an der Umsetzung des UNESCO-Heritage-Programms besteht darin, dass lokales Wissen und damit verbundene Praxen in Listungsprozessen marginalisiert und durch hegemoniale Wissensbestände überschrieben werden. In Máiréad Nic Craiths Studie zur UNESCO-Kulturlandschaft Skellig Michael betrachtet sie die “neglected (oral) traditions” (Nic Craith 2013), die von großer lokaler Bedeutung sind, aber in der auf die Zeugnisse eines frühchristlichen Klosters fixierten Bewerbung keinen Platz fanden. Dass Bemühungen seitens der UNESCO oder von Heritage-ExpertInnen, lokale Gruppen dialogisch in das Heritage-Management einzubinden, häufig scheitern, kann mit dem hegemonial geführten Diskurs zu Erbe erklärt werden, der klar definierte Positionen unterscheidet: Legitime oder autorisierte Erbe-VerwalterInnen und die Rolle der Laien, die Erbe innehaben können, aber in ihrem Umgang damit nicht frei sind:

[...] the aim [die Inklusion lokaler Gruppen, A.P.] is unconsciously thwarted by the conceptual and policy frameworks with which heritage work is undertaken, which are established and maintained by AHD [*Authorised Heritage Discourse*, A.P.]. (Smith 2013: 390)

Der *Authorised Heritage Discourse* (vgl. Bergs und Peselmann in diesem Band) ist eine Begriffsschöpfung von Laurajane Smith, mit dem sie in Rekurs auf Michel Foucault und die Kritische Diskursanalyse das Verhältnis von Macht, Wissen und dem Sprechen über Erbe untersucht. So kann sie zeigen, wie durch die Verwaltung und das Management von Erbe eine Technik des Regierens und Steuerns funktioniert. Der AHD, dessen Entstehungskontext Smith in den professionellen Diskursen der Archäologie und Architektur im Europa des späten 19. und frühen 20. Jahrhundert verortet, kann beschrieben werden als ein Set von Ideen dazu, was Erbe aus dieser Perspektive betrachtet ausmacht: “aesthetically pleasing”, “materi-

al”, “fragile”, “non-renewable” oder “authentic”. Zudem sollte es “be passed to nebulous future generations for their ‘education’” (Smith 2006: 29; Smith 2013: 390). Der Diskurs weist nicht nur aus, was als Erbe zu verstehen ist, sondern legitimiert und autorisiert auch ExpertInnen gemäß ihrer fachlichen Zugehörigkeit, den Schutz des Erbes, seine Authentizität und Integrität für zukünftige Generationen¹⁵ sicherzustellen (Smith 2006:29). Elementar verbunden ist der AHD mit administrativen Praxen des Schutzes, zu denen vor allem das Führen von Inventaren und Listen und somit eine Kanonisierung des Erbes gehört. Eine allgemeine Öffentlichkeit ist innerhalb der Heritage-Governance auf die Rolle als passive BesucherInnen und Wertschätzende gemäß den gegebenen Reglements verwiesen (Smith 2006: 34). Das gilt auch für Menschen, die durch besondere Kenntnisse oder Fertigkeiten in einer kulturellen Praxis, sei es ein Handwerk oder Tanzperformanz, durch die UNESCO als “living human treasures” ausgezeichnet sind. Haben sie diesen Status erhalten, sind sie meist an gewisse Vorgaben der Ausführung und Weitergabe gebunden. Vor allem in autoritären politischen Systemen wie in Kambodscha besteht dabei die Gefahr, dass TrägerInnen dieses Status in ihrer Freiheit als KünstlerInnen eingeschränkt und für nationalistische Zwecke instrumentalisiert werden.¹⁶

7 Modi des Regierens

Die Bedeutung von ExpertInnen im Rahmen der Heritage-Governance geht jedoch noch weiter als die Anwendung ihres fachlichen Wissens. Die Vermittlung von Wert ist ein elementarer Bestandteil dessen, worin Regina Bendix und Valdimar Hafstein einen Modus des Regierens durch Heritage sehen:

Teaching people to have a heritage, to value it, and keep it safe, requires the intervention of outside experts and training of local ones to reform the practices of local populations and reframe their relationships to habitat and habitus in terms of heritage. Thus projects of safeguarding connect agendas in political centers to those dispersed sites where operations of power connect with the population; its experts, councils, committees, museums, workshops awareness raising, and grassroots organizations help establish lines of communication between the calculations of authorities and the aspirations of free citizens. Cultural heritage, in other words, is among other things a technology for what Michel Foucault aptly termed ‘the conduct of conduct’. (Bendix und Hafstein 2009: 7)

¹⁵ Doch insbesondere der geforderte Schutz für zukünftige Generationen ist “[...] a rhetoric that undermines the ability of the present, unless under the professional guidance of heritage professionals, to alter or change the meaning of heritage sites or places.” (Smith 2006: 29)

¹⁶ So ist in den Richtlinien der Umsetzung des “Living Human Treasures System” in Kambodscha als eine der Auswahlkriterien festgelegt: “Living Human Treasures“ “[h]ighly dedicate their works to serve community and nation” (UNESCO Phnom Penh und MCFA 2009: 11).

Das Handeln und sogar Fühlen freier und selbstbestimmter BürgerInnen wird demnach nicht oder zumindest nicht vorrangig durch gesetzliche Verordnungen und das damit verbundene staatliche Gewaltmonopol gelenkt, sondern durch pädagogische Praxen außenstehender ExpertInnen (Coombe 2013: 380), deren Legitimation sich aus ihrem sozialen und kulturellen Kapital, zu dem insbesondere Bildungstitel und fachliche Qualifikationen gehören, ableitet. Dass Heritage als etwas genuin Positives vermittelt wird, unterstützt die Akzeptanz sich neu ausformender und zugewiesener Subjektpositionen wie die der ErbInnen.

Durch die Dezentralisierung staatlicher Macht- und Aufgabenbereiche auf die sich in der Heritage-Governance konstituierende Gruppe der ExpertInnen, auf lokale NGOs, Behörden oder „local communities“, entstehen neue Beziehungsgeflechte, wie Public-Private Partnerships oder global-lokale beziehungsweise multi-skalare Assemblagen von Nichtregierungsorganisationen (Coombe 2013). Aber auch andere Staaten, pikanterweise häufig die früheren Kolonialmächte wie im Fall der Nominierungsvorbereitung zur Listung der historischen Altstadt von Agadez in Niger, bei dem sich die französische Botschaft als wichtigster Sponsor hervortat (Scholze 2008) sowie supranationale Institutionen wie die Weltbank engagieren sich bei der Förderung von Heritage. Das bedeutet dennoch keine Machteinbußen für den jeweiligen Staat – ganz im Gegenteil lässt sich im Bereich des Heritage eine Zunahme staatlicher Kontrolle auf kulturelle Ausdrucksformen und ihre TrägerInnen beziehungsweise „HüterInnen“ beobachten. Insbesondere die Konvention zur Erhaltung immateriellen Kulturerbes ermöglicht den Zugriff auf Bereiche, die staatlicher Kontrolle bislang entzogen waren (vgl. Eggert und Mißling in diesem Band; Mißling 2010).

Freiwilligkeit ist, wie bereits eingangs erwähnt, ein wesentliches Element in Systemen der Heritage-Governance (Schmitt 2011: 37). Deutlich wird das unter anderem daran, dass die UNESCO über keine „harten“ Sanktionsmöglichkeiten wie beispielsweise das Verhängen von Wirtschaftsembargos verfügt, sondern allein durch die Anerkennung ihrer moralischen Autorität regieren und steuern kann. Anreize für die Mitgliedstaaten, die moralische und damit auch politische und ökonomische Verantwortung für „ihr“ Erbe zu übernehmen, werden durch Auszeichnungspraxen geschaffen, zu denen in erster Linie die Aufnahme in die verschiedenen UNESCO-Kultur- und -Naturerbe-Listen gehören. Aber auch die aus der Wirtschaft entlehnte Technik von Best-Practice-Fällen (im Kontext des immateriellen Kulturerbes¹⁷ oder des Weltkulturerbes¹⁸) als Musterbeispiel für gelungenen Kulturerbeschutz (im Sinne der UNESCO). Ökonomische Inwertsetzung von kulturellen Ausdrucksformen oder Naturensembles – etwa im Rahmen von Tourismusprojekten oder in der Einwerbung von Fördergeldern aus den Fonds der

¹⁷ <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=en&pg=00675> (Zugriff am 02.05.2014).

¹⁸ <http://whc.unesco.org/en/recognition-of-best-practices/> (Zugriff am 02.05.2014).

UNESCO oder durch andere Mitgliedstaaten¹⁹, die in vielen Fällen maßgeblich die Handlungsmotivation von AkteurInnen bestimmt, taucht als Anreiz in den offiziellen Dokumenten nicht vordergründig auf, wird aber inzwischen implizit mitgedacht (Rössler 2006). Sanktionsmöglichkeiten bei Verstoß gegen die UNESCO-Regularien bestehen in der Streichung von Listeneinträgen oder durch eine Abmahnung, in der gefährdete Objekte auf die *World Heritage List in Danger* verschoben werden. Diese Praxen des “blaming and shaming” funktionieren nur so lange, wie die moralische Autorität der UNESCO anerkannt wird:

Such a mechanism can work as long as national and/or local actors are willing to recognize the moral authority, or at least the potential power to exert pressure, of UNESCO and the World Heritage committee, as representatives of the international community. (Schmitt 2009b: 118)

Was allerdings geschieht, wenn die UNESCO nicht mehr als moralische Instanz, sondern als externer Hegemon wahrgenommen wird, der die eigene Souveränität bedroht, wurde im Fall des inzwischen von der Welterbeliste gestrichenen Dresdner Elbtals deutlich (Friedreich 2009). Bei dem Konflikt ging es um den Bau einer Brücke über die Elbe, die nach Auffassung von GutachterInnen den Wert der UNESCO-Kulturlandschaft erheblich beeinträchtigen würde. Dennoch wurde in einem Bürgerentscheid für den Bau votiert und der Titel nach quälenden Debatten schließlich aberkannt.²⁰ In Sönke Friedreichs Lesart des Konflikts geht es dabei um mehr als die in Konkurrenz stehenden Governance-Felder von städtischer Entwicklung und Erbeschutz (Schmitt 2011: 41). Er attestiert dem Fall eine Stellvertreterfunktion für „tieferliegende Konfliktlinien“, die sich in dem Widerstand gegen eine „Einmischung von außen“ (Friedreich 2009: 177) auf den Punkt bringen lassen. Das bezieht sich allerdings nicht nur auf die UNESCO und deutschlandweite Stimmen, die sich gegen einen Brückenbau positionierten, sondern auch gegen die in Dresden selbst herrschenden Eliten, die sich vor allem aus „Zugezogenen“ (Friedreich 2009: 177) rekrutierten. Aus dieser Perspektive stünde der Dresdner Fall in interessantem Kontrast zur Bewerbung des nahegelegenen Erzgebirges als UNESCO-Kulturlandschaft: als „Bewegung von unten“ unter „regionaler Trägerschaft“ charakterisiert, setzten sich NominierungsbefürworterInnen gegen Widerstände „von oben“ – sprich von Seiten der zuständigen staatlichen Behörden – durch (vgl. auch Bergs und Peselmann in diesem Band).

Der Dresdner Fall zeigt damit einmal mehr die Komplexität und Vielschichtigkeit der Governance von Heritage auf. Eine von der UNESCO ausgehende Governance von Heritage kann auf lokaler Ebene bestehende Konfliktlinien ver-

¹⁹ Die UNESCO-“Funds in Trust“ sind beispielsweise eine Möglichkeit für Mitgliedsstaaten, Fördergelder für bestimmte Projekte und andere Mitgliedsstaaten zur Verfügung zu stellen: <http://whc.unesco.org/en/funding/> (Zugriff am 02.05.2014).

²⁰ Bis dato war es nur einmal zu einer Streichung gekommen: Ein Naturschutzgebiet im Oman wurde von der Welterbeliste genommen, nachdem die dortige Regierung das Schutzgebiet um 90% reduziert hatte, vgl. <http://whc.unesco.org/en/list/654> (Zugriff am 02.05.2014).

stärken und ist dabei eng mit anderen Governance-Feldern, wie der städtischen Entwicklung oder bestehender sozialer Ordnungen, verwoben.

8 Schlussbetrachtung

Die Konzepte der kulturwissenschaftlichen Governance- und Policy-Forschung können den Blick schärfen für subtilere und häufig transnationale Formen der Regulierung und Steuerung von Heritage. Diese Formen existieren parallel, aber nicht getrennt von hierarchisierten und Top-down angeordneten Strukturen, die durch die Mechanismen internationaler Politik mit ihrem Fokus auf staatliche VertreterInnen entstehen.

AkteurInnen dieser Formen des Regulierens sind, wie die Empirie zeigt, äußerst heterogen: Von individuellen AkteurInnen und Akteursgruppen bis hin zu regulierenden Einheiten (Institutionen, Organisationen, Zusammenschlüsse, Vereine, Verbände etc.), die nicht selten transversal vernetzt sind beziehungsweise agieren, und abhängig von ihren Netzwerken, (finanziellen) Ressourcen und ihrem (fachlichen) Wissen – das heißt ihrem sozialen, ökonomischen und kulturellem Kapital – mit ganz unterschiedlicher Handlungsmacht ausgestattet sind.

Der dominant geführte und westlich geprägte Heritage-Diskurs (Smith 2006) legitimiert vor allem die Praxen sogenannter Heritage Professionals, die für die Governance von Erbe – als einer Form des Regierens, die nicht nur auf Top-down-Strukturen, sondern vor allem auch auf Freiwilligkeit und Konsens abhebt – als Akteursgruppe von enormer Bedeutung sind. In der Unterscheidung von Professionals und Laien werden durch den Diskurs Subjektpositionen zugewiesen, die angenommen, jedoch auch abgelehnt oder angeeignet werden können.

Das Governance-Feld des Erbeschutzes eröffnet Handlungsräume, die auch für andere als die von der UNESCO definierten Ziele genutzt werden können. Die Empirie enthüllt eine Vielfalt an Heritage-Strategien, bei denen dominante Regulierungsformen angeeignet, mit eigenen Ideen angereichert, weiter entwickelt und/oder angefochten werden können. Diese alternativen Formen des Regierens vermischen sich dabei mit hegemonialen Regulierungsstrukturen zu einer komplexen und vielschichtigen Bricolage. Obgleich sich die UNESCO um transparente und vergleichbare Verfahren zur Auswahl und zum Umgang mit Heritage in den Vertragsstaaten bemüht, lässt sich in der Empirie ein immer größer werdender Flickenteppich unterschiedlicher, sich überlagernder Regulierungssysteme beobachten.

Literatur

Adell, Nicolas

2013 The French Journeymen Tradition: Convergence between French Heritage Traditions and UNESCO's 2003 Convention. *In* *Heritage Regimes and the State*. Regina F. Bendix, Aditya Eggert und Arnika Peselmann (Hrsg.), 177–193. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen

Aikawa-Faure, Noriko

2009 From the Proclamation of Masterpieces to the Convention of Intangible Cultural Heritage. *In* *Intangible Heritage*. Laurajane Smith und Natsuko Akagawa (Hrsg.), 13–44. Key Issues in Cultural Heritage. London: Routledge.

Beck, Ulrich

1986 Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt: Suhrkamp.

Bendix, Regina und Valdimar Tr. Hafstein

2009 Culture and Property. An Introduction. *Ethnologia Europaea*, 39 (2): 5–10.

Bendix, Regina F., Aditya Eggert, und Arnika Peselmann (Hrsg.)

2013 *Heritage Regimes and the State*. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.

Bøas, Morten und Desmond McNeill

2004 Ideas and Institutions: Who Is Framing What? *In* *Global Institutions and Development: Framing the World?* Morten Bøas und Desmond McNeill (Hrsg.), 206–224. London: Routledge.

Coombe, Rosemary J.

2013 Managing Cultural Heritage as Neoliberal Governmentality. *In* *Heritage Regimes and the State*. Regina F. Bendix, Aditya Eggert und Arnika Peselmann (Hrsg.), 375–387. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.

Da Silva, Maria Cadeira

2013 Castles Abroad. Nations, Culture and Cosmopolitanisms in African Heritage Sites of Portuguese Origin. *In* *Heritage Regimes and the State*. 2. Auflage. Regina F. Bendix, Aditya Eggert und Arnika Peselmann (Hrsg.), 61–78. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.

Eggert, Aditya

2011 A Cambodian “Leitkultur”? Cambodian Concepts of Art and Culture. *In* *World Heritage Angkor and Beyond. Circumstances and Implications of UNESCO Listings in Cambodia*. Brigitta Hauser-Schäublin (Hrsg.), 69–93. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.

Friedreich, Sönke

2009 Wie man ein Kulturerbe ausschlägt. Städtische Selbstbilder und urbane Pfadabhängigkeit im Streit um das UNESCO-Weltkulturerbe Dresdner Elbtal. *In* *Erb.gut? Kulturelles Erbe in Wissenschaft und Gesellschaft*. Karl C. Berger, Margot Schindler und Ingo Schneider (Hg.), 171–180. Wien: Selbstverlag des Vereins für Volkskunde.

Giddens, Anthony

1991 *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford: Stanford University Press.

Hafstein, Valdimar Tr.

2004 The Making of Intangible Cultural Heritage. Tradition and Authenticity, Community and Humanity. Unveröffentlichte Dissertation, Berkeley.

Harrison, Rodney

2013 *Heritage: Critical Approaches*. New York: Routledge.

Hauser-Schäublin, Brigitta

2011 Preah Vihear. From Object of Colonial Desire to a Contested World Heritage Site. *In* *World Heritage Angkor and Beyond. Circumstances and Implications of UNESCO Listings in Cambodia*. Brigitta Hauser-Schäublin (Hrsg.), 33–56. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.

ICOMOS

2004 The World Heritage List: Filling the Gaps - an Action Plan for the Future. Paris. Online verfügbar unter <http://whc.unesco.org/document/102409> (Zugriff am 04.03.2015).

Kirshenblatt-Gimblett, Barbara

1995 Theorizing Heritage. *Ethnomusicology* 39 (3): 367–380.

Kockel, Ullrich

2013 Borders, European Integration and UNESCO World Heritage: A Case Study of the Curonian Spit. *In* *Heritage Regimes and the State*. Regina F. Bendix, Aditya Eggert, und Arnika Peselmann (Hrsg.). 227–246. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.

Marcus, George E.

1995 Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography. *Annual Review of Anthropology*. 24 (1): 95–117.

Mentges, Gabriele

2013 The Role of UNESCO and the Uzbek Nation Building Process. *In* *Heritage Regimes and the State*. Regina F. Bendix, Aditya Eggert, und Arnika Peselmann (Hrsg.), 213–226. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.

Mißling, Sven

2010 Die UNESCO-Konvention zum Schutz des immateriellen (Kultur-)Erbes der Menschheit von 2003: Öffnung des Welterbekonzepts oder Stärkung der kulturellen Hoheit des Staates. *In* *Die Konstituierung von Cultural Property. Forschungsperspektiven*. Regina Bendix, Kilian Bizer und Stefan Groth (Hrsg.), 91–113. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.

Mitchell, Timothy

2002 *Rule of Experts. Egypt, Techno-Politics, Modernity*. Berkeley: University of California Press.

Nic Craith, Máiréad

2013 Heritage Politics and Neglected Traditions: A Case-Study of Skellig Michael. *In* *Heritage Regimes and the State*. Regina F. Bendix, Aditya Eggert und Arnika Peselmann (Hrsg.), 157–176. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.

Rössler, Mechthild

2006 World Heritage Cultural Landscapes: A UNESCO Flagship Programme 1992–2006. *Landscape Research* 31 (4): 333–353.

Sánchez-Carretero, Cristina

- 2013 Heritage Regimes and the Camino de Santiago: Gaps and Logics. In *Heritage Regimes and the State*. Regina F. Bendix, Aditya Eggert und Arnika Peselmann (Hrsg.), 141–155. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.

Schmitt, Thomas M.

- 2008 The UNESCO Concept of Safeguarding Intangible Cultural Heritage: Its Background and Marrakchi Roots. *International Journal of Heritage Studies* 14 (2): 95–111.
- 2009a Wie eine neue Konvention entsteht. Die Produktion des UNESCO-Konzepts zum Schutz immateriellen Erbes entlang einer Global-Lokal-Achse. In *Erb.gut? Kulturelles Erbe in Wissenschaft und Gesellschaft*. Karl C. Berger, Margot Schindler und Ingo Schneider (Hrsg.), 377–393. Wien: Selbstverlag des Vereins für Volkskunde.
- 2009b Global Cultural Governance. Decision-Making Concerning World Heritage between Politics and Science. *Erdkunde* 63 (2): 103–121.
- 2011 Cultural Governance. Zur Kulturgeographie des UNESCO-Welterberegimes. Stuttgart: Franz Steiner.

Scholze, Marko

- 2008 Arrested Heritage: The Politics of Inscription into the UNESCO World Heritage List: The Case of Agadez in Niger. *Journal of Material Culture* 13 (2): 215–231.

Shore, Cris und Susan Wright (Hrsg.)

- 1997 *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*. European Association of Social Anthropologists. London: Routledge.
- 2011 Conceptualising Policy: Technologies of Governance and the Politics of Visibility. In *Policy Worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. Cris Shore, Susan Wright und Davide Però (Hrsg.), 1–25. New York: Berghahn Books.

Shore, Cris, Susan Wright, und Davide Però (Hrsg.)

- 2011 *Policy Worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. New York: Berghahn Books.

Smith, Laurajane

- 2006 *Uses of Heritage*. London: Routledge.
- 2013 Discussion. In *Heritage Regimes and the State*. Regina F. Bendix, Aditya Eggert und Arnika Peselmann (Hrsg.), 389–395. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen

Tauschek, Markus

- 2009 Die Inszenierung der Inszenierung. Der Karneval von Binche im Wettbewerb um einen UNESCO-Titel. In *Bilder. Bücher. Bytes: Zur Medialität des Alltags*. Michael Simon, Thomas Hengartner, Timo Heimerdinger und Anne-Christin Lux (Hrsg.), 438–446. Münster: Waxmann.
- 2013 The Bureaucratic Texture of National Patrimonial Policies. In *Heritage Regimes and the State*. Regina F. Bendix, Aditya Eggert und Arnika Peselmann (Hrsg.), 195–212. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.

UNESCO Phnom Penh und Ministry of Culture and Fine Arts of Cambodia

- 2009 The Establishment of Living Human Treasures System in the Kingdom of Cambodia: Final Narrative Project Report. Online verfügbar unter <https://khmerbamboo.files.wordpress.com/2013/02/establishmentlivinghumantreasures.pdf> (Zugriff am 04.03.2015).

Wright, Susan und Sue Reinhold

2011 "Studying Through": A Strategy for Studying Political Transformation. Or Sex, Lies and British Politics. *In* Policy Worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power. Cris Shore, Susan Wright und Davide Però (Hrsg.), 86–104. New York: Berghahn.

Xiang, Biao

2013 Multi-Scalar Ethnography: An Approach for Critical Engagement with Migration and Social Change. *Ethnography* 14 (3): 282–299.