

# Heimatschutz und Denkmalpflege 2012ff

**Arbeitsbericht  
zuhanden des Bundesamtes für Kultur  
(Schlussfassung)**

**Zürich, 31. Januar 2010**



**BauSatz GmbH  
Heinrichstrasse 48  
8005 Zürich**

[info@bausatzgmbh.ch](mailto:info@bausatzgmbh.ch)  
[www.bausatzgmbh.ch](http://www.bausatzgmbh.ch)

## **Heimatschutz und Denkmalpflege 2012ff**

### **Arbeitsbericht (provisorische Schlussfassung)**

<b>0.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>1</b>
<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
1.1	Anlass und Auftrag an das Büro BauSatz GmbH	2
1.2	Inhaltliche Abgrenzungen	2
1.3	Methodik	3
1.4	Definitionen	3
<b>2.</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>4</b>
2.1	Öffentliches Interesse und Mehrwert	4
2.2	Gesetzlicher Auftrag und Handlungsspielraum	4
2.2.1	Unterstützung und Förderung	4
2.2.2	Übersicht über die ausgerichteten Beiträge nach Bereichen	5
2.2.3	Finanzhilfen an die Erhaltung von schützenswerten Objekten	6
2.2.4	Inventare des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung	7
2.2.5	Beiträge an Organisationen	8
2.2.6	Forschung	8
2.2.7	Aus- und Weiterbildung	9
2.2.8	Öffentlichkeitsarbeit	9
2.2.9	Finanzhilfen im Einzelfall nach NHV Art. 4a	9
2.3	Denkmalpflege in der Schweiz im internationalen Vergleich	10
<b>3.</b>	<b>Jährlicher Umfang denkmalpflegerischer Bauvorhaben</b>	<b>12</b>
3.1	Notwendigkeit eines Nachweises	12
3.2	Anzahl denkmalgeschützter Objekte in der Schweiz	12
3.3	Quantifizierung der Fördermittel der Kantone	13
3.4	Auswertung der Daten des BAK (Datenbank BAK)	14
3.5	Hochrechnung aus den Daten des KGS-Inventars (Datenbank KGS)	14
3.6	Hochrechnung aus der Entwicklung des gesamten Bestandes von Schutzobjekten	15
3.7	Hochrechnung aus der Planung der Kantone	16
3.8	Abschätzung des zukünftigen Finanzbedarfs des Bundes	17
<b>4.</b>	<b>Aktuelle Herausforderungen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege</b>	<b>18</b>
4.1	Entwicklungen im Bereich Heimatschutz	18
4.1.1	Das ISOS als Grundlage	18
4.1.2	Tendenzen in der Siedlungserneuerung	18
4.1.3	Lesbarkeit und Verfügbarkeit des ISOS	19

4.2	Entwicklungen im Bereich Denkmalpflege	19
4.2.1	Erstellung und Nachführung der Inventare	19
4.2.2	Qualitätssicherung bei baulichen Eingriffen	20
4.2.3	Unterhaltsplanung für Baudenkmäler	20
4.2.4	Energetische Sanierungen	20
4.2.5	Expertenwissen	21
4.2.6	Verbesserung der Datengrundlage	21
4.2.7	Stärkung der Nutzungs- und Projektentwicklung	21
4.2.8	Stärkung der Eigentümer	22
4.2.9	Projekte mit besonderer Ausstrahlung (Innovationsförderung)	22
4.2.10	Ausbau der Öffentlichkeitsarbeit	23
4.3	Entwicklungen im Bereich Archäologie	23
4.3.1	Verdichtung in den Zentren	23
4.3.2	Aufarbeitung nach Sicherstellung der Fundsachen	23
4.3.3	Kernthemen für die Schweiz	23
<b>5.</b>	<b>Programmvereinbarungen mit den Kantonen</b>	<b>25</b>
5.1	Grundsätze und Instrumente der NFA	25
5.2	Aufgabenteilung in der Verbundaufgabe	25
5.3	Programmvereinbarungen 2008 – 2011	26
5.3.1	Strategische Programmziele	26
5.3.2	Bemessung der globalen Finanzhilfen	27
5.4	Programmvereinbarungen 2012 – 2015	28
5.4.1	Strategische Programmziele	28
5.4.2	Bemessung der globalen Finanzhilfen	28
<b>6.</b>	<b>Positionierung des BAK</b>	<b>30</b>
6.1	Strategische Programmziele des Bundes	30
6.2	Zukünftige Ausrichtung (Varianten)	30
6.3	Diskussion und Empfehlung	32
	<b>Materialien, Quellen, Literatur</b>	<b>33</b>
	<b>Anhang</b>	<b>34</b>
Anhang I	Expertenliste	34
Anhang II	Auswertung Umfrage Denkmalpflege (Kommunale Inventare)	35
Anhang III	Auswertung Umfrage Denkmalpflege (Schutzobjekte, pers. Ressourcen)	36
Anhang IV	Auswertung Umfrage Denkmalpflege (Finanzielle Ressourcen)	37
Anhang V	Auswertung Umfrage Archäologie (Finanzielle Ressourcen)	38
Anhang VI	Auswertung Umfrage Denkmalpflege (Absehbare Investitionen)	39
Anhang VII	Schätzung der durchschnittlichen Investitionssumme pro KGS-A-Objekt	40

## 0. Zusammenfassung

Die finanziellen Mittel, über die der Bund für Finanzhilfen an die Kantone in Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege verfügt, waren in den vergangenen Jahren rückläufig. Das Parlament stockte zwar im Dezember 2008 die Mittel für das Jahr 2009 um CHF 9 Mio. auf und Ende 2009 nochmals für 2010. Aus der Sicht des BAK sind jedoch verlässlichere Grundlagen bezüglich des mittel- und längerfristigen Finanzbedarfs erforderlich. Mit der Einführung der NFA im Jahre 2008 wurde das Instrument der Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen auch im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege eingeführt. Beim Abschluss der Programmvereinbarungen 2008/9 – 2011 zeigten sich verschiedene Probleme, namentlich bezüglich der praktischen Umsetzung, der Bemessung der Finanzmittel und der Definition der Programmziele. Darüber hinaus stehen Überlegungen an, wie sich das BAK im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege generell positionieren soll. Im Vordergrund stehen Überlegungen zur Strategie, die das BAK in eigener Kompetenz und unabhängig von den Kantonen für sich festsetzen kann und muss.

Welche Mittel der Bund für Finanzhilfen an die Kantone zur Verfügung stellen soll, hängt in erster Linie vom Volumen der anstehenden grösseren Instandstellungsarbeiten an Denkmälern - sowie der Finanzsituation des Bundes - ab. Die Datengrundlage für aussagekräftige Prognosen zur Entwicklung des Gebäudebestandes von Schutzobjekten in der Schweiz ist bescheiden. Dennoch erlauben es einige Anhaltspunkte, klare Aussagen zu den zu erwartenden Tendenzen zu machen. Aufgrund zweier Modellrechnungen kommt der Bericht zum eindeutigen Schluss, dass die Bundesmittel für Finanzhilfen an die Kantone gegenwärtig zu knapp bemessen sind. Will der Bund seinem Auftrag im Rahmen der Verbundaufgabe als relevanter Akteur nachkommen, muss er die Mittel deutlich aufstocken.

Der Bund hat mit den Kantonen die Programmvereinbarungen für die Periode 2008 – 2011 ausgehandelt. Für alle Kantone wurden die selben Programmziele festgehalten sowie einen kantons-spezifischen Beitrag für die Finanzhilfen vereinbart. Die Vereinbarung nennt die begünstigten Objekte und den dazugehörigen Betrag. Die bestehenden Programmvereinbarungen sind unter zeitlichem Druck entstanden und weisen ein Verbesserungspotential auf. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Programmvereinbarungen 2012 – 2015 die unterschiedlichen Situationen der Kantone berücksichtigen sollen. Über die global zugesicherten Mittel sollen die Kantone in eigener Kompetenz entscheiden können. Eine zentrale Frage ist das Verhältnis der globalen Finanzhilfen zu den Finanzhilfen im Einzelfall.

Die Ziele, welche der Bund mit seinen Tätigkeiten im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege gegenwärtig anstrebt, sind diffus und nicht klar definiert. Der Bericht schlägt vor, die Rolle und die strategischen Ziele des Bundes neu zu definieren. Entsprechend der Schwerpunkte sind die Mittel auf die Sparten Inventare, Beiträge an Organisationen, Öffentlichkeitsarbeit, Forschung sowie Aus- und Weiterbildung aufzuteilen.

Für diese Aufgaben stehen gegenwärtig CHF 5 Mio. pro Jahr zur Verfügung. Neben den heute erbrachten Leistungen wäre es möglich, inskünftig thematische Schwerpunkten festzulegen, welche in einer Planungsperiode vorrangig bearbeitet werden sollen. Diese könnten zudem mit Anreizen, welche bestimmte Entwicklungen fördern, verbunden werden. Der Bund wäre auch die geeignete Organisationsebene, um Innovationen zu fördern und Hilfestellungen für Sonderfälle zu bieten. Sofern der Bund in Zukunft in diesen Belangen verstärkt einen Führungsanspruch wahrnehmen möchte, müssen die Mittel voraussichtlich aufgestockt werden.

## **1. Einleitung**

### **1.1 Anlass und Auftrag an das Büro BauSatz GmbH**

Die 2008 erfolgte Einführung der NFA hatte auch Auswirkungen auf den Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege. Im Frühjahr 2009 wurden mit den Kantonen erstmals die gemäss NFA vorgesehenen Programmvereinbarungen für die laufende Legislaturperiode abgeschlossen.

Die finanziellen Mittel, über die der Bund für Finanzhilfen an die Kantone in Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege verfügte, waren in den vergangenen Jahren stark rückläufig. Das Parlament stockte im Dezember 2008 die Mittel für das Jahr 2009 um CHF 9 Mio. auf. Der Vorgang wiederholte sich Ende 2009 für das Jahr 2010.

Die Aufgaben und Zielsetzungen des Bundes für den Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege wurden letztmals zu Beginn der 1990er-Jahre definiert. In der Zwischenzeit haben sich einige Rahmenbedingungen verändert. Eine Neupositionierung der Aktivitäten des Bundes im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege im Rahmen des gesetzlichen Auftrages steht an.

Das BAK beauftragte im Mai 2009 das Büro BauSatz GmbH mit der Erarbeitung eines Berichts. Der Bericht soll namentlich Angaben und Informationen zu den folgenden Punkten enthalten:

- Anzahl geschützter Baudenkmäler, Bauvolumen in Franken für Baudenkmäler; Beiträge der öffentlichen Hand für Baudenkmäler; Anteil Bund an Beiträgen der öffentlichen Hand; mittelfristiger Finanzbedarf zum Erhalt der Baudenkmäler; mittelfristiger Bedarf an Beiträgen der öffentlichen Hand zum Erhalt der Baudenkmäler usw.
- Darstellung der Verbundaufgabe Bund – Kantone gemäss Bundesverfassung und NFA, Analyse der Programmvereinbarungen 2008-2011.
- Analyse von Stärken und Schwächen der aktuellen Ausgestaltung der Verbundaufgabe. Darstellung von Varianten zur heutigen Ausgestaltung der Verbundaufgabe. Beurteilung der Varianten.
- Darstellung von Varianten zur Positionierung des BAK im Rahmen der Verbundaufgabe. Beurteilung der Varianten.
- Darstellung der wichtigsten Fragen im Bereich Ortsbildschutz und Archäologie.
- Empfehlungen im Hinblick auf die zukünftige Zusammenarbeit Bund – Kantone, auf den Abschluss der Programmvereinbarung 2012-2015 und die Positionierung des BAK.

Ziel des Berichtes ist es insbesondere auch, dem Parlament zu ermöglichen, seine jährlichen Budgetentscheide im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege gestützt auf bessere Kenntnisse der massgebenden Kernfragen zu fällen.

### **1.2 Inhaltliche Abgrenzungen**

Der Bericht legt einen Fokus auf die Baudenkmäler in der Schweiz. Ortsbildschutz und Archäologie werden als Nebenthemen behandelt. Die Aktivitäten des Bundes im Bereich der internationalen Verpflichtungen bilden nicht Gegenstand des Berichtes. Bezüglich juristischer Aspekte stützt sich der Bericht in erster Linie auf den Kommentar zum NHG. Spezifische rechtliche Abklärungen wären bei allfälligen Unsicherheiten über die Rechtsgrundlage noch vorzunehmen.

### 1.3 Methodik

Die Datengrundlage für die Quantifizierung der gesamtschweizerischen Aufwendungen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege ist schwach. Im Gegensatz zu andern Aspekten der Bauwirtschaft liegen keine verwertbaren Daten des Bundesamtes für Statistik vor. Die Erarbeitung verlässlicher Anhaltspunkte ist für spätere, gesicherte Aussagen unumgänglich.

Der vorliegende Bericht stützt sich in erster Linie auf bestehende Materialien, auf Expertengespräche<sup>1</sup> und auf eine eigene Erhebung<sup>2</sup>. Mit einer Umfrage bei den kantonalen Fachstellen für Denkmalpflege und für Archäologie wurden im Sommer 2009 verschiedene Daten zu den Aktivitäten der Kantone im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege erhoben.

### 1.4 Definitionen

Das NHG verzichtet auf eine klare Definition von Begriffen wie Heimatschutz, Ortsbildschutz oder Denkmalpflege. Dieser Verzicht lässt eine dynamische Interpretation zu, wie dies auch im Kommentar zum NHG (KELLER et al. 1997) stipuliert und erläutert wird. Die Aussagen auf den nachfolgenden Seiten stützen sich auf diese Sichtweise. In der NHV werden die Aufgaben der Fachstelle im BAK mit den Begriffen Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz umschrieben.

Hingegen kann innerhalb der Kategorie der denkmalpflegerischen Schutzobjekte der Schutzstatus einer Baute sehr unterschiedlich geregelt sein. Bei den „geschützten Objekten“ kann davon ausgegangen werden, dass eine formelle Schutzverfügung in einer verbindlichen Form vorliegt. Es handelt sich dabei um Denkmäler im engeren Sinn. Der Begriff der „schützenswerten Objekte“ ist weiter gefasst und beinhaltet neben den Denkmälern auch Objekte, bei denen eine Denkmalqualität vermutet wird (in der Regel durch die Aufnahme in Hinweisinventare), eine Schutzabklärung jedoch noch nicht abschliessend stattgefunden hat. Die Zahl der schützenswerten Objekte ist naturgemäss höher, als die Zahl der geschützten Objekte.

---

1 siehe Anhang I

2 siehe Anhänge II - VI

## **2. Ausgangslage**

### **2.1 Öffentliches Interesse und Mehrwert**

Der Schutz und die Pflege von Ortsbildern, Denkmälern, geschichtlichen Stätten etc. liegt unbestritten in einem öffentlichen Interesse und wird belegt durch den Natur- und Heimatschutzartikel in der Bundesverfassung (Art. 78 BV). Historisch gewachsene Ortsbilder bestimmen die Identität und Unverwechselbarkeit eines Ortes, Denkmäler erinnern an bestimmte vergangene Lebensumstände, Entwicklungen oder Ereignisse und archäologische Funde ermöglichen uns Stück für Stück ein Bild früherer Kulturen zu machen. Ortsbilder und Baudenkmäler sind, unabhängig vom konkreten Eigentum, immer auch ein kollektives Gut. Daraus wiederum rechtfertigt sich die Einflussnahme der öffentlichen Hand auf generelle Bestrebungen des Heimatschutzes und auf konkrete Orte und Objekte.

Die Erhaltung von Baudenkmälern ist mit einem finanziellen Aufwand verbunden. Baudenkmäler schaffen aber in verschiedener Hinsicht auch einen Mehrwert. Baudenkmäler und Ortsbilder sind mitverantwortlich für die hohe Qualität der Schweiz als Wohn- und Lebensort. Sie bilden einen Teil der schweizerischen Identität, sind Ausdruck der kulturellen Vielfalt und schaffen Vertrautheit mit dem eigenen Lebensumfeld. Letzterer Aspekt wird in den kommenden Jahrzehnten mit zunehmender Siedlungserneuerung an Bedeutung gewinnen. Als authentisches, dreidimensionales Anschauungsmaterial für die Geschichte und Entwicklung unserer Gesellschaft sind historische Bauten aus Unterricht und Bildung nicht wegzudenken. Denkmäler richten sich immer an die Zukunft. Mit zunehmendem Alter steigt ihre Wertschätzung.

Baudenkmäler und Ortsbilder sind aber auch von grossem wirtschaftlichem Interesse. Der sorgfältige Umgang mit schützenswerter Baubsubstanz bildet eine wichtige Grundlage für das Tourismusmarketing. Der Besuch von Sehenswürdigkeiten gilt als Hauptreisemotiv im Städtetourismus. Generell zählt Kultur zu den wichtigsten Reisemotiven im Tourismusmarkt der Schweiz (LAESSER 2002). Das Erlebnis von Kultur und Natur hat in den vergangenen Jahren noch an Bedeutung gewonnen (BIEGER/LAESSER 2008). Denkmäler eignen sich in besonderem Masse zu Repräsentationszwecken sowohl für die öffentliche Hand wie auch für Private und können gar den Wert benachbarter Immobilien steigern. Denkmäler bilden einen bevorzugten Hintergrund für Produkte- und Imagewerbung aller Art.

### **2.2 Gesetzlicher Auftrag und Handlungsspielraum**

#### **2.2.1 Unterstützung und Förderung**

Die Bundesverfassung weist in Art. 78 Abs.1 die Kompetenz für Natur- und Heimatschutz den Kantonen zu, sofern der Bund nicht eigene Aufgaben zu erfüllen hat (Abs. 2). Die Zuständigkeit der Kantone wird in Abs. 3 relativiert, indem der Bund die Möglichkeit erhält, Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes zu unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung zu erwerben oder zu sichern. Der Erwerb oder die Sicherung von Objekten durch den Bund hat bis heute wenig Bedeutung entfaltet. Vielmehr fokussierte der Bund in seinen Aktivitäten auf die Unterstützung von Bestrebungen des Heimatschutzes. Was damit gemeint ist, regelt das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG:

Gemäss Art. 1 bezweckt das NHG

- a. das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern;
- b. die Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes sowie der Denkmalpflege zu unterstützen und die Zusammenarbeit mit ihnen sicherzustellen;
- c. die Bestrebungen von Organisationen, die im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind, zu unterstützen;
- d. (...);
- e. die Lehre und Forschung sowie die Aus- und Weiterbildung von Fachleuten im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes und der Denkmalpflege zu fördern.

Der Bund kann grundsätzlich in den beiden Bereichen Unterstützung (Kantone, Organisationen) und Förderung (allgemein und Lehre/Forschung) tätig werden. Alle nachfolgenden Ausführungen beziehen sich gemäss dem Zuständigkeitsbereich des BAK auf die Bereiche Heimatschutz und Denkmalpflege. Darunter fallen auch die Bereiche Ortsbildpflege und -schutz sowie Archäologie. Für den Natur- und Landschaftsschutz ist das Bafu zuständig; die historischen Verkehrswege werden durch das Astra betreut.

## 2.2.2 Übersicht über die ausgerichteten Beiträge nach Bereichen

Das BAK weist die Summe der ausgerichteten Beiträge nach verschiedenen Bereichen aus, welche aus den gesetzlichen Grundlagen abgeleitet werden können. Waren die Gesamtaufwendungen vor 10 bis 15 Jahren noch deutlich höher, so präsentieren sich die Zahlen heute deutlich bescheidener:

### Beiträge des BAK im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege<sup>3</sup>:

Durchschnitt der Jahre 2005 – 2008	CHF	%
Beiträge an die Erhaltung von schützenswerten Objekten	25'924'697	83%
Erstellung von Bundesinventaren	3'034'132	10%
Forschung und praktische Denkmalpflege	1'158'398	4%
Beiträge an Organisationen	688'750	2%
Öffentlichkeitsarbeit	564'361	2%
Weiterbildung	22'995	0%
<b>Total</b>	<b>31'393'333</b>	<b>100%</b>

Der weitaus grösste Teil der Ausgaben der Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege, nämlich 83%, erfolgte in den vergangenen Jahren in der Form von Finanzhilfen an die Kantone (resp. an die Erhaltung schützenswerter Objekte) gestützt auf Art. 1 lit. b NHG. Die übrigen Bereiche waren demgegenüber von untergeordneter Bedeutung. Einzeln ins Gewicht fallen jedoch in diesen

<sup>3</sup> Jahresberichte des BAK 2005 - 2008

Kategorien der Beitrag an die Erstellung des ISOS (siehe 2.2.4) und der Forschungsbeitrag an die Stiftung zur Förderung der Denkmalpflege (siehe 2.2.6).

### 2.2.3 Finanzhilfen an die Erhaltung von schützenswerten Objekten

Die Finanzhilfen und Beiträge des Bundes sind ein wesentlicher und wichtiger Bestandteil der Förderung von Heimatschutz und Denkmalpflege in der Schweiz. Sie wirken in der Regel selten allein, sondern ermöglichen in Zusammenarbeit mit anderen (Förder-)Mitteln zahlreiche Projekte. Besonders sinnvoll sind in diesem Zusammenhang die Beiträge an private Eigentümer, weil die Erhaltung ihres Objektes in einem öffentlichen Interesse steht und die Einschränkungen bezüglich baulicher Veränderungen oder Umnutzungen eine „Sonderlast“ darstellen können.

#### Objektbeiträge des BAK nach Bedeutung, Besitz und Gattung<sup>4</sup>:

Durchschnitt der Jahre 2005 - 2008	Anz.	%	CHF	%
Objekte von nationaler Bedeutung	174	<b>53.1%</b>	19'229'984	<b>74.2%</b>
Objekte von regionaler Bedeutung	114	34.9%	5'688'218	21.9%
Objekte von lokaler Bedeutung	39	12.0%	1'006'495	3.9%
<b>Total (nach Bedeutung)</b>	<b>327</b>	<b>100.0%</b>	<b>25'924'697</b>	<b>100.0%</b>
Objekte in Privatbesitz	221	<b>67.5%</b>	15'237'997	<b>58.8%</b>
Objekte in Gemeindebesitz	50	15.1%	4'190'003	16.2%
Objekte in Kantonsbesitz	57	17.3%	6'496'697	25.1%
<b>Total (nach Besitz)</b>	<b>327</b>	<b>100.0%</b>	<b>25'924'697</b>	<b>100.0%</b>
Objekte des archäologischen Bereichs	47	14.3%	4'092'170	15.8%
Sakrale Bauten	89	27.2%	8'674'276	33.5%
Profane Bauten	181	<b>55.2%</b>	12'456'988	<b>48.1%</b>
Übrige Gattungen	11	3.4%	701'264	2.7%
<b>Total (nach Gattung)</b>	<b>327</b>	<b>100.0%</b>	<b>25'924'697</b>	<b>100.0%</b>

Der Bund hat im Durchschnitt der Jahre 2005 – 2008 pro Jahr an 327 Objekte Beiträge in der Höhe von CHF 25.9 Mio. ausgerichtet. Dabei sind die Objekte von nationaler Bedeutung mit 74,2% der Mittel weitaus am stärksten ins Gewicht gefallen. Objekte von kantonaler Bedeutung wurden mit 21,9% berücksichtigt, solche von kommunaler Bedeutung lediglich mit 3,9%.

Die Zahlen zeigen, dass der Beitrag des Bundes zur Unterstützung von kommunalen Objekten vernachlässigbar ist. Die oft geäußerte Ansicht, das Engagement des Bundes für kommunale Objekte sei von besonderer Bedeutung, findet in den Beitragszusicherungen keinen Niederschlag, weder in einer besonders hohen Anzahl von Beiträgen noch im finanziellen Aufwand. Den weniger herausragenden, „einfacheren“ Baudenkmalern dürfte aber in Zukunft noch weit mehr Bedeutung

<sup>4</sup> Jahresberichte des BAK 2005 - 2008

zukommen, da sie für die Mehrheit der Bevölkerung im Alltag sichtbar sind und dort eine wichtige Funktion erfüllen, vor allem dann, wenn die Siedlungserneuerung zunimmt (FURRER 2004).

Deutlich mehr als die Hälfte der Beiträge (58,8%) flossen in Objekte in Privatbesitz. Auffällig ist jedoch, dass der Bund einen Viertel der Beiträge (25,1%) an Objekte in Kantonsbesitz leistet. Eine Minderheit der Kantone fordert jedoch für eigene Bauten keine Beiträge ein. Sie sind der Ansicht, dass sie dafür selber aufkommen können und wollen (vgl. dazu Kapitel 5.3.2). Hingegen dürften archäologische Objekte dem Kantonseigentum zugeschlagen worden sein.

Die Beiträge des Bundes an Baudenkmäler werden nicht nach bestimmten Gebäudekategorien erfasst. Es wird lediglich zwischen sakralen und profanen Bauten unterschieden. Dabei fließen deutlich mehr Mittel in profane Bauten (48,1%) als in sakrale (33,5%). Der Anteil sakraler Bauten am Gesamtbestand der Baudenkmäler ist jedoch nicht bekannt<sup>5</sup>.

#### **2.2.4 Inventare des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung**

Gestützt auf Art. 5 NHG erstellt der Bund Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung. Bis heute wurden lediglich drei solche Inventare auf der Grundlage einer Verordnung erstellt: Das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS, zuständig BAK), das Inventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN, zuständig Bafu) und das Inventar der historischen Verkehrswege (IVS, zuständig Astra).

Das BAK wendete in den vergangenen Jahren durchschnittlich 10% (CHF 3'034'000.-) der verfügbaren Mittel für die Erstellung von Bundesinventaren auf. Der weitaus grösste Teil davon wurde für die Vervollständigung und Nachführung des ISOS verwendet. Der verbleibende Teil der Aufwendungen ging zur Hauptsache an die Überarbeitung des KGS-Inventares.

Das ISOS analysiert die architektonischen und räumlichen Zusammenhänge von Siedlungen, Dörfern und Städten. Die Erkenntnisse werden bewertet und mit Planungshinweisen bedacht. Das Inventar ist in seiner Art einmalig und ausserordentlich wertvoll. Der Bundesrat legte in einer Verordnung (VISOS) 1'253 Ortsbilder (Weiler, Dörfer, Städte, Spezialfälle u.a.) von nationaler Bedeutung fest. Art. 5 NHG schreibt vor, dass die Bundesinventare regelmässig überprüft und bereinigt werden müssen. Das Inventar wird seit 1973 im Auftrag des Bundes von einem privaten Büro (Büro für das ISOS, Zürich) erstellt und nachgeführt. Das Inventar steht kurz vor der Vollendung.

Ein gesamtschweizerisches Inventar der Baudenkmäler von nationaler Bedeutung existiert nicht. Der Wortlaut von Art. 5 lässt offen, ob der Bund ein solches Inventar erstellen soll oder sogar dazu verpflichtet wäre. Allerdings existieren für bestimmte Gattungen von Baudenkmälern weitere Inventare, welche jedoch nicht mit den obengenannten Bundesinventaren gleichzusetzen sind. Zu nennen wären etwa die ICOMOS-Liste der historischen Gärten oder das Seilbahn-Inventar. Darüber hinaus verfügen Teile der Bundesverwaltung über eigene Inventare, so z.B. das VBS oder die SBB.

---

<sup>5</sup> Beim KGS-Inventar, wo die Bauten nach Kategorien erfasst sind, beträgt der Anteil der Sakralbauten am Gesamtbestand der Bauten 25%.

### 2.2.5 Beiträge an Organisationen

Der Bund kann, gestützt auf NHG Art. 14, Organisationen des Heimatschutzes und der Denkmalpflege von gesamtschweizerischer Bedeutung an die Kosten ihrer im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeit Beiträge ausrichten.

In den vergangenen Jahren richtete das BAK regelmässig Beiträge an Organisationen aus, hauptsächlich an die NIKE, die ICOMOS Landesgruppe Schweiz und den Schweizer Heimatschutz. Im Durchschnitt wendete das BAK dafür ca. CHF 668'750.- pro Jahr auf. Die Beitragszusicherungen erfolgten insbesondere für Leistungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, der Grundlagenarbeit und der Bauberatung. Eigentliche Leistungsaufträge mit einer Umschreibung der zu erfüllenden Leistung und allfälligen Messindikatoren wurden bislang nicht abgeschlossen.

Der Kreis der Beitragsempfänger ist klein gehalten. Tatsächlich existieren auch nur wenige Organisationen, welche die Bedingungen für die Ausrichtung von Beiträgen erfüllen (gesamtschweizerische Bedeutung und Tätigkeit im öffentlichen Interesse). Die Höhe der Mittel, die der Bund für Beiträge an Organisationen bereit stellt, kann durch das BAK, gestützt auf strategische Überlegungen, der gewünschten Entwicklung angepasst werden. Beiträge an Organisationen sind besonders dann wirkungsvoll, wenn damit ein Multiplikatoreffekt ausgelöst werden kann.

### 2.2.6 Forschung

Gestützt auf NHG Art. 14a kann der Bund Beiträge an Forschungsvorhaben und an die Aus- und Weiterbildung von Fachleuten ausrichten. Sofern es im gesamtschweizerischen Interesse liegt, kann er solche Tätigkeiten selber durchführen oder auf seine Kosten ausführen lassen.

Der durchschnittliche jährliche Aufwand für „Forschung und praktische Denkmalpflege“ betrug zwischen 2005 und 2008 CHF 1'158'000.-, wobei der weitaus grösste Teil der Stiftung zur Förderung der Denkmalpflege in Zürich zukam. Diese wiederum förderte damit am Institut für Denkmalpflege und Bauforschung IDB der ETH Zürich hauptsächlich den Kompetenzverbund Konservierung und zu einem kleinen Teil Forschungsarbeiten. Wieso die Beiträge für Forschungsprojekte über die erwähnte Stiftung und nicht direkt an das IDB ausbezahlt werden, ist nicht nachvollziehbar.

Die Mittel, die dem IDB für Forschungsprojekte zur Verfügung stehen, stammen mehrheitlich aus dem Schweizerischen Nationalfonds SNF und übersteigen den Beitrag des BAK um ein Vielfaches. Das BAK besetzt im Bereich Forschung einen unbedeutenden Platz. Zu Handen interessierter Institutionen sind keine Forschungsschwerpunkte näher definiert. Dies könnte aber im Hinblick auf die Erlangung gewünschter Erkenntnisse durchaus sinnvoll sein. Es wäre dabei denkbar, dass sich interessierte Institutionen um bestimmte Forschungsthemen und -kredite bewerben. Allerdings müssten für die Evaluation und die Vergabe der Forschungsaufträge ein unabhängige und von den Forschungsinstituten akzeptierte Kommission eingesetzt werden. Möglicherweise wäre die Anregung eines Schwerpunktprogrammes zu Fragen der Denkmalpflege beim SNF prüfenswert.

Wird die Renovation eines Baudenkmales von einer kantonalen Fachstelle begleitet, so kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass ein sehr sorgfältiger Umgang mit der historischen Bausubstanz gepflegt wird. Zwar ist es einer kleinen Fachstelle nicht möglich, in allen Bereichen der Denkmalpflege selber eine hohe Kompetenz bereit zu stellen, doch stehen für besondere Fragen weitere Anlaufstellen zur Verfügung, namentlich Bundesexperten, private Gutachter und

Labors sowie der Kompetenzverbund Konservierung der ETH. Sofern eine genügende Nachfrage für die Dienste des Kompetenzverbundes Konservierung besteht, sollte diese Dienstleistung des IDB unbedingt über einen Leistungsauftrag geregelt werden.

### **2.2.7 Aus- und Weiterbildung**

Art. 14a NHG eröffnet dem Bund die Möglichkeit, Beiträge an die Aus- und Weiterbildung von Fachleuten auszurichten. Die diesbezüglichen Aktivitäten des Bundes waren in den vergangenen Jahren sehr gering und beschränkte sich auf die inzwischen aufgehobene Unterstützung eines Ausbildungsganges am Europäischen Zentrum für die Berufe in der Denkmalpflege in Thiene (I) in der Höhe von CHF 30'000.- pro Jahr.

Von Fachleuten wird immer wieder beklagt, dass denkmalpflegerisches Fachwissen auf Baustellen Mangelware darstelle. Grundsätzlich bestehen zahlreiche Möglichkeiten, mit Aus- und Weiterbildungsangeboten auf die Qualität denkmalpflegerischer Aktivitäten Einfluss zu nehmen. Aufgrund einer Analyse des bestehenden Aus- und Weiterbildungsangebotes wäre zu klären, ob mit Beiträgen des Bundes allfällige Lücken geschlossen werden könnten oder neue bedarfsgerechte Angebote entwickelt werden sollten. Je nach Ergebnis wäre die Förderung geeigneter Bildungsangebote durch den Bund sinnvoll.

### **2.2.8 Öffentlichkeitsarbeit**

Gestützt auf NHG Art. 14a kann der Bund auch Beiträge an Öffentlichkeitsarbeit ausrichten. Der Bund wendete jährlich im Durchschnitt der Jahre 2005 – 2008 CHF 564'000.- für solche Arbeiten auf. Rund die Hälfte der Beiträge wurden für die Kandidaturen der Liste des UNESCO-Welterbes ausgerichtet. Etwa ein Viertel der Mittel floss in die Publikation „Denkmalpflege und archäologische Bauforschung in der Schweiz 1950-2000“ (Erscheinungsdatum 2009). Ein Beitrag in der gleichen Grössenordnung ging an die NIKE für die Organisation des Europäischen Tag des Denkmals in der Schweiz. Hin und wieder wurde ein einmaliges Projekt, wie z.B. das Gartenjahr 2006 oder der Kunstführer durch die Schweiz, unterstützt.

Eine gute Verankerung von Heimatschutz und Denkmalpflege in der Öffentlichkeit sichert das Verständnis für die Erhaltung wertvoller Bausubstanz, zumal der Schutz und die Pflege von Ortsbildern, Baudenkmalern oder geschichtlichen Stätten eine Aufgabe im öffentlichen Interesse ist. Um dieses Verständnis zu sichern oder zu fördern sind Beiträge an Massnahmen der Öffentlichkeitsarbeit äusserst sinnvoll.

Die Bemessung der diesbezüglichen Mittel und ihre möglichst wirkungsvolle Verwendung sollte auf der Basis von Zielen und Strategien des Bundes im Bereich Öffentlichkeitsarbeit abgeleitet werden können.

### **2.2.9 Finanzhilfen im Einzelfall nach NHV Art. 4a**

Nach Art. 4a NHV können ausnahmsweise Finanzhilfen einzeln (und nicht im Rahmen der Programmvereinbarungen) gewährt werden, wenn die Massnahmen dringlich sind, in besonderem Mass eine komplexe oder spezielle fachliche Beurteilung erfordern oder mit grossem Aufwand

verbunden sind. Vor dem Abschluss der Programmvereinbarungen wurden alle Beiträge immer mit einer Verfügung im Einzelfall zugesichert. Seit der Unterzeichnung der Programmvereinbarungen durch die Kantone im Frühjahr 2009 wurde von der Möglichkeit der Verfügung im Einzelfall keinen Gebrauch gemacht.

Die Finanzhilfen im Einzelfall sollen einerseits ermöglichen, dass unvorhersehbare, dringliche Projekte, die den Rahmen oder die Zielsetzung der Programmvereinbarungen sprengen, nicht zurückgestellt und auf die nächste Finanzperiode vertröstet werden müssen. Das BAK hat dazu rund 20% der verfügbaren Mittel reserviert. Die Finanzhilfen im Einzelfall können aber auch verwendet werden, um besondere Projekte zu fördern und ihnen zum Durchbruch zu verhelfen. Diese Projekte könnten sich beispielsweise durch besonders innovative Ansätze bezüglich Instandstellungskonzept, zukünftiger Nutzung oder ihr Potential bezüglich Öffentlichkeitsarbeit auszeichnen.

Ein besonderes Potential in der Förderung innovativer Projekte bieten die Finanzhilfen im Einzelfall in Verbindung mit der Möglichkeit, in begründeten Fällen den Beitragssatz des Bundes über das ordentliche Mass hinaus zu erhöhen (NHV Art.5 Abs. 4). Je nach Bedeutung eines Objektes kann der Beitrag von 15 – 25% auf 45% angehoben werden, wenn nachgewiesen wird, dass die unerlässlichen Massnahmen anders nicht finanziert werden können. Die gesetzlichen Bestimmungen schliessen überdies Massnahmen, welche über die eigentliche denkmalpflegerische Erhaltung eines Objektes hinausgehen („beitragsberechtigte Kosten“) nicht grundsätzlich von der Beitragsberechtigung aus. Es ist in besonderen Fällen möglich, mittels Beiträgen auch die Nutzbarkeit eines Objektes zu sichern, wenn dies dem Schutzziel dient.<sup>6</sup> Für die Gewährung eines erhöhten Beitragssatzes empfiehlt es sich – analog dem Vorgehen des Astra für die historischen Verkehrswege<sup>7</sup> – geeignete Kriterien zu erarbeiten.

Die Finanzhilfen im Einzelfall sind ein hervorragendes Instrument, um Impulse und Akzente zu setzen, welche der gesamten Domäne von Heimatschutz und Denkmalpflege zu Gute kommen. Die Weisungen über die Prioritäten im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege<sup>8</sup> sehen vor, dass 10% der vorhandenen Finanzmittel für Finanzhilfen im Einzelfall nach Art. 4a NHV ausgerichtet werden. Ob dieser Anteil ausreichend ist, wird sich noch zeigen und hängt stark davon ab, in wie weit das BAK in seinen Zielen Projekte unter diesem Titel zu fördern beabsichtigt. In jedem Fall dürfte für die Gewährung von Finanzhilfen im Einzelfall die Festlegung einer Prioritätenordnung zweckmässig sein.

### **2.3 Denkmalpflege in der Schweiz im internationalen Vergleich**

Die Denkmalpflege in der Schweiz im internationalen Vergleich zu positionieren ist ohne vertiefte Studien nur sehr begrenzt möglich. Vorab interessieren einerseits die quantitative Dimension (Anzahl Objekte) und andererseits die qualitative (Erhaltung der historischen Substanz). In der Forschungsliteratur existieren Anhaltspunkte zur Anzahl Baudenkmäler am gesamten Baubestand für verschiedene Länder Europas (ECHTER 2001). Der Wert für die Schweiz dürfte sich, gestützt auf die Überlegungen in Kapitel 3.2, in der üblichen Spanne für westeuropäischen Staaten be-

---

6 Interpretation des Bundesamtes für Justiz z.H. des Astra vom April 2005

7 Astra, Materialien Langsamverkehr Nr. 118, 2009

8 Weisungen des EDI vom 6. Mai 2008

wegen. Einen interessanten Einblick in die denkmalpflegerischen Aktivitäten europäischer Länder bietet das Netzwerk [www.european-heritage.net](http://www.european-heritage.net) des Europarates, wo nach einem standardisierten Raster landesspezifische Informationen abgelegt sind.

Die qualitativen Aspekte der Denkmalpflege sind nur aufgrund von subjektiv geprägten Aussagen möglich. Die Angaben von verschiedenen Exponenten<sup>9</sup>, die im internationalen Kontext tätig sind, lassen etwa folgendes Bild als realistisch erscheinen:

Die Schweiz verfügt über eine ausserordentlich hohe Vielfalt an Baudenkmalern auf verhältnismässig kleinem Raum. Denkmalpflege ist in der Schweiz eher ein Bottom-up- als ein Top-down-Prozess. Die Zuständigkeit der Kantone, aber auch zahlreiche lokale Kräfte leisten flächendeckend viel für die Erhaltung von Baudenkmalern. Das föderalistische System bewirkte in der Vergangenheit, dass nicht nur die absoluten Top-Objekte wie Kathedralen und Schlösser geschützt und restauriert worden sind, sondern auch unscheinbarere Bauten wie Wegkapellen, Bauernhäuser, Bahnhöfe oder industrielle Bauwerke und bäuerliche Ortsbilder.

Im internationalen Vergleich nimmt die Schweiz bezüglich des Spektrums an Baudenkmalern, dem Stand der Inventarisierung, aber auch bezüglich der fachlichen Begleitung der Instandstellungen einen Spitzenplatz ein. Im Gegensatz zu andern europäischen Ländern hat die Schweiz auch keine substanziellen Kriegsverluste im 20. Jh. zu beklagen. Umgekehrt bewirken die hohe Bautätigkeit und der zunehmende Erneuerungsdruck im Siedlungsgebiet, namentlich in den Zentren, einen hohen Druck auf die Erhaltung historischer Bausubstanz.

Die überwiegende Mehrheit der Objekte wird pragmatisch, gemäss den Leitsätzen der Denkmalpflege (EKD 2007) und nach den Regeln der Baukunst, in Stand gestellt. Das hohe Niveau der Realisierungen hat für andere Länder Vorbildcharakter.

---

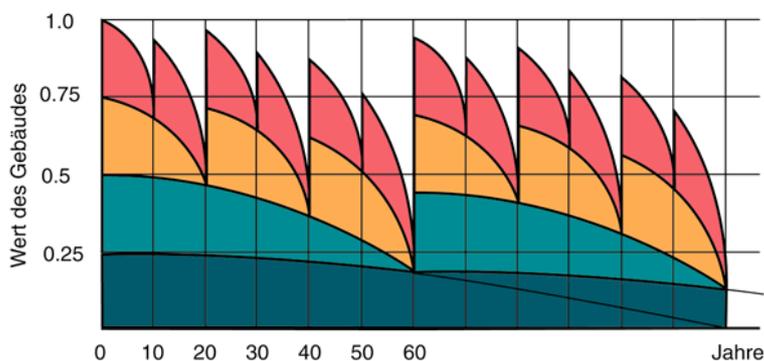
9 u.a. Gespräch vom 27. Juni 2009 mit Sneska Quaedvlieg-Mihailovic, Generalsekretärin von Europa Nostra (europäischer Dachverband der Heimatschutz-NGO)

### 3. Jährlicher Umfang denkmalpflegerischer Bauvorhaben

#### 3.1 Notwendigkeit eines Nachweises

Die Bundesmittel im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege haben in den vergangenen 15 Jahren kontinuierlich abgenommen und zwar von CHF 48 Mio. im Jahre 1995 auf CHF 21 Mio. im Jahre 2008. Lediglich CHF 5 Mio. davon lassen sich auf die Einführung der NFA zurückführen. Im Dezember 2008 stellte sich das Parlament gegen die Senkung der Mittel auf CHF 21 Mio. per 2009 und erhöhte den Kredit auf CHF 30 Mio.. Der Vorgang wiederholte sich im Dezember 2009 in Bezug auf das Budget 2010. Allerdings fusste dieser Entscheid eher auf dem Eindruck, dass ein gut funktionierender Bereich nicht grundlos abgebaut werden soll, und weniger auf Überlegungen zur Gesamtentwicklung des Denkmälerbestandes der Schweiz oder einer ausdrücklichen Liste pendenter Vorhaben. Auf der Basis der nachfolgenden Überlegungen sollen Anhaltspunkte über das zukünftige Volumen denkmalpflegerischer Bauvorhaben gewonnen werden.

Die untenstehende Grafik zeigt den allgemein gültigen Verlauf von periodischen Investitionen und Wertentwicklung einer Immobilie. Dieser Mechanismus hat in den Grunszügen auch Gültigkeit für Baudenkmäler, wobei für diese Gebäudekategorie keine spezifischen Daten vorhanden sind. Für Finanzhilfen an Baudenkmäler sind besonders die periodischen Investitionen in Intervallen von 20 bis 60 Jahren relevant.



#### 3.2 Anzahl denkmalgeschützter Objekte in der Schweiz

Aus der Erhebung bei den Kantonen<sup>10</sup> kann geschlossen werden, dass in der Schweiz ca. 55'000 Schutzobjekte von nationaler und kantonaler Bedeutung ausgeschieden worden sind (Status geschützt)<sup>11</sup>. Der tatsächliche Anteil an Schutzobjekten liegt jedoch wesentlich höher, da – je nach Kanton – zahlreiche inventarisierte Objekte erst im Falle eines Bauvorhabens tatsächlich unter Schutz gestellt werden. Hin und wieder sind auch Gebäudeensembles (Gruppen von mehreren, funktional zusammenhängenden Gebäuden) als ein Objekt erfasst worden. In dieser Zahl nicht enthalten sind in der Regel die Objekte von kommunaler Bedeutung.

<sup>10</sup> siehe Anhang III

<sup>11</sup> Einige Kantone unterscheiden nicht zwischen Objekten von kantonaler und kommunaler Bedeutung. In diesen Fällen sind beide Kategorien erfasst.

Die Zahl der Schutzobjekte wird in den kommenden Jahren weiter zunehmen, da die Erfassung wichtiger Bauten aus dem 20. Jahrhundert bei weitem noch nicht abgeschlossen ist. Die kantonalen Inventare werden laufend oder periodisch aktualisiert. Die Umfrage bei den Kantonen hat gezeigt, dass nur in 11 von 25 Kantonen mehr als 80% der Gemeinden über ein Inventar verfügen, welches jünger ist als 20 Jahre<sup>12</sup>. Mit wie vielen Schutzobjekten zusätzlich zu rechnen ist, lässt sich schwerlich vorher sagen. Auch wenn nur eine von tausend Bauten aus der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg über Denkmalqualitäten verfügen würde, bedeutete dies einen Zuwachs von ca. 6-8'000 Bauten. Die jährliche Zunahme der Gesamtzahl von Schutzobjekten wird in kleinen Schritten erfolgen und in keinem Verhältnis zu den ca. 18'000 jährlich neu erstellten Gebäuden stehen.

Wenig aussagekräftige Zahlen sind verfügbar zu den kommunalen Schutzobjekten. Immerhin hat die Umfrage bei den Städten, welche über eine eigene Fachstelle für Denkmalpflege verfügen, gezeigt, dass Bern, Biel, St. Gallen und Zürich zusammen weitere 13'650 Schutzobjekte betreuen. Ohne Weiteres kann vermutet werden, dass nahezu jede Gemeinde der Schweiz über eines oder mehrere kommunale Schutzobjekte verfügen dürfte, namentlich die kleineren und mittleren Städte sowie die Gemeinden mit Ortsbildern von nationaler Bedeutung. Bei 2600 Gemeinden müssen daher 30 - 40'000, allenfalls gar weit mehr, kommunale Schutzobjekte vermutet werden.

Die Bauten, die nicht als Schutzobjekt im engeren Sinn erfasst sind, sondern über eine Ortsbildschutzzone gewissen Schutzbestimmungen unterliegen sind in den oben erwähnten Zahlen nicht berücksichtigt.

### 3.3 Quantifizierung der Fördermittel der Kantone

Die Kantone wenden insgesamt ca. CHF 55 Mio. pro Jahr auf für Denkmalpflege-Beiträge und 45 Mio. für die Archäologie, total 100 Mio.. Die Herkunft der Mittel ist allerdings stark unterschiedlich. In einigen Kantonen werden sämtliche Beiträge den Lotteriefonds entnommen und die Rechnung des Kantons wird vollständig entlastet. In andern Kantonen wiederum werden fallweise Lotteriefondsgelder zusätzlich zu den kantonalen Subventionen ausgerichtet.

Vergleich der Beiträge des Bundes, der Kantone und der Gemeinden 1989<sup>13</sup> / 2009<sup>14</sup>:

Jahr	Bund	Kantone	Gemeinden	Total
1989	47'888'600	55'434'700	25'668'900	128'992'200
2009	11'168'125	100'000'000	20'000'000	131'168'125

Das finanzielle Engagement der Kantone ist in den vergangenen 20 Jahren deutlich gewachsen und hat mit der zunehmenden Anzahl Schutzobjekte, der Bauteuerung und der NFA Schritt gehalten. Demgegenüber hat sich der Bund seinen früheren Leistungsumfang massiv reduziert und nimmt mit einem Anteil von 8,4% an den gesamten Fördermitteln eine bescheidene Rolle wahr.

Die Schätzung des Beitrages der Gemeinden ist ausserordentlich schwierig. Die vorhandenen Anhaltspunkte aus der Umfrage bei den Kantonen und den grossen Städten lassen aber darauf

<sup>12</sup> siehe Anhang II

<sup>13</sup> Daten aus BRUGGER 1991

<sup>14</sup> siehe Anhang IV und V

schliessen, dass insgesamt mindestens ca. CHF 20 Mio. an Denkmalpflege-Beiträgen geleistet wird, allenfalls sogar deutlich mehr.

### 3.4 Auswertung der Daten des BAK (Datenbank BAK)

Der Bund erfasste bis Ende 2008 für sämtliche Beitragsgesuche die totalen Baukosten, die beitragsberechtigten Kosten sowie die Anteile der Beiträge von Bund, Kantonen und Gemeinden. In den vergangenen Jahren ergab sich folgendes Bild:

Jahr	Gesamt-Kosten	Beitragsber.	Kanton	Gemeinde	Bund
2000	660'232'716	412'761'624	56'047'328	13'146'388	37'165'500
2001	660'027'237	421'669'163	61'167'663	19'050'717	40'914'400
2002	600'514'814	359'249'753	56'951'689	16'907'848	37'954'694
2003	538'994'627	330'432'303	53'592'519	18'234'112	39'383'675
2004	494'727'522	332'093'275	54'778'620	17'391'924	39'358'060
2005	421'108'363	285'576'830	39'395'134	13'100'912	35'338'725
2006	319'020'614	203'923'482	37'555'963	13'102'706	27'442'855
2007	449'083'350	266'752'774	39'997'969	12'706'587	28'553'661
2008	267'575'112	147'016'994	21'643'576	8'061'132	22'720'881
Durchschnitt	490'142'706	306'608'466	46'792'273	14'633'592	34'314'717

Die Zusammenstellung zeigt deutlich die Abhängigkeit der Kantons- und Gemeindebeiträge von den Bundessubventionen im bisherigen Subventionssystem. Mit andern Worten: Der Rückgang der Mittel der Gemeinden und Kantone hat nichts mit dem tatsächlichen Bedarf zu tun, sondern ist lediglich eine Funktion der sinkenden Bundesmittel. Den obigen Zahlen stehen die bei den Kantonen erhobenen Zahlen gegenüber (Kapitel 3.2), wo die Mittel der Kantone in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen haben.

### 3.5 Hochrechnung aus den Daten des KGS-Inventars (Datenbank KGS)

Bund und Kantone sind aufgrund des Haager Abkommens für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten dazu verpflichtet, vorsorgliche Massnahmen zum Schutz ihrer Kulturgüter zu ergreifen. Eine der wichtigsten Vorkehrungen ist die Erstellung eines Inventars der bedeutendsten Kulturgüter des Landes. Darin werden Kulturgüter von nationaler (A-Objekte) und regionaler (B-Objekte) Bedeutung aufgelistet. Das Schweizerische Inventar der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung (KGS-Inventar) ist in den letzten Jahren überarbeitet worden. Im Winter 2008/09 führte das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) bei den Kantonen ein Anhörungsverfahren durch. Gegenwärtig wird das Inventar aufgrund der Ergebnisse des Verfahrens bereinigt.

Die Zielsetzung des KGS-Inventares unterscheidet sich grundsätzlich von den Inventaren der kantonalen Denkmalpflegen. Auch wenn die KGS-Liste nicht deckungsgleich mit den kantonalen Inventaren ist, so stellt sie doch einen wichtigen Anhaltspunkt für die Abschätzung des zukünftigen Unterhaltsbedarfs dar. Das KGS-Inventar enthält rund 2400 Einzelobjekte in der A-Kategorie. Die Anzahl der Baudenkmalern von nationaler Bedeutung dürfte effektiv noch höher liegen. Denn erstens ist die Bereinigung mit den Kantonen noch nicht abgeschlossen und zweitens sind keine

Objekte im Umkreis von 500 m von militärischen Bauten enthalten. Damit gibt die nachfolgende Berechnung einen Anhaltspunkt für das absolute Minimum der zu erwartenden Investitionen in den Unterhalt der A-Objekte.

Um die finanzielle Grössenordnung des Unterhaltsbedarfs und damit auch der nötigen Finanzhilfen abschätzen zu können, müssen gewisse Annahmen getroffen werden. Die nachfolgenden Berechnungen stützen sich immer auf vorsichtig gewählten Variablen. Sie stellen demnach in der Tendenz eine Mindestgrösse der erforderlichen Mittel dar. Die tatsächlich nachgefragten Mittel könnten wesentlich höher zu liegen kommen.

Die folgende Modellrechnung für die Abschätzung der durchschnittlichen Investitionssumme basiert auf den rund 100 Baugattungen des KGS-Inventars. Jeder Gattung wurde eine spezifische Summe zugewiesen<sup>15</sup>. Der so errechnete Durchschnittswert beträgt CHF 3,75 Mio. pro Objekt und vergrössert sich mit zunehmender Dauer des Renovationszyklus, begründet durch den grösseren Unterhaltsbedarf und fortgeschrittenere Schadensbilder.

Abschätzung der Finanzhilfen für die 2400 A-Objekte (nat. Bedeutung) des KGS-Inventares:

Renovationszyklus	Objekte pro Jahr	Investitionssumme (Mio. CHF)		Finanzhilfe (Mio. CHF) pro Jahr (25%)
		pro Objekt	pro Jahr	
30 Jahre	80	3	240	60
40 Jahre	60	4.4	264	66
50 Jahre	48	6	288	72

Bei einem Subventionsansatz von 25% für Objekte von nationaler Bedeutung wäre folglich mit Leistungen in der Höhe von 60 bis 72 Mio. pro Jahr zu rechnen. Der Betrag dürfte sich noch um den Anteil von Bauten, welche im Eigentum des Bundes oder der Kantone sind und keine Subventionen beanspruchen (Schätzung 10 – 20 %) verringern und sich aber im Wissen, dass bei einzelnen Objekten mit ausserordentlich hohen Instandstellungskosten zu rechnen ist, gleichzeitig wieder erhöhen. So rechnet beispielsweise der Kanton Zürich alleine für die Renovation der Klosteranlage Rheinau mit CHF 50 – 100 Mio.<sup>16!</sup>

### 3.6 Hochrechnung aus der Entwicklung des gesamten Bestandes von Schutzobjekten

Aus der Erhebung bei den Kantonen kann geschlossen werden, dass in der Schweiz ca. 55'000 Schutzobjekte von nationaler und kantonaler Bedeutung ausgeschieden worden sind (Status geschützt)<sup>17</sup>. Das entspricht einem Anteil von ca. 2,4 % am gesamten Gebäudebestand von 2,27 Mio. Objekten (2000, BfS).

Berücksichtigt man zudem die kommunalen Schutzobjekte und die Lücken in der Inventarisierung (vgl. Kapitel 3.2) kann ein Gesamtbestand von Schutzobjekten von mehr als 90'000 vermutet werden, was einen Anteil von 4,0% am gesamten Gebäudebestand entsprechen würde.

<sup>15</sup> siehe Anhang VII

<sup>16</sup> Unverbindliche Schätzung der kantonalen Denkmalpflege

<sup>17</sup> Einige Kantone unterscheiden nicht zwischen Objekten von kantonaler und kommunaler Bedeutung. In diesen Fällen sind beide Kategorien erfasst.

Abschätzung der Finanzhilfen aufgrund der Investitionen in den Gebäudeunterhalt<sup>18</sup>,  
Berechnungen mit einem Subventionsansatz von 15% und 20%:

Gebäudeunterhalt (Mio. CHF / Jahr)	Anteil der Denkmäler (%)	Investitionssumme pro Jahr in Denkmäler (Mio. CHF)	Finanzhilfe (Mio. CHF) pro Jahr (Ansatz 15 %)
16'200	2.4	389	58
	4.0	648	97

Gebäudeunterhalt (Mio. CHF / Jahr)	Anteil der Denkmäler (%)	Investitionssumme pro Jahr in Denkmäler (Mio. CHF)	Finanzhilfe (Mio. CHF) pro Jahr (Ansatz 20 %)
16'200	2.4	389	78
	4.0	648	130

Bei einem Renovationszyklus von 50 Jahren würden bei einem Gebäudebestand von 2,27 Mio. jährlich 45'400 Objekte saniert, bei einer durchschnittlichen Investitionssumme von ca. CHF 357'000.- pro Objekt. Der Betrag für die anrechenbaren Kosten (Subventionsgrundlage) ist in der Realität mit Sicherheit wesentlich höher, gibt es doch kaum ein Baudenkmal von nationaler oder kantonaler Bedeutung, das sich für diesen Preis sanieren liesse. Wollte der Bund also eine Finanzhilfe an alle Baudenkmäler von nationaler oder kantonaler Bedeutung leisten, müsste der Betrag nochmals substantiell erhöht werden.

### 3.7 Hochrechnung aus der Planung der Kantone

Die Angaben der kantonalen Fachstellen bezüglich einer Mehrjahresplanung liegen weit auseinander. Verschiedene Fachstellen sind in der Lage, gewisse Anhaltspunkte zu definieren, andere verzichten vollständig darauf. Gerade Bauvorhaben der öffentlichen Hand oder besonders grosse Vorhaben benötigen eine längere Planungszeit und werfen ihre Schatten voraus. Zudem verfügen die Fachstellen über gute Erfahrungswerte bezüglich der Anzahl und dem Umfang von Projekten, die sie mit ihren personellen und finanziellen Ressourcen bewältigen können. Die genaue Planung subventionsberechtigter Vorhaben über mehrere Jahre ist aufgrund von zahlreichen Unbekannten nicht möglich (siehe 2.4.2) und wohl auch nicht nötig. Umgekehrt entspricht eine Reduktion der Planungsvorstellungen auf „unbekannt“ kaum dem tatsächlichen Wissen.

14 Kantone und zwei Städte melden im Rahmen einer Umfrage für die kommenden fünf Jahre zusammen 85 Objekte, bei denen Investitionen von mehr als CHF 3 Mio. anstehen, insgesamt also mindestens CHF 255 Mio. Dazu kommen weitere 265 Objekte mit Investitionen zwischen CHF 1 und 3 Mio.. Die fehlenden Angaben von 12 Kantonen wurden für die nachfolgende Tabelle geschätzt. Ebenso wurde für die Objekte mit Investitionen unter CHF 1 Mio. eine Annahme getroffen. Die Hochrechnung wurde mit vorsichtig gewählten Annahmen getroffen. Besonders aufwändige Objekte mit Investitionen über CHF 3 Mio. sind gänzlich unberücksichtigt.

<sup>18</sup> Das BfS beziffert die Bauinvestitionen in den Gebäudenterhalt für das Jahr 2007 mit CHF 16'200 Mio.

Abschätzung der Investitionen aufgrund von Angaben aus den Kantonen<sup>19</sup>:

Investitionen in CHF in den kommenden 5 Jahren	Anzahl Denkmäler	Investitionen total in Mio. CHF	Finanzhilfe (20%) in Mio. CHF
grösser als 3 Mio. (bekannt)	85	255	51
zwischen 1 und 3 Mio. (bekannt)	265	398	79.5
grösser als 3 Mio. (zusätzlich geschätzt)	80	240	48
zwischen 1 und 3 Mio. (zus. geschätzt)	260	390	78
weniger als 1 Mio. (zusätzlich geschätzt)	500	250	50
<b>Total pro Jahr</b>	<b>238</b>	<b>307</b>	<b>61.3</b>

### 3.8 Abschätzung des zukünftigen Finanzbedarfs

Alle drei Hochrechnungen (KGS-Inventar, Gesamtgebäudebestandes und Planung der Kantone) zeigen unabhängig voneinander, dass der Bund, wollte er sich regelmässig an den wichtigsten Objekten in der gesetzlich vorgesehenen Höhe finanziell beteiligen, jährlich mindestens CHF 58 – 60 Mio. aufwenden müsste, allenfalls sogar deutlich mehr. Mit Beiträgen in diesem Umfang ist jedoch eine Beteiligung an allen Schutzobjekten nicht möglich. Der Bund muss folglich für die Mittelverwendung Prioritäten setzen. Diese Grössenordnungen werden durch die Kontrollrechnung aufgrund des gesamten Gebäudebestandes der Schweiz und der prozentualen Anteil der Schutzobjekte bestätigt. Wollte der Bund die die Verbundaufgabe gemäss NHG flächendeckend und konsequent umsetzen, müssten wesentlich mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden, nämlich mindestens CHF 97 Mio..

Achtung: In allen Berechnungen sind die Finanzhilfen an Objekte der Archäologie noch nicht berücksichtigt!

Die Kürzung der Bundesbeiträge hat zur Folge, dass die Kantone ihre Mittel auf die repräsentativsten Objekten konzentrieren und im Gegenzug weniger Mittel für die Objekte von kantonaler oder kommunaler Bedeutung einsetzen, also gerade dort, wo die Erhaltung von historischer Bausubstanz am meisten für die lokale Identitätsbildung und den Schutz der Ortsbilder bewirken kann.

<sup>19</sup> siehe Anhang VI

## **4. Zukünftige Herausforderungen und Chancen**

### **4.1 Entwicklungen im Bereich Heimatschutz**

#### **4.1.1 Das ISOS als Grundlage**

Das ISOS hat als Bundesinventar lediglich für den Bund unmittelbar verbindlichen Charakter. Die Kantone und Gemeinden sind jedoch verpflichtet, die Inventarinhalte in ihren Planungen ebenfalls zu berücksichtigen, was in der Praxis jedoch bis heute nur teilweise und mit Abstrichen erfolgt (vgl. BGE Rütli ZH vom 1. April 2009).

Die umfangreichen und wertvollen Daten aus dem ISOS sind nicht in digitaler Form greifbar. Da heute im Zuge von Ortsplanungsrevisionen sämtliche Pläne digital erstellt werden, fließen die ISOS-Erkenntnisse höchstens indirekt in die Basisinformationen ein. Es besteht jedoch ein Pilotprojekt für die Bereitstellung georeferenzierter Daten. Die ISOS-Aufnahmen sind bereits als pdf-Dateien vorhanden, stehen jedoch nicht wie ein Zonenplan o.ä. zur freien Verfügung, sondern müssen beim Büro für das ISOS gekauft werden.

Das ISOS hat in seinen Inhalten und Aussagen einen hohen Grad an Komplexität. Es ist daher weitgehend nur für Spezialisten verständlich. Breite Akzeptanz findet die Einteilung der Ortsbilder nach nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung. Von zahlreichen Praktiker(inne)n wird aber das ISOS als benutzerunfreundlich oder gar als praxisuntauglich beurteilt. Kritisiert werden die Methodik der Erhebung, die Darstellung der Aussagen sowie die Intransparenz und Rechtsgrundlage des Auftrages. Ende 2009 wurde der Auftrag neu ausgeschrieben und per 1. April 2010 an die Firma inventare.ch GmbH vergeben. Gleichzeitig wurde beim BAK für die Betreuung des ISOS eine neue Stelle geschaffen.

#### **4.1.2 Tendenzen in der Siedlungserneuerung**

Mit einem Blick auf die aktuellen Tendenzen der Siedlungserneuerung lässt sich aufzeigen, in welchem Umfeld sich das ISOS befindet und welche Bedeutung dem Inventar künftig zufallen könnte.

Die heutige Siedlungserneuerung wird von drei Megatrends beeinflusst: steigende Energiekosten, zunehmende Alterung der Bevölkerung und zunehmender Wohlstand. Alle drei Megatrends verstärken die Nachfrage nach Wohnraum in den Zentren und an gut erschlossenen Lagen (BÜHLMANN 2005). Dieser Wandel erhöht den Druck auf die Erneuerung und Verdichtung bestehender Siedlungen.

Mehr als die Hälfte aller bestehenden Bauten wurden in der zweiten Hälfte des 20. Jh. erstellt. Würde der Erneuerungsprozess im selben Tempo wie heute weiter gehen, müssten sämtliche Bauten im Durchschnitt mehrere hundert Jahre überdauern. Bei vielen äusserst einfach und billig erstellten Gebäuden aus der Mitte des 20. Jahrhunderts – oft wahre Energieschleudern mit unzeitgemässen Grundrissen – ist das kaum vorstellbar. Das heisst nichts anderes, als dass das Erneuerungstempo in den kommenden Jahren deutlich zunehmen wird.

In dem prognostizierten Erneuerungsprozess kommt der Erhaltung identitätsstiftender Bauten grösste Bedeutung zu. Diese Bauten tragen Informationen zur Geschichte eines Standortes in sich und stärken damit in hervorragender Weise die Unverwechselbarkeit eines Ortes. Sie stellen wichtige Objekte dar für die Akzeptanz von neu gebauten Quartieren durch die Bewohner(-innen). Die Innovations- und Ausstrahlungskraft aus kreativen (Zwischen-)Nutzungen vermag unter

Umständen durch ihre Attraktivität den Wert benachbarter Immobilien zu steigern.

### **4.1.3 Lesbarkeit und Verfügbarkeit des ISOS**

Im Umfeld der oben erwähnten Herausforderungen für die Siedlungserneuerung muss das ISOS der Praxis einfache verständliche Hinweise auf die gewünschte künftige Entwicklung eines Ortsbildes liefern. Um dies zu erreichen ist eine grundlegende Überarbeitung des ISOS mit dieser Zielsetzung wichtig und dringend.

Da es keinen Grund gibt, die vorhandenen räumlichen Daten nicht sichtbar und öffentlich zu machen, sollte der Aufbau eines Geodatenmodelles intensiv vorangetrieben werden. Eine verbesserte Zugänglichkeit der Inventardaten könnte einen wesentlichen Beitrag an die Nutzbarkeit und an die Bekanntheit des ISOS leisten. Dazu zählt beispielsweise die Bereitstellung der Einzelaufnahmen pro Gemeinde zur freien Verfügung als pdf-Download im Internet.

Eine Vollzugshilfe und Beispiele gelungener praktischer Umsetzungen (best practice) wären geeignet, dem Inventar in der Praxis mehr Aufmerksamkeit und Nutzen zu verleihen. Ortsbildpflege heisst nicht nur, dass wertvolle historische Bausubstanz erhalten bleiben soll, sondern auch, dass neue Bauten über gestalterische Qualität verfügen müssen. Auch diesbezüglich kann das ISOS Empfehlungen beinhalten und Vorgaben für die Praxis machen, welche auch den Entscheidungsträgern bei Ortsbildern von regionaler oder lokaler Bedeutung dienlich sein könnten. Eine verstärkte Zusammenarbeit in Sachen Ortsbildschutz und -pflege mit dem ARE wäre dringend anzustreben.

## **4.2 Entwicklungen im Bereich Denkmalpflege**

### **4.2.1 Erstellung und Nachführung der Inventare**

Die Umfrage bei den kantonalen Fachstellen hat gezeigt, dass der Stand der Inventarisierungen von Denkmälern nach wie vor sehr unterschiedlich ist<sup>20</sup>. Ein grosser Nachholbedarf besteht bei den Bauten des 20. Jahrhunderts, insbesondere in der Zeit der Boom-Jahre nach dem zweiten Weltkrieg. Erschwert wird die Nachführung der Inventare durch den Umstand, dass das Bewusstsein in der Öffentlichkeit für die Architektur des 20. Jahrhunderts noch wenig ausgeprägt ist. Immerhin, ein Objekt, das heute umstritten ist, ist bei einer jüngeren Generation meist bereits als Baudenkmal gesetzt.

In mehreren Kantonen ist der Stand der kommunalen Inventare unbefriedigend, sei es, weil gar keine solche bestehen, oder weil ihre periodische Nachführung ausbleibt. Zu den herkömmlichen Kategorien von Bauten kommen noch neue Kategorien dazu, mit welchen kaum oder gar nicht gerechnet wurde, wie dies jüngst bei den Luftseilbahnen der Fall war.

Es liegt in der Natur der Sache, dass mit einer zunehmenden Anzahl Gebäude in der Schweiz auch der Bestand der Denkmäler Zuwachs erhalten wird. Unter den renovierten Objekten von lokaler Bedeutung dürften in den kommenden Jahren vereinzelte Bauten aus den Inventaren entlassen werden, da ihre Bausubstanz nach heutiger Einschätzung nicht mehr ausreicht, um ein Denkmal zu begründen.

---

<sup>20</sup> siehe Anhang II

#### **4.2.2 Qualitätssicherung bei baulichen Eingriffen**

Im Bereich der Denkmalpflege sind Massnahmen zur Qualitätssicherung bei einer Restaurierung weder definiert noch etabliert. Durch jeden baulichen Eingriff an einem Schutzobjekt geht historische Originalsubstanz verloren. Um den Wert des gesamten Denkmalbestandes auf lange Sicht möglichst aussagekräftig zu erhalten, sollten Qualitätssicherungsmassnahmen eingeführt werden.

Mit dem Abbau der Finanzhilfen an die Kantone in den vergangenen Jahren hat der Bund seine Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Qualitätssicherung bei denkmalpflegerischen Tätigkeiten stark reduziert.

#### **4.2.3 Unterhaltsplanung für Baudenkmalern**

Wenig entwickelt ist auch der Bereich der Unterhaltsplanung für Baudenkmalern. Gemäss der Umfrage bei den 26 kantonalen Fachstelle erstellt eine Fachstelle für alle Schutzobjekte ein Unterhaltskonzept, 15 Fachstellen machen dies für ausgesuchte Objekte, 4 Fachstellen erstellen keine Unterhaltskonzepte (siehe Anhang VI). Gerade dieses Instrument, welches in der institutionellen Liegenschaftenverwaltung inzwischen alltäglich geworden ist, könnte die längerfristige Planung der denkmalpflegerischen Interventionen und Aufwendungen stark unterstützen. Sicher wäre es vorteilhaft, diesbezügliche Standards für die ganze Schweiz zu definieren (siehe auch Kapitel 4.2.6).

#### **4.2.4 Energetische Sanierungen**

Baudenkmalern weisen oft eine gute Energiebilanz über die Phase der Erstellung auf. Grund ist die Verwendung von örtlichen Materialien mit geringer Bearbeitungsintensität. Geht es jedoch um die Betriebsphase, so trifft meist das Gegenteil zu. Schlechte Isolation und undichte Gebäudehüllen bewirken einen hohen Energieverbrauch. Bei steigenden Energiepreisen, wie sie für die nahe und mittlere Zukunft absehbar sind, führt dies zu enormen Betriebskosten, welche im schlechtesten Fall von den Eigentümern nicht mehr gedeckt werden können oder wollen.

Fördermassnahmen für die energetische Sanierung sind immer an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Diese Voraussetzungen zu erfüllen, kann für die Eigentümer von Baudenkmalern enorm schwierig oder gar unmöglich sein. So ist eine Aussenisolation bei einer reich verzierten historischen Fassade undenkbar. Wer eine historische Liegenschaft besitzt, trägt eine Mitverantwortung für die Öffentlichkeit und sollte durch höhere Energiepreise und den Ausschluss von Unterstützungsbeiträgen für erneuerbare Energie nicht doppelt bestraft werden.

Eigentümer historischer Liegenschaften sind in Zukunft bei der Suche nach der idealen alternativen Energiegewinnung und der Eindämmung von Energieverlusten spezifisch zu unterstützen. Analog zu Beiträgen an die Erhaltung historischer Bausubstanz ist auch denkbar, Beiträge an Anfangsinvestitionen für eine alternative Energiegewinnung auszurichten. Den Eigentümern historischer Liegenschaften soll der Erhalt und die Pflege ihres Gebäudes nicht verunmöglicht, sondern erleichtert werden.

#### **4.2.5 Expertenwissen**

Im Rahmen der für diesen Bericht geführten Expertengespräche wurde mehrmals darauf hingewiesen, dass eine Schwachstelle der kantonalen Zuständigkeit in der ausreichenden Sicherstellung von Expertenwissen liege. Regelmässig tauchen im Alltag spezifische Fragestellungen auf, welche von den geeigneten Fachpersonen einer kantonalen Fachstelle nicht zufriedenstellend beantwortet werden können. Eine Stärkung des bereits bestehenden Bundesexpertenwesens oder allenfalls des Kompetenzverbundes Konservierung wäre zu prüfen.

Nachdem über Jahrhunderte die Vielfalt der Baumaterialien durch die lokale Verfügbarkeit und die traditionellen Herstellungsverfahren sehr begrenzt war, hat sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts eine neue Welt der Baumaterialien eröffnet. Neue Materialien (Kunststoffe, Mörtel, Verbundstoffe, Anstriche, Isolationen) und neue Bauverfahren haben neue gestalterische Möglichkeiten eröffnet. Das Alterungsverhalten dieser Materialien ist oft problematisch und wenig bekannt. Für die Instandstellung treten völlig neue Fragen auf. Die Denkmalpflege ist mit grossen Herausforderungen in der Konservierung konfrontiert. Forschung und Unterstützung durch Experten im Materialwesen ist für die Arbeit der kantonalen Fachstellen von grosser Bedeutung.

#### **4.2.6 Verbesserung der Datengrundlage**

Für eine langfristig bessere Planung der Mittel der Denkmalpflege wäre eine aussagekräftigere Datengrundlage enorm hilfreich (vgl. dazu auch ECHTER 2001). So führen nahezu sämtliche Kantone Datenbanken mit Angaben zu Schutzobjekten, es gibt aber weder einheitliche Erfassungskriterien noch eine regelmässige Zusammenführung der wichtigsten Daten oder gar eine zentrale Datenbank. Aufgrund der globalen Finanzhilfen wird der Bund in Zukunft verschiedene Objektdaten nicht mehr zuverlässig von sich aus erfassen. Er ist auf die Lieferung der Daten aus den Kantonen angewiesen.

Um in Zukunft über bessere Daten für die Entwicklung des Gebäudebestandes an Schutzobjekten verfügen zu können, sollte die bestehende Datenbank des Bundes unbedingt weitergeführt und mit den Datenbanken der Kantone abstimmt werden. Dem Bund käme hier die Aufgabe der Harmonisierung zu.

Das Bundesamt für Statistik führt ein Eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister (GWR). Das Register wird aufgrund von Angaben, welche die Gemeinden zu sämtlichen Baubewilligungen liefern, erstellt. Aus den Gebäudedaten ist jedoch nicht ersichtlich, ob für ein Objekt in irgendeiner Form Schutzbestimmungen vorliegen. Diese Information wäre für die langfristige Planung in der Denkmalpflege sehr nützlich und sollte in Zukunft erhoben werden. In ähnlicher Weise lässt beispielsweise das ARE erheben, ob sich ein Gebäude innerhalb oder ausserhalb der Bauzone befindet. Zu prüfen wäre ein Antrag des Bundesamts für Kultur an das BfS/GWR zur Erhebung des Schutzstatus eines Gebäudes im Rahmen der Datenerhebung zu Baugesuchen.

#### **4.2.7 Stärkung der Nutzungs- und Projektentwicklung**

Üblicherweise werden die Denkmalpflege-Fachstellen bei konkreten Objekten dann aktiv, wenn eine Eigentümerschaft ein Bauvorhaben realisieren möchte und dazu bereits konkrete Vorstellungen entwickelt hat. Gerade bei stark vernachlässigten Bauten hat vor dieser

Planungsstufe oftmals ein Eigentümerwechsel stattgefunden, in den die Denkmalpflege nur in Ausnahmefällen involviert war. Je besser jedoch eine Nutzung zu einem Gebäude passt, desto kleiner sind in der Regel die darauffolgenden denkmalpflegerischen Auseinandersetzungen. Es wäre deshalb zu prüfen, ob nicht vermehrt Mittel der Denkmalpflege in die Nutzungs- und Projektentwicklung investiert werden sollten, welche sodann beim weiteren Projektverlauf durch Minderaufwand wieder (mehr als) eingespart werden könnten.

Besonders eignen würde sich dieses Vorgehen bei Objekten, welche lange leer stehen, nicht mehr marktfähig sind und dringend auf eine neue Nutzung angewiesen wären. Von professionell geführten Entwicklungsprozessen kann erwartet werden, dass sie verlässlichere Rahmenbedingungen unter den Stakeholdern schaffen und kreative Ansätze für zukünftige Nutzungen generieren.

#### **4.2.8 Stärkung der Eigentümer**

Die Erhaltung von zahlreichen Denkmälern ist nur möglich wegen einem hohen Engagement privater Eigentümer. Bund und Kantone müssen ein lebhaftes Interesse haben, die Eigentümer von Baudenkmalern ganz allgemein zu unterstützen. Zwar leistet die öffentliche Hand an Renovationsprojekten substantielle Beiträge, für andere Aspekte wie Finanzierung oder Betrieb der Bauten sind die Eigentümer jedoch weitestgehend auf sich selber gestellt. Bundesbürgschaften oder andere Finanzierungshilfen wären sicher prüfenswert.

Immer wieder kommt es in der Praxis zu Differenzen zwischen den Fachstellen und Eigentümern aufgrund stark unterschiedlicher Vorstellungen über die Erhaltung eines Schutzobjektes. Schutz wird oftmals als Einschränkung oder gar Behinderung betrachtet. Immobilieneigentümer besitzen unterschiedliche Fähigkeiten, aus einem bestimmten Objekt Werte zu schöpfen (SUTER 2007). Die höchste Wertschöpfung findet dann statt, wenn Eigentümer und Immobilie in idealer Weise zueinander passen. Auch Baudenkmalern werden auf dem Immobilienmarkt gehandelt und wechseln immer wieder mal den Eigentümer. Dieser Zeitpunkt ist ideal, um darauf hin zu wirken, eine Liegenschaft in die Hände eines geeigneten Eigentümers zu überführen. Aus der Sicht der optimalen Erhaltung von Kulturgütern müsste ein grosses Interesse bestehen, auf diese Eigentümerwechsel Einfluss zu nehmen.

Eine beachtliche Anzahl von Baudenkmalern befindet sich im Eigentum von Vereinen und Stiftungen. Die Führungsorgane decken oftmals nicht alle Kompetenzgebiete ab, welche ihnen den Erhalt der Objekte sicherstellen oder vereinfachen würden. Ein professionelles, aber kostengünstiges Coaching-Angebot könnte durchaus auf Interesse stossen und ideell motivierte Kräfte stärken.

#### **4.2.9 Projekte mit besonderer Ausstrahlung (Innovationsförderung)**

Auch die Denkmalpflege braucht immer wieder neue Impulse. Projekte mit einer besonders guten Wahrnehmung in der Öffentlichkeit haben einen Multiplikatoreneffekt. Die Förderung solcher Projekte ist darum besonders wirksam. Ein interessantes Potential könnten beispielsweise Instandstellungsprojekte mit Freiwilligen darstellen. Die Organisation Rempart bietet in Frankreich jährlich hunderte von Einsatzmöglichkeiten erfolgreich an.

#### **4.2.10 Ausbau der Öffentlichkeitsarbeit**

In den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit fallen auch Tätigkeiten, welche das Marketing für Baudenkmäler unterstützen. Dieser Bereich erfüllt zwei wichtige Anliegen: Zum einen kann die Wahrnehmung von Baudenkmalern geschärft, zum andern deren Eigenwirtschaftlichkeit angehoben werden. Werden höhere Erträge generiert, kommt dies wiederum ziemlich direkt der langfristigen Erhaltung zu Gute. Informationsplattformen wie die französische FNASSEM oder Angebotsplattformen von Baudenkmalern, die öffentlich besichtigt werden können, wären geeignet, einen Beitrag an eine höhere Beachtung der Objekte zu leisten.

Die Kantone leisten heute in sehr unterschiedlichem Ausmass Öffentlichkeitsarbeit. Einzelne verfügen über jährlich fest budgetierte Mittel, andere wenden nur sparsam kleine Beträge auf. Medienarbeit und Publikationen sind in der Regel auf einzelne Objekte ausgerichtet<sup>21</sup>.

Die Bevölkerung ist verstärkt in die massgeblichen Prozessschritte von Unterschutzstellungsverfahren einzubeziehen und stetig zu informieren. Damit wird für die Öffentlichkeit auch erkennbar, was ihr „öffentliches Interesse“ an der Erhaltung von Baudenkmalern ist (ENGELER 2008).

### **4.3 Entwicklungen im Bereich Archäologie**

#### **4.3.1 Verdichtung in den Zentren**

Aus generellen raumplanerischen Überlegungen und als Massnahme gegen die Zersiedelung wird an zentralen, gut erschlossenen Standorten eine Verdichtung angestrebt. Die zunehmende Attraktivität dieser Standorten und die höheren baulichen Ausnutzungsmöglichkeiten führen zu einer Intensivierung der Bautätigkeit. Oft befinden sich aber gerade die Zentrumsgebiete an Orten, wo bereits geschichtsträchtige Untergründe bestehen. Der Trend zur Verdichtung bewirkt deshalb mehr archäologische Interventionen und Notgrabungen.

#### **4.3.2 Aufarbeitung nach Sicherstellung der Fundsachen**

Verschiedene Fachstellen müssen – aufgrund einer intensiven Bautätigkeit in der Schweiz – archäologische Grabungen unter Zeitdruck durchführen und die Fundsachen sicherstellen. Leider reichen die vorhandenen Kapazitäten nicht aus, die Funde gleich im Anschluss an die Grabungen auszuwerten. Zwischen der Sicherstellung der Fundstücke und der Auswertung liegen oft etliche Jahre. Das führt dazu, dass auch bei sehr guter Dokumentation in der Zwischenzeit Wissen verloren geht und damit der Auswertungsaufwand grösser wird. Weiter besteht die Gefahr, dass die Erkenntnisse, die man sich aus einer Grabung erhofft hat, in der Zwischenzeit bereits andernorts gemacht wurden, womit sich der Grabungsaufwand nachträglich nicht mehr rechtfertigen lässt.

#### **4.3.3 Kernthemen für die Schweiz**

Die Archäologie ist in beachtlichem Ausmass auf internationale Zusammenarbeit angewiesen. Wanderungsbewegungen und kulturelle Entwicklungen sind grossräumig und unabhängig von

---

21 Umfrage bei den Kantonen im Sommer 2009

politischen Grenzen der Neuzeit zu betrachten. Die Schweiz nimmt in der Archäologie im Feuchtbodenbereich (Pfahlbauer) eine besondere Stellung ein, aufgrund zahlreicher und wichtiger Funde. Innerhalb der Schweiz stellt die Mittelalterarchäologie einen Schwerpunkt dar. Es gilt, in diesem Zeitraum zusätzliche Erkenntnisse zu gewinnen und Wissenslücken zu schliessen.

## 5. Programmvereinbarungen mit den Kantonen<sup>22</sup>

### 5.1 Grundsätze und Instrumente der NFA

Heimatschutz und Denkmalpflege sind auch mit der Einführung der NFA integral eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen geblieben (ENGELER 2008). Die früheren Einzelverfügungen für Beiträge des Bundes sind mit der Änderung des NHG **grundsätzlich** durch Programmvereinbarungen mit Leistungsaufträgen abgelöst worden. Die Finanzkraft der Kantone als Kriterium für die Bemessung der Finanzhilfen ist nicht mehr relevant. Beitragsberechtigte Objekte sind nach wie vor schützenswerte Ortsbilder, archäologische Objekte oder Kulturdenkmäler. Die Höhe der Bundesbeiträge richtet sich nach der Bedeutung der zu schützenden Objekte und der Wirksamkeit der Massnahmen. Bei der Bedeutung der Objekte wird unterschieden zwischen solchen von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung.

Im Bereich *Heimatschutz und Denkmalpflege* bezieht sich die Wirksamkeit einer Massnahme in der Regel auf denkmalpflegerische oder restauratorische Arbeiten. Die Wirksamkeit der Massnahmen bemisst sich nach der Qualität der Leistung (Ergebnis) und nach der Qualität der Leistungserbringung (Prozess).

### 5.2 Aufgabenteilung in der Verbundaufgabe

Entsprechend dem Verfassungsgrundsatz, wonach Heimatschutz in erster Linie Sache der Kantone ist (BV Art. 78), haben die Kantone, von wenigen Ausnahmen abgesehen, in den Bereichen Denkmalpflege, Ortsbildschutz und Archäologie eigene Fachstellen aufgebaut. Sie sind in der Lage, die überwiegende Mehrheit ihrer Geschäfte eigenständig und kompetent abzuwickeln. Nur der kleinste Kanton (AI) zieht für Fragen der Denkmalpflege ausschliesslich externe Unterstützung bei; grosse Kantone verfügen über mehrere Fachpersonen in den Bereichen Inventarisierung und Bauberatung. Allerdings weisen die Fachstellen in der Besetzung mit Fachpersonen und in den verfügbaren Budgets beachtliche Unterschiede auf. Die Tabellen im Anhang liefern als grobe Kenngrösse eine Angabe zur Anzahl Baudenkmäler pro Vollzeitstelle und Kanton.

Mit der Zuweisung der Zuständigkeit für Heimatschutz und Denkmalpflege an die Kantone ist auch die Inventarisierung der (potentiellen) Schutzobjekte eine Aufgabe der Kantone. Diese haben in den vergangenen Jahrzehnten völlig unterschiedliche gesetzliche Grundlagen und Systeme zur Erfassung der Denkmäler entwickelt (s.a. FURRER 2004). Entsprechend unterschiedlich präsentiert sich auch der Stand der Inventarisierung (siehe Tabelle im Anhang) und der Verbindlichkeit der Schutzmassnahmen. Kantone, welche ihr Gebiet systematisch und flächendeckend in Zusammenarbeit mit den Gemeinden erfasst haben, stehen Kantonen gegenüber, welche lediglich auf kantonaler Ebene über historisch gewachsene Verzeichnisse mit grösseren Lücken verfügen. Grosse Unterschiede bestehen auch bei den Verpflichtung der Gemeinden, sich an denkmalpflegerischen Vorhaben zu beteiligen oder bei Objekten mit lokaler Bedeutung von sich aus aktiv zu werden.

---

<sup>22</sup> Gestützt auf Art. 13 NHG kann auch die Instandstellung historischer Verkehrswege mit Finanzhilfen des Bundes unterstützt werden. Das Astra verzichtet jedoch auf den Abschluss von Programmvereinbarungen mit den Kantonen, weil die insgesamt zur Verfügung stehenden Beträge zu klein seien und noch nicht alle Kantone entsprechende Fachstellen aufgebaut hätten. Die Beiträge werden einzelfallweise nach NHV Art. 4a zugesichert.

Die Aktivitäten des Bundes müssen gemäss BV Art. 78 primär unterstützend sein. Der Bund engagiert sich folglich ergänzend zu den Aufgaben, welche die Kantone wahrzunehmen haben. Eigene Aktivitäten kann er in den Bereichen Forschung, Aus- und Weiterbildung, Unterstützung von Organisationen und Öffentlichkeitsarbeit entfalten.

Eine Stärkung des Bundesengagements würde massgeblich dazu beitragen, dass die Kantone sich vermehrt um weniger prominente, aber in ihrer Wirkung auf die Ortsbilder und die Kulturlandschaft sehr bedeutende Objekte kümmern könnten. Zusätzliche Mittel könnten über die Programmvereinbarungen gezielt für eine Harmonisierung und einen Ausgleich der sehr grossen kantonalen Unterschiede in den Denkmalpflege-Fachstellen eingesetzt werden. Last but not least könnte der Bund effektiv eine Führungsrolle einnehmen bezüglich der in Kapitel 4 beschriebenen Herausforderungen.

Eine vertiefte Betrachtung ist für die archäologischen Objekte erforderlich. Die Finanzhilfen im Bereich der Archäologie kommen – im Unterschied zur Denkmalpflege – nicht privaten Eigentümern oder Gemeinden zu Gute. Diesen erwächst in der Regel, abgesehen von möglichen Verzögerungen bei Bauvorhaben, auch kein besonderer Aufwand, denn (Not-)Grabungen werden direkt durch den Kanton selber oder durch ein vom Kanton beauftragtes Unternehmen durchgeführt. Finanzhilfen an die Kantone für archäologische Tätigkeiten verbleiben dem Kanton.

### **5.3 Programmvereinbarungen 2008 – 2011**

Gestützt auf Art. 13 NHG kann der Bund Heimatschutz und Denkmalpflege unterstützen, indem er den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen Finanzhilfen für die Erhaltung, den Erwerb, die Pflege, die Erforschung und die Dokumentation von schützenswerten Ortsbildern, geschichtlichen Stätten und Kulturdenkmälern gewährt. Art. 4 NHV setzt voraus, dass Finanzhilfen für Massnahmen zur Erhaltung von schützenswerten Objekten nach Artikel 13 NHG in der Regel auf der Grundlage einer Programmvereinbarung **global** gewährt werden. Gegenstand der Programmvereinbarung sind insbesondere die in den Bereichen Heimatschutz oder Denkmalpflege gemeinsam zu erreichenden strategischen Programmziele, die Leistung des Kantons, die Beitragsleistung des Bundes und das Controlling. Mit der Einführung der Programmvereinbarungen wird beabsichtigt, inskünftig den administrativen Aufwand des Bundes zur Bearbeitung von Beiträgen an Objekte deutlich zu reduzieren.

#### **5.3.1 Strategische Programmziele**

Nach einer längeren Phase von Differenzen konnte im Frühjahr 2009 mit allen Kantonen eine Programmvereinbarung abgeschlossen werden. Für alle Kantone wurden die selben strategischen Programmziele festgehalten:

- a. Die Erfassung, Erforschung, Konservierung und Restaurierung von Bau- und Bodendenkmälern sowie Ortsbildern nach anerkannten fachlichen Grundsätzen.
- b. Die Abwicklung der für das Kantonsgebiet bereits genehmigten Vorhaben des Heimatschutzes und der Denkmalpflege.
- c. Die Abwicklung und Finanzierung von Vorhaben des Heimatschutzes und der Denkmalpflege, die vom Bund für das Kantonsgebiet in den Jahren 2008 bis 2011 genehmigt werden.

Diese Programmziele sind sehr allgemein gehalten und können nicht als eigentliche strategische Ziele bezeichnet werden. Eine Ausrichtung auf eine bestimmte gewünschte Entwicklung, wie das eine Strategie<sup>23</sup> erfordert, ist darin nicht enthalten. Das BAK hat auch auf die Festhaltung kantonspezifischer Zielsetzungen verzichtet, obschon die Fachkompetenzen und die Organisation der kantonalen Fachstellen sowie die Denkmaltopographie grosse Unterschiede aufweisen.

Der Bereich des Heimatschutzes, soweit er nicht einzelne Baudenkmäler, sondern den Schutz oder die Pflege der Ortsbilder betrifft, wird aus nicht näher ersichtlichen Gründen in den abgeschlossenen Programmvereinbarungen nicht berücksichtigt. Ebenso findet die Archäologie keine besondere Erwähnung. Beides könnte aber durchaus ebenfalls Gegenstand der Programmziele und der Mittelverwendung sein.

### 5.3.2 Bemessung der globalen Finanzhilfen

Die Höhe der Finanzhilfen haben sich gemäss Art. 4 NHV nach der Bedeutung der zu schützenden Objekte und der Wirksamkeit der Massnahmen zu richten. 90% der für Finanzhilfen an die Kantone reservierten Mittel wurden mittels Programmvereinbarungen den Kantonen zugesichert, gemäss einem Verteilschlüssel des EDI<sup>24</sup>. Die Vereinbarungen für die Periode 2008 – 2011 unterscheiden sich lediglich in der Aufzählung der Objekte, welche von einer Finanzhilfe profitieren sollen. Die Auswahl der Vorhaben mit Beitragszusicherung stützt sich im Sinne der Richtlinien des BAK<sup>25</sup> auf Gespräche mit den Verantwortlichen der kantonalen Fachstellen und auf konkret vorliegende Gesuche. Dabei kann der zugesicherte Beitrag die Summe der Finanzhilfen an ausdrücklich genannte Objekte übersteigen. Der Spielraum kann mit später zu meldenden Objekten ausgeschöpft werden. Solange sich die Tätigkeiten der Kantone im Rahmen der vereinbarten Programmziele bewegen, dürfte der Auszahlung des maximalen zugesicherten Beitrages nichts entgegen stehen, unabhängig von den aufgeführten Objekten.

Die getroffene Lösung – Zusicherung eines Gesamtbetrages in Verbindung mit einer Liste der begünstigten Objekte – stellt eine Zwitterlösung dar zwischen der globalen Finanzhilfe und den einzelfallweisen Zusicherungen. Der Abschluss von Programmvereinbarungen entspricht formell dem gesetzlichen Auftrag, die zu erwartende administrative Entlastung des BAK dürfte jedoch gering ausfallen. Damit erfüllt dieses Vorgehen die Erwartungen an eine neue Praxis im Sinne der NFA nicht.

Eine uneinheitliche Praxis besteht darüber hinaus bezüglich der Beiträge an Objekte, welche sich im Eigentum eines Kantons befinden. Die meisten Kantone handhaben den Unterhalt ihrer eigenen Baudenkmäler wie der Bund, in dem sie vollumfänglich selber für die Kosten aufkommen. Mit der Einführung der NFA sollten ordentliche Beiträge an Objekte in Kantonsbesitz hinfällig geworden sein, da der NFA die unterschiedliche Finanzkraft der Kantone pauschal ausgleicht. Ein Engagement des Bundes dürfte sich nur noch in einem ausdrücklichen Spezialfall rechtfertigen. Dieser müsste in den Programmzielen definiert werden oder dann ausserhalb der Programmvereinbarung über eine Einzelverfügung nach Art. 4a NHV abgewickelt werden.

---

23 Eine Strategie ist ein längerfristig ausgerichtetes planvolles Anstreben eines Ziels. (Wikipedia 2009)

24 Weisungen über die Prioritäten im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege vom 6. Mai 2008

25 Richtlinien des BAK vom 9. Mai 2008 über Finanzhilfen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege für die Jahre 2008-2011

## **5.4 Programmvereinbarungen 2012 - 2015**

### **5.4.1 Strategische Programmziele**

Die Programmvereinbarungen stellen ein Steuerungsinstrument im Sinne der NFA dar. Mit der Definition strategischer und kantonsspezifischer Programmziele steuert der Bund die Verwendung der globalen Finanzhilfen an die Kantone.

Zwischen den einzelnen kantonalen Denkmalpflege- oder Archäologie-Fachstellen herrschen grosse Unterschiede. Neben den personellen Ressourcen bewegen sich auch die Methoden für die Inventarisierung von Denkmälern, die Beteiligung von Kanton und Gemeinden oder die fachlichen Anforderungen in einer gewaltigen Bandbreite.

Die Programmziele sind auf die jeweilige Situation in einem Kanton auszurichten. Damit können bestimmte Themen ausdrücklich angegangen werden. Als Beispiel zu nennen wäre etwa die Erarbeitung und Nachführung von Inventaren in Kantonen, die diesbezüglich in Verzug sind, oder die Förderung von Steinplattendächern im TI, VS oder GR, welche besonders kostspielig sind, aber für ein Ortsbild oder eine Kulturlandschaft eine sehr hohe Bedeutung haben.

### **5.4.2 Bemessung der globalen Finanzhilfen**

Kapitel 3.6 zeigt auf, welche Mittel erforderlich sind, damit der Bund mit Finanzhilfen einen ernst zu nehmenden Beitrag an die Erhaltung von Baudenkmalern leisten kann. Mit der Vorgabe, dass die Finanzhilfen in der Regel auf der Grundlage einer Programmvereinbarung **global** gewährt werden (Art. 4 NHV), geht eine Abkehr vom bisherigen System der einzelfallweisen Beitragszusicherungen einher. Letztere kommen nur noch in besonders begründeten Fällen zum Zug. Die Verteilung der Mittel auf Globalbeiträge und Einzelfälle ist noch näher zu bestimmen, wobei die Globalbeiträge als Normalfall deutlich mehr als die Hälfte ausmachen müssten.

Die einzelfallweise Prüfung von Beitragsgesuchen, welche bis anhin gestützt auf detaillierte Unterlagen vollzogen wurde, fällt bei der globalen Beitragszusicherung weg. Der Bund kann davon ausgehen, dass die kantonalen Fachstellen selber in der Lage sind festzustellen, für welche Projekte mit welcher Dringlichkeit und in welchem Umfang die Mittel einzusetzen sind. In den Programmvereinbarungen sind Massnahmen zur Qualitätssicherung vorzusehen. Ebenso müsste der Bereich der Datenerfassung zu den von den Kantonen realisierten Vorhaben einheitlich geregelt werden.

Mit dem Wegfall der einzelfallweisen Gesuchsprüfung gestaltet sich entsprechend auch die Abrechnung/Auszahlung der Finanzhilfen viel einfacher. Der in der Programmvereinbarung zugesicherte Betrag kann in jährlichen Tranchen ausbezahlt werden. Aufgrund eines Zwischenberichtes des Beitragsempfängers, welcher vorteilhafterweise im dritten Programmjahr vorliegen sollte, kann bei ernsthaften Anzeichen über eine nicht programmgemässe Verwendung der Mittel auf die letzte Beitragstranche Einfluss genommen werden. Im Übrigen kann beim Abschluss der nachfolgenden neuen Programmvereinbarung die Erfahrung aus der vorgängigen Programmperiode einfließen. Käme also ein Kanton den vereinbarten Leistungen nicht oder nur teilweise nach, so könnte die neue Vereinbarung mit entsprechenden Programmzielen oder Leistungskürzungen versehen werden.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass die beim Abschluss der Programmvereinbarungen aufgeworfenen Bedenken der kantonalen Denkmalpflegen gegenstandslos werden. Diese haben im Vorfeld der Erarbeitung der Programmvereinbarungen die Planbarkeit ihrer Aktivitäten bezweifelt. Zu Beginn der Programmperiode seien nur ungenügende Kenntnisse vorhanden, welche Vorhaben innerhalb von vier Jahren zur Ausführung gelangen sollen. Insbesondere private Bauträgerschaften würden ihre Vorhaben oft ohne Rücksprache mit der Verwaltung planen und erst kurzfristig mit einem Unterstützungsgesuch an die Denkmalpflege-Fachstellen gelangen. Ebenso sei unbekannt, wer in der nahen oder weiteren Zukunft ein Baudenkmal erwerben werde, um dann sogleich eine Instandstellung vorzunehmen.

Ebenso gegenstandslos werden die Bedenken bezüglich dem Mechanismus von Verpflichtungs- und Zahlungskrediten, wonach die zugesicherten Finanzhilfen den Kantonen am Ende der Finanzperiode vollständig ausbezahlt sein müssen. Der Bund leistet neu seine Zahlungen gestützt auf die Programmvereinbarung und nicht mehr gestützt auf einzelfallweise Abrechnungen. Allerdings ist der erwähnte Mechanismus bei den Verfügungen im Einzelfall nach Art. 4a NHV zu berücksichtigen.

Gemäss den Weisungen des EDI<sup>26</sup> werden für die globalen Finanzhilfen an die Kantone der Bevölkerungsanteil und die Siedlungsdichte berücksichtigt. Der NFA regelt die unterschiedliche Finanzkraft der Kantone jedoch bereits mit einem Ressorcenausgleich sowie einem geografisch-topografischen und einem soziodemografischen Belastungsausgleich. Es fragt sich deshalb, ob der anzuwendende Schlüssel sachgerecht ist oder ob nicht der Anteil der Baudenkmäler eines Kantons am Gesamtbestand der Denkmäler der Schweiz und derjenige der nationalen Ortsbilder vorzuziehen wäre. Immerhin kann davon ausgegangen werden, dass die Denkmäler und nationalen Ortsbilder nicht homogen über die Schweiz verteilt sind oder direkt mit der Bevölkerungszahl pro Kanton korrelieren. Sicher bedeutet aber ein höherer Anteil einen höheren Aufwand für die Pflege, die Instandstellung und den Unterhalt.

---

26 Weisungen des EDI vom 6. Mai 2008

## 6. Positionierung des BAK

### 6.1 Strategische Ziele des Bundes

Sinnvollerweise richtet der Bund die Verwendung seiner Mittel und seine Beitragspolitik auf bestimmte Ziele aus, die er innerhalb einer Finanzperiode oder längerfristig erreichen möchte. Solche Ziele liegen jedoch für den Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege weder in informeller Form noch ausdrücklich formuliert vor. Gegenwärtig werden mit den entsprechenden Mitteln des Bundes keine Lenkungsabsichten verfolgt, weder in den Programmvereinbarungen mit den Kantonen noch bei den übrigen Fördertätigkeiten. Der Mitteleinsatz ist lediglich darauf ausgerichtet, die bestehenden Aktivitäten am Laufen zu halten, aber kaum um Lücken zu schliessen, Anreize zu setzen oder Innovationen zu fördern. Die Einleitung eines Prozesses zur Definition der Bundespolitik im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege ist möglichst unverzüglich anzugehen<sup>27</sup>. In diesem Kontext ist zu prüfen, ob und in welchen Bereichen der Bund eine Themenführerschaft anstreben soll.

Abhängig vom Ergebnis dieses Strategie-Prozesses ist der Mittelbedarf ausserhalb der Finanzhilfen an die Kantone zu klären. Überlegungen, in welche Richtung ein zukünftiges Engagement des Bundes gehen sollte, finden sich in Kapitel 4.

### 6.2 Zukünftige Ausrichtung (Varianten)

Die nachfolgend skizzierten Varianten zeigen verschiedene Möglichkeiten, wie sich der Bund im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege in Zukunft engagieren könnte.

#### Übersicht

Variante	Finanzhilfen an die Kantone (Mio. CHF)		Tätigkeiten des Bundes (Mio. CHF)	Total (Mio. CHF)
	global	Einzelfälle		
2009/10	25		5	30
A	20	5	5	30
B	15	5	10	30
C	45	10	5	60
D	40	10	10	60

#### 2009/10: Programmvereinbarungen mit Objektlisten

Gegenwärtig präsentiert sich die Situation wie folgt: Ca. CHF 25 Mio. werden den Kantonen global zugesichert. Die einzelnen Objekte, welche von der Finanzhilfe profitieren, werden in Absprache mit dem Bund definiert. Die Programmvereinbarungen enthalten dazu Objektlisten. Für die weiteren Tätigkeiten im Bereich der Inventare, des internationalen Engagements, der Forschung, Aus- und Weiterbildung und der Öffentlichkeitsarbeit wendet der Bund ca. CHF 5 Mio. auf.

<sup>27</sup> Vgl. dazu als Beispiele „Die finnische Architekturpolitik“ (Finnland 1994) oder „Pour une politique du patrimoine ambitieuse“ (Frankreich, 2009)

Der Bund kann auf einzelne Objekte direkt Einfluss nehmen und sichert über die objektgebundene Finanzhilfe eine Mindestqualität. Allerdings wird diese Einflussnahme gerade von den besser dotierten Fachstellen der Kantone als Doppelspurigkeit empfunden. Aufgrund der Uneinigkeiten beim Abschluss der Programmvereinbarungen 2008 – 2011 ist es kaum sinnvoll, diese Praxis unverändert weiter zu verfolgen.

#### **Variante A: Stärkung des globalen Ansatzes**

Die verfügbaren Mittel verbleiben weiterhin auf dem Niveau von CHF 30 Mio.. Ca. CHF 20 Mio. werden den Kantonen global zugesichert. Die Kantone setzen die Mittel nach eigenem Ermessen ein. Eine Prüfung der Projekte durch den Bund entfällt. Rund CHF 5 Mio. werden für Finanzhilfen im Einzelfall eingesetzt, um für spezifische Fälle geeignete Lösungen anbieten zu können. Der Bund konzentriert sich im Übrigen auf seine Tätigkeiten im Bereich der Inventare, des internationalen Engagements, der Forschung, Aus- und Weiterbildung und der Öffentlichkeitsarbeit im bisherigen Umfang. Dafür werden ca. CHF 5 Mio. eingesetzt.

#### **Variante B: Stärkung der Tätigkeiten des Bundes**

Die verfügbaren Mittel verbleiben weiterhin auf dem Niveau von CHF 30 Mio.. Der Bund baut seine Tätigkeiten – gestützt auf eine neu definierte Strategie – im Bereich der Inventare, des internationalen Engagements, der Forschung, Aus- und Weiterbildung und der Öffentlichkeitsarbeit aus und wendet dazu ca. CHF 10 Mio. auf. Für Finanzhilfen an die Kantone wendet der Bund CHF 20 Mio. auf. Diese werden verteilt auf globale und einzelfallweise Zusicherungen.

#### **Variante C: Schwerpunkt auf den kantonsspezifischen Programmzielen**

Die verfügbaren Mittel werden auf CHF 60 Mio. erhöht. Davon werden ca. 45 Mio. den Kantonen global zugesichert. Mit der Vereinbarung kantonsspezifischer Programmziele nimmt der Bund Einfluss auf bestimmte gewünschte Entwicklungen. Rund CHF 10 Mio. werden für Finanzhilfen im Einzelfall eingesetzt, um für spezifische Fälle geeignete Lösungen anbieten zu können. Im Übrigen konzentriert sich der Bund auf seine Tätigkeiten im Bereich der Inventare, des internationalen Engagements, der Forschung, Aus- und Weiterbildung und der Öffentlichkeitsarbeit im bisherigen Umfang (ca. CHF 5 Mio.).

#### **Variante D: Schwerpunkt auf ausgewählten Fördergebieten**

Die verfügbaren Mittel werden auf CHF 60 Mio. erhöht. Davon werden ca. 40 Mio. den Kantonen global zugesichert. Mit der Vereinbarung kantonsspezifischer Programmziele nimmt der Bund Einfluss auf bestimmte gewünschte Entwicklungen. Zusätzlich werden ca. 10 Mio. der Mittel für ausgewählte Projekte und Themen bereit gestellt. Der Bund setzt Anreize (höhere Förderansätze) für Themen, welche mehr Beachtung finden sollen, und für Projekte, welche bezüglich Vorgehen oder Nutzung besonders innovativ sind. Der Bund entwickelt für seine Tätigkeiten im Bereich der Inventare, des internationalen Engagements, der Forschung, Aus- und Weiterbildung und der

Öffentlichkeitsarbeit einen Anspruch auf die Themenführerschaft und vermittelt Grundlagen und Impulse für die Praxis. Dazu werden ca. CHF 10 Mio. verwendet.

### **6.3 Diskussion und Empfehlung**

Die Varianten A und B gehen davon aus, dass weiterhin jährlich CHF 30 Mio. zur Verfügung stehen und damit wesentlich weniger, als gemäss der Abschätzung in Kapitel 3 notwendig. Zwar steht die Schweiz mit ihren Aktivitäten im internationalen Vergleich durchaus gut da, sie schöpft aber das Potential der historischen Bausubstanz nicht aus und läuft Gefahr, über kurz oder lang das erarbeitete Niveau nicht mehr halten zu können. Von den Kantonen wird der Bund als willkommener Geldgeber angesehen, jedoch nicht als massgebender Partner, der hilft, die kantonalen Aktivitäten zu stärken und die Domäne von Heimatschutz und Denkmalpflege weiter zu entwickeln.

Die Varianten C und D rechnen mit Finanzhilfen an die Kantone im Umfang von CHF 50 – 55 Mio., gestützt auf die Erkenntnisse aus Kapitel 3. Damit leistet der Bund einen massgeblichen Beitrag an die Erhaltung von Baudenkmalern und sichert den wachsenden Bestand auch langfristig. Die Schweiz wird so ihre Position im internationalen Vergleich halten können.

Alle Varianten greifen die kantonspezifischen Programmziele auf und rücken diese in den Vordergrund. Diese Sichtweise geht davon aus, dass sich der Bund grundsätzlich einem gewissen Ausgleich und einer Harmonisierung unter den Kantonen annehmen soll und gleichzeitig den Kantonen mehr Verantwortung und Freiheiten überlässt. Damit erfüllt der Bund eine wichtige Funktion in der schweizerischen Landschaft von Heimatschutz und Denkmalpflege. Die Kantone stehen in der Pflicht, die Mittel effizient einzusetzen. Die Variante setzt die Vorgaben der NFA stringent um.

Die Varianten B und D gehen davon aus, dass der Bund Aktivitäten zu entwickeln vermag, die in einem kantonsübergreifenden oder schweizweiten Rahmen besonders sinnvoll oder effizient zu lösen sind und von denen möglichst viele Kantone profitieren können. Die Aktivitäten dienen der Sensibilisierung für Baukultur, erklären das öffentliche Interesse und sichern grundsätzlich eine breitere Akzeptanz von Heimatschutz und Denkmalpflege auf lange Frist. Hier schlummert noch ein grosses Potential. Die in vielen andern Bereichen öffentlicher Aufgaben bewährte Strategie, gezielt Impulse und Anreize zu setzen, um damit gewünschte Entwicklungen zu forcieren, dürfte auch für den Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege geeignet sein. Der Anteil an Fördermitteln zur Unterstützung von nicht-baulichen Aktivitäten ist heute mit CHF 5 Mio. pro Jahr zu bescheiden, zumal der Löwenanteil für das ISOS verwendet wird. Die Wirkung dieser Fördermittel ist nicht zu unterschätzen. Sie bedürfen einer Erhöhung auf CHF 10 – 12 Mio.. Die genaue Bemessung und Verwendung der Mittel muss aus einer neu definierten Strategie des Bundes abgeleitet werden.

Die grösste Wirkung dürfte Variante D entfalten. Die Einbusse bei den Finanzhilfen an die Kantone ist gegenüber Variante C vertretbar. Die weitestgehend gut bis sehr gut funktionierende Betreuung der denkmalpflegerischen Schutzobjekte durch die Kantone ermöglicht dem Bund, sich in andern Bereichen zu engagieren und dort eine klare Führungsrolle zu übernehmen.

**Materialien, Quellen, Literatur**

BIEGER Th./LAESSER Ch.: Travel Market Switzerland 2007, Universität St. Gallen, St. Gallen 2008

BÜHLMANN, Lukas: Demografische Entwicklung - noch wenig Antworten der Raumplanung, VLP-ASPAN, Infodienst Nr.2/2005, Bern 2005

BRUGGER, Hanser und Partner (BHP): Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Denkmalpflege in der Schweiz, Studie im Auftrag der Nationalen Informationsstelle für Kulturgüter-Erhaltung NIKE, Bern 1991

ECHTER, Claus-Peter: Preservation in Germany and the study of cultural assets in Europe, BBR, Bonn 2001 (zitiert nach [www.difu.de](http://www.difu.de))

EKD (Eidg. Kommission für Denkmalpflege): Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz, vdf Hochschulverlag an der ETH Zürich, Zürich 2007

ENGELER, Walter: Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft, Dike Verlag AG, Zürich und St. Gallen 2008

FURRER, Berhard: Les défis de la protection des monuments en Suisse au XXIe siècle. Revue historique neuchâteloise, 141e année, No 1-2, p. 109, Neuchâtel 2004

KELLER, Peter M. et al.: Kommentar NHG, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1997

LAESSER Ch.: Reisemarkt Schweiz 2001, Universität St. Gallen, St. Gallen 2002

SUTER, Monika: Das Best-Owner-Prinzip als Chance für Baudenkmäler, Working Paper, CUREM, Zürich 2007

## **Anhang I**

### **Liste der Gespräche**

Mit folgenden Personen haben ausführliche Gespräche stattgefunden:

Beat Eberschweiler, . Denkmalpfleger des Kantons Zürich

Brigitte Frei-Heitz, Denkmalpflegerin des Kantons Basel Landschaft

Prof. Dr. Bernhard Furrer, ehemaliger Präsident der Eidg. Kommission für Denkmalpflege

Prof. Dr. Uta Hassler, Institut für Denkmalpflege und Bauforschung ETH Zürich

Matthias Howald, Bundesamt für Raumentwicklung

Cordula Kessler, NIKE

Urs Niffeler, Archäologie Schweiz

Béatrice Sendner, Denkmalpflegerin des Kantons Thurgau

Marc Wehrlin

Weiter sind zahlreiche Hinweise, Gedanken und Anregungen aus den Diskussionen mit der Group de réflexion (Jean-Frédéric Jauslin, Johann Mürner, Daniel Zimmermann, Uta, Hassler, Georg Carlen, Stefan Hochuli, Nott Caviezel, Philippe Biéler, Bernard Wicht) in den Bericht eingeflossen.

**Anhang II****Auswertung Umfrage Denkmalpflege****Kommunale Inventare**

<b>Kanton</b>	jünger als 10 Jahre	zwischen 10-20 Jahren	älter als 20 Jahre	Kein
Aargau	0	80	0	20
Appenzell Innerrhoden	80	0	0	20
Appenzell Ausserrhoden	40	50	10	0
Bern	100	0	0	0
Basel Land	40	50	10	0
Basel Stadt	20	10	10	60
Freiburg	50	44	6	0
Genf	0	0	0	100
Glarus	20	20	10	50
Graubünden	20	20	10	50
Jura	10	0	0	90
Luzern	0	0	0	100
Neuenburg	50	50	0	0
Nidwalden	40	0	0	60
Obwalden	30	70	0	0
St. Gallen	15	15	65	5
Schaffhausen	37	0	0	63
Solothurn	0	0	0	100
Schwyz	100	0	0	0
Thurgau	2.5	52.5	45	0
Tessin	40	40	10	10
Uri	100	0	0	0
Waadt	-	-	-	-
Wallis	0	50	0	50
Zug	0	0	0	100
Zürich	15	35	40	10

Einige Kantone erstellen keine kommunalen Inventare, sondern erfassen alle Schutzobjekte auf kantonaler Ebene.

**Anhang III****Auswertung Umfrage Denkmalpflege**

Kanton	Schutzobjekte	Personelle Ressourcen			Objekte
		Anzahl	Stellen-%	Mandate (CHF) pro 100%-Stelle	
Aargau	1500	740	0	203	
Appenzell Innerrhoden	300	0	k.A.	0	
Appenzell Ausserrhoden	800	150	25'000	533	
Bern	4377	3300	0	133	
Basel Land	875	300	ja (4)	292	
Basel Stadt	473	1130	0	42	
Freiburg	8042	1335	200'000	602	
Genf	2447	1120	0	218	
Glarus	30	40	5'000	75	
Graubünden	8000	670	k.A.	1'194	
Jura	1513	100	fallweise	1'513	
Luzern	7000	700	k.A.	1'000	
Neuenburg	3100	670	56'000	463	
Nidwalden	197	50	20'000	394	
Obwalden	446	105	40'000	425	
St. Gallen	3600	390	k.A.	923	
Schaffhausen	430	300	120'000	143	
Solothurn	2300	520	130'000	442	
Schwyz	985	180	100'000	547	
Thurgau	4000	980	0	408	
Tessin	1464	300	0	488	
Uri	450	230	40'000	196	
Waadt	-	-	-	-	
Wallis	562	350	90'000	161	
Zug	407	570	75'000	71	
Zürich	3300	1250	350'000	264	
<b>Total Kantone</b>	<b>56598</b>	<b>15480</b>	<b>1'251'000</b>	<b>366</b>	
Bern	3900	400	150000	975	
Biel	1850	50	0	3'700	
Luzern	k.A.	90	k.A.	0	
Winterthur	k.A.	260	k.A.	0	
St. Gallen	1000	160	40000	625	
Zürich	6900	1100	300000	627	
<b>Total Städte</b>	<b>13650</b>	<b>2'060</b>	<b>490'000</b>	<b>663</b>	

Einige Kantone unterscheiden nicht zwischen Objekten von kantonaler und kommunaler Bedeutung.

## Anhang IV

## Auswertung Umfrage Denkmalpflege

Kanton	Finanzielle Ressourcen (Beiträge)				
	2009	2008	2007	2006	inkl. kt. Obj.
Aargau	2'400'000	2'300'000	1'990'000	2'890'000	nein
Appenzell Innerrhoden	50'000	62'000	71'000	72'000	ja
Appenzell Ausserrhoden	650'000	572'000	401'000	363'000	ja
Bern	3'400'000	3'300'000	2'670'000	2'400'000	nein
Basel Land	700'000	700'000	650'000	580'000	nein
Basel Stadt	2'900'000	2'998'000	2'099'000	1'673'000	nein
Freiburg	1'700'000	1'900'000	1'900'000	1'900'000	nein
Genf	2'254'000	2'293'221	k.A.	k.A.	nein
Glarus	750'000	605'700	0	0	ja
Graubünden	3'300'000	3'150'000	2'550'000	3'050'000	nein
Jura	550'000	550'000	250'000	250'000	nein
Luzern	4'423'000	4'190'000	4'169'000	2'941'000	nein
Neuenburg	760'000	2'703'000	492'000	639'000	nein
Nidwalden	780'000	520'000	580'000	280'000	nein
Obwalden	1'004'000	1'004'000	902'000	789'000	nein
St. Gallen	1'500'000	1'500'000	1'700'000	1'300'000	ja
Schaffhausen	665'000	643'000	373'000	684'000	nein
Solothurn	2'000'000	2'000'000	2'000'000	2'000'000	nein
Schwyz	2'350'000	1'557'000	1'879'000	2'356'000	nein
Thurgau	2'504'000	1'998'000	1'696'000	1'700'000	nein
Tessin	1'200'000	1'120'000	2'550'000	1'000'000	nein
Uri	876'000	830'000	548'000	564'000	nein
Waadt	-	-	-	-	-
Wallis	1'080'000	900'000	900'000	900'000	nein
Zug	1'251'000	835'000	866'000	727'000	ja
Zürich	13'500'000	5'457'000	5'677'000	4'263'000	nein
<b>Total Kantone</b>	<b>52'547'000</b>	<b>43'687'921</b>	<b>36'913'000</b>	<b>33'321'000</b>	<b>5j/20n</b>
Bern	168'000	137'000	166'000	139'000	ja
Biel	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	ja
Luzern	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Winterthur	500'000	500'000	500'000	500'000	k.A.
St. Gallen	250'000	230'000	285'000	240'000	nein
Zürich	1'500'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000	nein
<b>Total Städte</b>	<b>2'418'000</b>	<b>2'367'000</b>	<b>2'451'000</b>	<b>2'379'000</b>	

**Anhang V****Auswertung Umfrage Archäologie**

Kanton	Finanzielle Ressourcen (Beiträge)			
	2009	2008	2007	2006
Aargau	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Appenzell Innerrhoden	0	0	0	0
Appenzell Ausserrhoden	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Bern	8'632'000	8'663'000	8'008'000	7'527'000
Basel Land	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Basel Stadt	3'912'000	3'625'000	4'731'000	4'632'000
Freiburg	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Genf	1'250'000	1'114'000	977'000	1'053'000
Glarus	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Graubünden	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Jura	220'000	267'000	209'000	154'000
Luzern	2'331'000	2'092'000	1'652'000	1'656'000
Neuenburg	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Nidwalden	188'000	420'000	110'000	110'000
Obwalden	25'000	5'000	30'000	38'000
St. Gallen	800'000	1'012'000	453'000	550'000
Schaffhausen	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Solothurn	1'200'000	k.A.	k.A.	k.A.
Schwyz	175'000	175'000	175'000	175'000
Thurgau	2'650'000	2'513'000	2'444'000	2'451'000
Tessin	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Uri	30'000	25'000	k.A.	k.A.
Waadt	3'089'500	3'000'900	2'816'400	2'330'700
Wallis	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Zug	5'060'000	3'370'000	3'180'000	3'100'000
Zürich	8'325'000	8'508'000	7'831'000	7'503'000
<b>Total Kantone</b>	<b>37'887'500</b>	<b>34'789'900</b>	<b>32'616'400</b>	<b>31'279'700</b>
Stadt Zürich	1'400'000	1'400'000	1'400'000	1'400'000
<b>Total Städte</b>	<b>1'400'000</b>	<b>1'400'000</b>	<b>1'400'000</b>	<b>1'400'000</b>

**Anhang VI****Auswertung Umfrage Denkmalpflege**

Absehbare Investitionen 2010 – 2014 (Anzahl Objekte)			Unterhaltskonzepte		
Kanton	Proj. < 3 Mio.	Proj. > 3 Mio.	alle	teilw.	nein
Aargau	30	10	0	ja	0
Appenzell Innerrhoden	0	0	0	ja	0
Appenzell Ausserrhoden	k.A.	k.A.	0	0	ja
Bern	k.A.	k.A.	0	ja	0
Basel Land	k.A.	k.A.	0	ja	0
Basel Stadt	6	7	0	0	ja
Freiburg	k.A.	k.A.	0	ja	0
Genf	9	6	k.A.	k.A.	k.A.
Glarus	k.A.	k.A.	0	ja	0
Graubünden	k.A.	k.A.	0	ja	0
Jura	1	1	0	0	ja
Luzern	38	19	0	ja	0
Neuenburg	4	3	0	ja	0
Nidwalden	1	k.A.	0	0	ja
Obwalden	k.A.	3	0	ja	0
St. Gallen	k.A.	k.A.	0	ja	0
Schaffhausen	0	6	k.A.	k.A.	k.A.
Solothurn	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Schwyz	k.A.	k.A.	0	ja	0
Thurgau	7	3	0	ja	0
Tessin	5	6	0	ja	0
Uri	1	0	ja	0	0
Waadt	-	-	-	-	-
Wallis	7	1	0	ja	0
Zug	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Zürich	12	9	k.A.	k.A.	k.A.
<b>Total</b>	<b>121</b>	<b>74</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>4</b>
Bern	140	7	0	ja	0
Biel	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Luzern	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Winterthur	k.A.	k.A.	0	0	ja
St. Gallen	4	4	0	ja	0
Zürich	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
<b>Total mit Städten</b>	<b>265</b>	<b>85</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>5</b>

15 Fachstellen für Archäologie melden für die kommenden fünf Jahre zusätzlich 26 absehbare Grabungen CHF > 1 Mio. und 53 Grabungen < CHF 1 Mio..

## Anhang VII

## Schätzung der durchschnittlichen Investitionssumme pro KGS-A-Objekt

Prov. Stand: Ende 2008	Anzahl	Investition pro Objekt	Investitionen Total
<b>1 Sakralbauten</b>	<b>590</b>		
Kirchen	393	5'000'000	1'965'000'000
Kathedralen	9	15'000'000	135'000'000
Kirchtürme	1	500'000	500'000
Baptisterien	1	500'000	500'000
Bischofsresidenzen	7	5'000'000	35'000'000
Klöster, Stifte, Kartausen, Priorate	87	8'000'000	696'000'000
Klosterschulen, Kollegien	4	5'000'000	20'000'000
Bauten anderer Glaubensrichtungen	6	3'000'000	18'000'000
Kapellen	101	1'000'000	101'000'000
Wegkreuze, Bildstöcke	2	100'000	200'000
Stationenwege	1	200'000	200'000
Wallfahrtsort	21	500'000	10'500'000
Einsiedeleien	5	500'000	2'500'000
Friedhöfe, Friedhofsanlagen	15	1'000'000	15'000'000
Krematorien	9	1'000'000	9'000'000
Beinhäuser	13	500'000	6'500'000
Grabmäler	2	200'000	400'000
Pfarrhäuser	36	1'000'000	36'000'000
Domherren-, Chorherrenhäuser, Probsteien	10	2'000'000	20'000'000
Pfundscheunen, -speicher	2	500'000	1'000'000
<b>2 Bauten für Öffentlichkeit und das Gewerbe</b>	<b>520</b>		
Regierungsgebäude, Rathhäuser	53	8'000'000	424'000'000
Verwaltung (Gemeindehäuser, Amtshäuser)	18	5'000'000	90'000'000
Polizeibauten, Feuerwehrbauten	1	1'000'000	1'000'000
Gerichtsbauten	6	2'000'000	12'000'000
Richtstätten, Galgen	5	100'000	500'000
Banken, Börsen	4	3'000'000	12'000'000
Bürogebäude	10	2'000'000	20'000'000
Postgebäude	11	3'000'000	33'000'000
Zollhäuser	2	2'000'000	4'000'000
Gefängnisbauten, Bauten Strafvollzug	1	3'000'000	3'000'000
Gesellschaftshäuser, Vereinsbauten, Logen	7	3'000'000	21'000'000
Zunft Häuser	11	5'000'000	55'000'000
Archive (Gebäude)	1	1'000'000	1'000'000
Bibliotheken (Gebäude)	9	2'000'000	18'000'000
Museen (Gebäude)	26	15'000'000	390'000'000
Panoramen	2	5'000'000	10'000'000
Opernhäuser, Konzerthallen	4	20'000'000	80'000'000
Schauspielhäuser, Theater	8	15'000'000	120'000'000
Kongresszentren, Mehrzweckbauten	4	5'000'000	20'000'000
Casinos	4	3'000'000	12'000'000
Kindergärten, Vorschulbauten	1	1'000'000	1'000'000
Grund- und Mittelschulen	29	3'000'000	87'000'000
Gewerbeschulen	5	3'000'000	15'000'000
Internate, Jugendheime	2	2'000'000	4'000'000
Hochschulen, Fachhochschulen	15	10'000'000	150'000'000
Sternwarten	2	2'000'000	4'000'000
Hospize, Susten	8	3'000'000	24'000'000
Gasthöfe, Pensionen, Herbergen	36	2'000'000	72'000'000
Hotels	26	7'000'000	182'000'000
Spitäler, Kliniken	16	10'000'000	160'000'000
Sanatorien, Kuranlagen	6	7'000'000	42'000'000
Siechenhäuser	3	2'000'000	6'000'000
Thermalbäder, Badeanstalten, Frei- und Hallenbäder	13	5'000'000	65'000'000
Stadien, Rennbahnen, Sportanlagen	2	3'000'000	6'000'000
Schützenhäuser	3	1'000'000	3'000'000

Fabrikgebäude, Manufaktur- und Industrieanlagen	32	12'000'000	384'000'000
Mühlen	32	1'000'000	32'000'000
Sägereien	10	1'000'000	10'000'000
Weitere Gewerbebauten	13	2'000'000	26'000'000
Zegeleien	2	1'000'000	2'000'000
Kraft- und Stauwerke	14	3'000'000	42'000'000
Markthallen	3	1'000'000	3'000'000
Einkaufszentren, Warenhäuser, Läden	23	3'000'000	69'000'000
Ausstellungs- und Messebauten	2	2'000'000	4'000'000
Gaswerke	1	5'000'000	5'000'000
Kommunikations- und Sendeanlagen	2	2'000'000	4'000'000
Kornhäuser, Schlachthäuser, Salzhäuser	13	3'000'000	39'000'000
Gartenanlagen, Parks	29	1'000'000	29'000'000
Botanische Gärten, Gewächshäuser	6	2'000'000	12'000'000
Zoos, Tierparks	2	3'000'000	6'000'000
Platz- und Quaianlagen	9	2'000'000	18'000'000
<b>3 Anlagen für den Verkehr</b>	<b>113</b>		
Bahnhöfe	19	6'000'000	114'000'000
Rangier-, Stellwerke, Depots, Remisen	5	2'000'000	10'000'000
Flughäfen, Flugplätze und ihre Bauten	4	2'000'000	8'000'000
Anlagen Schifffahrt	1	1'000'000	1'000'000
Steinbrücken	27	1'000'000	27'000'000
Holzbrücken	24	1'000'000	24'000'000
Stahlbrücken	13	2'000'000	26'000'000
Stahlbetonbrücken	20	2'000'000	40'000'000
<b>4 Militärische Anlagen und Wehrbauten</b>	<b>36</b>		
Wehrbauten	18	2'000'000	36'000'000
Stadt- und Ortsbefestigungen	24	5'000'000	120'000'000
Kampf- und Führungsbauten	7	3'000'000	21'000'000
Militärische Hochbauten (Kasernen, Unterkünfte)	4	3'000'000	12'000'000
Anderer militärischer Bauten	0	0	0
Zeughäuser	9	3'000'000	27'000'000
<b>5 Wohnbauten und ihre Nebenanlagen</b>	<b>971</b>		
Weitere Wohnbauten	6	1'000'000	6'000'000
Burgen	84	3'000'000	252'000'000
Burgruinen	57	1'000'000	57'000'000
Wohntürme	18	1'000'000	18'000'000
Herrenhäuser (Schlösser, Herrensitze, Landsitze)	208	5'000'000	1'040'000'000
Stadtpalais, Palazzo	92	3'000'000	276'000'000
Villen, Landhäuser	74	3'000'000	222'000'000
Orangerien, Pavillons	3	500'000	1'500'000
Wohnsiedlungen	2	4'000'000	8'000'000
Bürgerhäuser	60	1'000'000	60'000'000
Einfamilienhäuser	13	500'000	6'500'000
Städt. Wohnhäuser	19	1'000'000	19'000'000
Bauernhäuser	283	800'000	226'400'000
Stöckli	8	400'000	3'200'000
Ställe, Scheunen	24	500'000	12'000'000
Ländliche Kleinbauten (Speicher, Ofenhäuser)	33	300'000	9'900'000
Bauten Alpwirtschaft	9	500'000	4'500'000
<b>7 Verschiedenes</b>	<b>65</b>		
Memorialstätten, Historische Stätten	8	500'000	4'000'000
Denkmäler, Standbilder	9	200'000	1'800'000
Brunnen	48	300'000	14'400'000
Diverse	Rest	0	0
<b>TOTAL Einzelbauten</b>	<b>2295</b>		<b>8'613'000'000</b>
<b>Pro Objekt</b>			<b>3'752'941</b>
<b>Nicht Bestandteil der Einzelbauten:</b>			
<b>6 Archäologische Objekte</b>	<b>323</b>		
<b>8 Sammlungen</b>	<b>424</b>		
<b>Spezialfälle</b>			
Bergwerke, Bergbau	5		
Luftseil-, Standseilbahnen, Zahnradbahnen, Lifte	8		
Schiffe, Dampfschiffe, Motorschiffe, Segelboote usw.	9		