Zeitschrift: NIKE-Bulletin

Herausgeber: Nationale Informationsstelle für Kulturgüter-Erhaltung

Band: 11 (1996)

Heft: 1: Bulletin

Rubrik: BAK News

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Das Vernehmlassungsverfahren über Handel und Verkehr mit Kulturgütern

BAK NEWS

Ergebnisse und weiteres Vorgehen

Aufgrund der gegenwärtigen Gesetzeslage kann jedes Kulturgut frei in die Schweiz eingeführt werden. Auch zur Kontrolle des Kulturgüterexports gibt es auf Bundesebene keine Bestimmungen; einzig gewisse Kantone kennen Gesetze über den Kulturgüterschutz, welche die Ausfuhr von Kulturgütern von regionaler oder nationaler Bedeutung untersagen. Mit der markanten Zunahme des internationalen Kulturgütertransfers während der letzten Jahrzehnte haben auch in der Schweiz die Missbräuche zugenommen. Im Gegensatz zu den meisten europäischen Staaten verfügt die Schweiz aber über keine Steuerungsmöglichkeiten auf dem Gebiet des internationalen Kulturgütertransfers. Als Nichtmitglied der Europäischen Union läuft die Schweiz Gefahr, dass ihr Territorium in Ermangelung einer analogen Regelung sowie wegen ihrer liberalen Rechtsordnung als attraktives Transitgebiet für den illegalen Kulturgütertransfer missbraucht wird. Insbesondere werden Rückführungsansprüche – vor allem solche, die auf nationalen Ausfuhrverboten basieren – nicht anerkannt. Dieses Problem kann aufgrund seiner grenzüberschreitenden Wirkungsweise nur mit internationalen Regelungen angegangen werden.

Am 8. September 1993 wurde ein Vernehmlassungsverfahren über den Entwurf zu einer Ergänzung der Bundesverfassung (Schaffung einer Bundeskompetenz für die Gesetzgebung über die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern) sowie die Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 (Übereinkommen über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 14. November 1970) eröffnet. Gefragt wurde nach eigenen praktischen Erfahrungen, nach der Wünschbarkeit einer neu zu schaffenden Bundeskompetenz durch Ergänzung von Art. 24sexies BV sowie Vorschlägen für das weitere Vorgehen und für die mögliche Einführungsgesetzgebung zur UNESCO-Konvention. Zu einer Aussprache eingeladen wurden Kantone, politische Parteien, Spitzenverbände der Wirtschaft, Verbände des Kunsthandels, interkommunale bzw. interkantonale Organisationen sowie Organisationen der Kultur, der Entwicklungszusammenarbeit und der Kirche.

Bestehender Handlungsbedarf

Die meisten Vernehmlassenden sind sich grundsätzlich in zwei Punkten einig: Einerseits seien die Missbräuche im internationalen Kulturgütertransfer zu ahnden und zu verhindern; andererseits sei Kultur ein wichtiger Faktor bei den internationalen Beziehungen und lebe vom Austausch, weshalb der internationale Verkehr mit Kulturgütern notwendig ist. Über die Verbindung der beiden Aspekte in einer wirksamen politischen Massnahme bestehen indessen unterschiedliche Vorstellungen.

In der Beurteilung der Verhältnisse und der Rolle der Schweiz im internationalen Verkehr mit Kulturgütern teilen fast alle Kantone sowie die Mehrzahl der politischen Parteien und kulturellen Organisationen die Auffassung des Bundesrates, dass angesichts der in der Schweiz noch immer fehlenden Regelung des internationalen Kulturgütertransfers, ein Handlungsbedarf besteht. Hingegen sieht eine Minderheit – vor allem aus Kreisen des unmittelbar betroffenen Kunsthandels – keinen Handlungsbedarf und hält die bestehenden Regelungen für ausreichend.

Ja zur Schaffung einer Bundeskompetenz

Bei der Frage nach der Schaffung einer Bundeskompetenz zur Gesetzgebung im Bereich der Ein- und Ausfuhr sowie der Rückgabe von Kulturgütern, sprach sich eine klare Mehrheit von 62 Vernehmlassenden für die Vorschläge des Bundesrates aus: Diese besteht aus 22 Kantonen, 4 Parteien (FDP, CVP, SPS und LdU), dem Gewerkschaftsbund sowie den Organisationen aus Kultur und Entwicklungszusammenarbeit. Ihr entgegen steht eine Minderheit von 15 Vernehmlassenden, darunter die Kantone GE und VD, die Parteien SVP und LPS, der Gewerbeverband sowie die Interessengruppen des Kunsthandels; der 'Vorort' erachtete die Schaffung einer neuen Bundeskompetenz für unnötig, weil eine gesetzliche Regelung im Bereich des Kulturgütertransfers schon durch die Kompetenz für das Zollwesen abgedeckt sei.

Ja zur Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970

Die Frage nach der Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 wurde von einer klaren Mehrheit von 60 Vernehmlassenden befürwortet. Diese besteht aus 21 Kantonen, 3 Parteien (SPS, LPS und LdU), dem Gewerkschaftsbund sowie den Organisationen aus Kultur, Entwicklungszusammenarbeit und Kirche. Eine Minderheit von 18 Vernehmlassenden steht der Ratifikation ablehnend gegenüber: Diese besteht aus den Kantonen SG, GE und VD, den Parteien FDP, CVP und SVP, dem 'Vorort', dem Gewerbeverband sowie den Organisationen des Kunsthandels.

Des weiteren wurde der Vorschlag gemacht, zuerst die Verfassungskompetenz zu schaffen und gestützt darauf ein Einführungsgesetz zur UNESCO-Konvention 1970 zu erlassen. Dabei sollten die Ergebnisse der laufenden Uni-

BAK NEWS

droit-Arbeiten (zivilrechtlicher Rückgabe-Anspruch für gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter) abgewartet und die Erfahrungen mit den EU-Regelungen mitberücksichtigt werden. Dieses Vorgehen wurde insgesamt gutgeheissen, wobei von vielen Seiten ein rascheres Vorgehen gewünscht wurde.

Besserer Schutz von Kulturgütern von nationaler Bedeutung

Zahlreiche Vernehmlassende haben weitere Gesichtspunkte in die Diskussion eingebracht. 30 Vernehmlassende (darunter 17 Kantone, die CVP, SPS und die LdU) sprechen sich für den Schutz von Kulturgütern von nationaler Bedeutung aus und ausserdem für ein Vorkaufsrecht für öffentliche Museen. Wegen der sich häufenden Raubgrabungen sehen 11 Vernehmlassende (darunter die Kantone BE, ZG und VD) einen dringenden Handlungsbedarf im Bereich der Archäologie. 6 Vernehmlassende verlangen die Behebung der offensichtlichen Missbräuche in den Zollfreilagern.

Weiteres Vorgehen

Am 17. Januar 1996 hat der Bundesrat vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens über den Handel und Verkehr mit Kulturgütern Kenntnis genommen und das weitere Vorgehen festgelegt. Der Bundesrat anerkennt einen Handlungsbedarf sowohl aus kulturpolitischer wie auch aussenpolitischer Sicht. Er wertete das Resultat der Vernehmlassung als Aufforderung, in dieser Materie gesetzgeberisch tätig zu werden. Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens lässt gegenwärtig das EDI die heutige verfassungsrechtliche Situation durch ein vertiefendes Gutachten abklären. Je nach den Ergebnissen dieses Gutachtens wird sich weisen, ob im Bereich des internationalen Kulturgütertransfers eine neue Bundeskompetenz in der Bundesverfassung zu verankern sei, oder ob die bestehenden Verfassungsgrundlagen für die Abstützung einer gesetzlichen Regelung im Bereich des Kulturgütertransfers bzw. die Umsetzung der UNESCO-Konvention 1970 nicht ausreichen. Die gesetzlichen Regelungen müssen insbesondere in zwei Richtungen weisen. Im internationalen Bereich betrifft es die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern, um ausländische Staaten bei der Wahrung ihres kulturellen Erbes zu unterstützen; im nationalen Bereich den Schutz von Kulturgütern von nationaler Bedeutung gegen Abwanderung.

Der Bund soll im internationalen Kulturgütertransfer die notwendigen rechtlichen Instrumente erhalten, um einen besseren Schutz des kulturellen Erbes zu garantieren sowie einen gerechten und transparenten internationalen Austausch von Kulturgütern zu ermöglichen. Dabei müssen legaler und illegaler Handel klar auseinandergehalten werden: Die anvisierte Gesetzgebung soll (und würde auch) keinesfalls den legalen Handel mit Kulturgütern behindern; dieser ist für die Beweglichkeit in den öffentlichen und privaten Kunstsammlungen in der Schweiz unabdingbar. Der internationale Austausch bringt allen Beteiligten indessen nur dann Vorteile, wenn dabei die Grundsätze der Gegenseitigkeit, Gleichberechtigung und der kulturellen Selbstbestimmung eingehalten werden. Durch eine Gesetzgebung würde die Schweiz schliesslich ihre Solidarität mit anderen - insbesondere entwicklungsschwachen - Staaten zeigen, die durch den illegalen Transfer in ihrer kulturellen Identität gefährdet sind.

Andrea F. G. Raschèr

Alter Wein in neuen Schläuchen?

Die Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes und seine Bedeutung für die eidgenössische Denkmalpflege

Am 1. Februar 1996 ist das bereits seit dem 24. März 1995 teilrevidierte Gesetz über den Natur und Heimatschutz (NHG) in Kraft getreten. Für die Denkmalpflege des Bundes ist dieses Datum deshalb bedeutsam, weil sie nun auf einem neuen Rechtsfundament ruht. Das revidierte NHG und die dazugehörige, ebenfalls angepasste Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) bilden nämlich nun neu auch die Rechtsgrundlage für die eidgenössische Denkmalpflege. Der bisher geltende Bundesbeschluss über die Denkmalpflege von 1958 und die dazugehörige Verordnung wurden aufgehoben. Die Eingliederung der Bereiche Denkmalpflege und Moorlandschaftsschutz in das NHG war das Hauptanliegen dieser Revision. Weitere Schwerpunkte der Revision bildeten aber auch die Neuregelung des Beschwerderechtes der Gemeinden und der Umweltverbände und die Vereinheitlichung und Anpassung des Subventionsrechtes in den vom NHG erfassten Bereichen an das Subventionsgesetz (SuG) vom 5. Oktober 1990.

Das Ziel: Die Schaffung klarer Rechtsgrundlagen

Bei der Schaffung des NHG 1966 wurde der vorbestehende Bundesbeschluss vom 14. März 1958 betreffend die Förderung der Denkmalpflege nicht integriert. Dies, obwohl Art. 24 sexies BV für beide Erlasse die Grundlage bildete 1) und verschiedene Artikel des NHG ausdrücklich die Denkmal-

pflege zum Gegenstand hatten 2). Die Rechtslehre diskutierte daraufhin die Frage, ob durch das neuere NHG der Bundesbeschluss über die Förderung der Denkmalpflege nicht in den sich überschneidenden Bereichen gegenstandslos geworden war 3), oder ob es sich hierbei vielmehr um eine Spezialgesetzgebung handle, welche die Denkmalpflege gesondert behandeln wollte 4). Die Praxis schlug den zweiten Weg ein und liess trotz der unbefriedigenden Rechtslage während 30 Jahren beide Gesetze nebeneinander gelten. Durch die Annahme der Rothenthurm-Initiative am 6. Dezember 1987, wurde neu auch der Schutz der Moore und Moorlandschaften in den Artikel 24sexies BV integriert. Die dadurch notwendig gewordene Revision des NHG nahm der Bundesrat zum Anlass, alle durch den Verfassungsartikel umfassten Bereiche in einem Gesetz zu regeln. Damit kam er der oft erhobenen Forderung nach einer Harmonisierung von Heimatschutz und Denkmalpflege entgegen 5).

Die wichtigsten Änderungen der Revision

Die Teilrevision des NHG machte auch zahlreiche Änderungen der NHV notwendig. Bei einer beträchtlichen Anzahl der Änderungen handelte es sich dabei lediglich um redaktionelle Anpassungen. Ausgelöst wurden diese Änderungen hauptsächlich durch die Eingliederung der Denkmalpflege sowie die Bereinigung des bisherigen Wortlauts einzelner Bestimmungen zugunsten einer einheitlichen Terminologie. Hingegen wurde die von Fachkreisen geforderte ausdrückliche Nennung der Denkmalpflege im Titel des NHG mit der Begründung abgelehnt, dass bereits der Verfassungsartikel von 1962 die Denkmalpflege als Bestandteil des Natur- und Heimatschutzes nenne, weshalb der Titel so bleiben könne, wie er bisher abgefasst sei 6). Aus diesem Grund war es in der Folge auch nicht möglich, die Verordnung entsprechend anzupassen und die Archäologie ausdrücklich zu nennen. Es ist jedoch unbestritten, dass unter dem Begriff 'geschichtliche Stätten' auch die Archäologie zu verstehen sei 7). Ein weiteres Ziel der Revision war, für Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege gleiche Regelungen aufzustellen. So werden für diese drei Bereiche insbesondere die Subventionsbestimmungen und die Verwaltungsabläufe identisch ausgestaltet und somit auch vereinfacht.

Grundsatz des Gesetzes: Zuerst der Kanton, dann erst der Bund

Grundsätzlich gilt auch für die Denkmalpflege die in Art. 24sexies Abs. 1 aufgestellte Devise, dass die Kantone für diese Bereiche zuständig sind und der Bund lediglich subsidiär tätig werden darf. Am Grundsatz, dass der Bund den Kantonen bei der Ausübung der Denkmalpflege unterstützend zur Seite steht, ändert sich also nichts. Die Gesetzesrevision bringt aber doch einige nennenswerte Änderungen, die für die Denkmalpflege von Bedeutung sind.

BAK NEWS

Allgemein ist eine Delegation der Kompetenzen vom Departement an die Bundesämter festzustellen, so im Beschwerdeverfahren, Art. 12 b NHG und bei den Beitragsbewilligungen, Art. 9 NHV. Dies soll zu einer Vereinfachung der Verfahren führen. Dadurch werden jedoch keine Rechte abgebaut, im Gegenteil:

Das Beschwerderecht von Organisationen und Kantonen

Art. 12 u. 12a NHG bringen im Bereich der Verbandsbeschwerde wesentliche Verbesserungen. Neu sind nun auch diejenigen Organisationen mit einem ideellen Zweck zur Verbandsbeschwerde zugelassen, die sich der Denkmalpflege widmen und auf eidgenössischer Ebene bereits seit 10 Jahren tätig sind. Ausserdem sind sowohl die Gemeinden, als auch die Organisationen gegenüber Verfügungen des Bundes beschwerdeberechtigt, gegen die letztinstanzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht oder die Beschwerde an den Bundesrat zulässig ist.

Die Subventionen des Bundes bei denkmalpflegerischen Massnahmen

Der Artikel 13 NHG vereinheitlicht die Subventionspraxis in den Bereichen Natur- und Heimatschutz und Denkmalpflege, indem er für alle Domänen dieselben Subventionssätze und einen Höchstsatz von 35 Prozent vorsieht. Hingegen wurde die bereits im Bundesbeschluss über die Förderung der Denkmalpflege enthaltene Möglichkeit, notfalls zur Finanzierung von unerlässlichen Massnahmen bis auf 45 Prozent der subventionierbaren Kosten zu gehen, in das NHG übernommen. Diese Regelung ist nun auch auf die Bereiche Natur- und Heimatschutz anwendbar. Ausserdem wurde in diesem Artikel die Möglichkeit verankert, mittels einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung gemäss Art. 702 ZGB durch den Bund subventionierte Objekte direkt unter Bundesschutz zu stellen. Damit werden privatrechtliche Servitutsverträge zwischen dem Grundeigentümer und der Eidgenossenschaft als Voraussetzung für eine Eintragung in das Grundbuch überflüssig.

Um eine Entlastung der schwierigen Situation der Bundesfinanzen im Bereich Denkmalpflege zu erreichen und die nötigen Mittel für anstehende Massnahmen auf Dauer zu sichern, sieht Art. 13 Abs. 4 NHG eine engere Zusammenarbeit von Bund und Kantonen vor. So wird beispielsweise eine gemeinsame Finanzplanung für die in den Kantonen anfallenden Beitragsgesuche verlangt.

BAK NEWS

Die Vorleistungspflicht der Kantone nach Art. 5 NHV

Nach altem Recht der Denkmalpflege hatte der Bund bei der Ausrichtung von Bundessubventionen von den Kantonen lediglich verlangt, dass sie ihrerseits einen angemessenen Beitrag an die Massnahme leisteten. Was unter "angemessenem Beitrag" zu verstehen sei, wurde jedoch nicht definiert. Neu verlangt der Bund gemäss Art. 5 NHV als Voraussetzung für die Ausrichtung einer Subvention von den Kantonen eine, je nach ihrer Finanzkraft bestimmte, prozentuale Beteiligung. Auch die Subventionshöhe richtet sich nach der Finanzkraft des Kantons, in der sich das beitragsberechtigte Objekt befindet. Denn letztlich geht es dem Bund ja darum, die einzelnen Subventionsempfänger in der gesamten Schweiz gleich zu behandeln. Die Beiträge von Bund und Kanton sollen zusammen je nach Bedeutung des Objektes eine gewisse Subventionshöhe erreichen, unabhängig davon, ob sich das Objekt nun im Obergoms oder im Kanton Zürich befindet. Dabei ist offensichtlich, dass der Kanton Wallis über bedeutend bescheidenere Eigenmittel verfügt, als der Kanton Zürich. Diesem Umstand wird im neuen Beitragsmodell Rechnung getragen. Ausserdem entsprechen die neuen Subventionsbestimmungen den Anforderungen des Subventionsgesetzes. An die kantonalen Leistungen bleiben die Beiträge der Gemeinden und unter bestimmten Voraussetzungen der Kirchgemeinden und Organisationen des Natur- und Heimatschutzes sowie der Denkmalpflege anrechenbar.

Gute Voraussetzungen für ein nationales Expert-Center

Neu ermöglicht Art. 14a NHG dem Bund, Beiträge an Forschungsvorhaben, die Aus- und Weiterbildung von Fachleuten und die Öffentlichkeitsarbeit auszurichten. Dieser Artikel stellt die Rechtsgrundlage für die Schaffung eines nationalen Expert-Centers dar, das die Grundlagen zur Erhaltung von Kulturgütern laufend erforschen und die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Fachstellen sowie Private bei der Ausführung von Massnahmen technologisch beraten soll.

Die Stellung der EKD nach neuem Recht

Anlässlich der Revision des NHG und auch bei der Anpassung der NHV wurde in Fachkreisen immer wieder die Befürchtung geäussert, dass dadurch die Arbeit der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege und der Bundesexperten beeinträchtigt oder beendigt würde. Die Revision der NHV hat wohl einen Einfluss auf die Stellung der EKD, jedoch keinesfalls im Sinne einer Abschwächung ihrer fachlichen Kompetenz. Bereits in seiner Botschaft zur Teilrevision des NHG hat der Bundesrat solche Tendenzen in Abrede gestellt und festgehalten, dass den beiden traditionsreichen Gremien (EKD und ENHK) auch weiterhin die bisherige Aufgabe bei der Vorbereitung und beim Vollzug der gesetzlichen Aufgaben obliegen solle. Zu ihrem Aufgabenbereich gehöre auch die Bearbeitung grundsätzlicher Fragen des Natur- und Heimatschutzes, bzw. der Denkmalpflege.

Die Revision des Natur- und Heimatschutzes hatte unter anderem auch das Ziel, die Verwaltungsabläufe zu vereinfachen und für Aussenstehende transparenter zu gestalten. Deshalb stellen Gesetz und Verordnung klar, dass im Verkehr mit den Kantonen und Dritten grundsätzlich die betreffenden Bundesämter 8) zuständig sind. Ist bei denkmalpflegerischen Massnahmen die Unterstützung durch den Bund gefragt, so gelangt der Kanton mit einem Gesuch an das BAK. Dieses beauftragt im Bedarfsfalle einen Bundesexperten und zieht die EKD zu Rate. Wie bisher werden der EKD all jene Gesuche zur Stellungnahme vorgelegt, welche von besonderer Tragweite sind oder komplexe denkmalpflegerische Fragestellungen aufweisen. Dass der EKD im Bereich der Deontologie eine gewisse Führungsrolle für die schweizerische Denkmalpflege zukommen soll, wird in Art. 25 Buchstabe b NHV bekräftigt. Danach pflegt sie die Zusammenarbeit und den wissenschaftlichen Austausch mit interessierten Kreisen und fördert die praktische und theoretische Grundlagenarbeit. Ausserdem kann sie gegenüber dem Departement oder dem BAK zu allen ihr wichtig erscheinenden Fragen der Denkmalpflege jederzeit Stellung nehmen. Sie kann vom Bund beauftragt werden, zu spezifischen Fragen Gutachten zu erstellen. Sie kann aber auch bei Kontroversen um ein Objekt oder Auseinandersetzungen über den Entscheid, ob überhaupt Massnahmen ergriffen werden sollen, als Gutachter bzw. Schlichtungsstelle herangezogen werden. Voraussetzung für eine solche Stellungnahme ist jedoch die Zustimmung des betroffenen Kantons.

Artikel 24 NHV sieht für die ENHK und die EKD die gleiche Organisation vor. Zudem wird die Terminologie der möglichen Fachleute, welche beigezogen werden können, vereinheitlicht: Beiden Kommissionen (bisher nur der EKD) stehen nun ständige Konsulentinnen und Konsulenten für ihre Gutachtertätigkeit zur Verfügung.

Die fachliche Beratung der Kantone gewinnt an Bedeutung

Auch die fachliche Beratung des Bundes soll längerfristig ausgebaut werden. Artikel 25 Absatz 3 NHV hält fest, dass das BAK Mitglieder der EKD, Konsulentinnen und Konsulenten sowie weitere ausgewiesene Personen beauftragen kann, die Kantone auf deren Wunsch bei der Ausführung von Massnahmen als Expertinnen und Experten fachlich zu beraten. Dies ist nach neuem Recht nun auch bei Massnah-