



Entwurf 17.03.2014 (Anhörung)

Totalrevision der Verordnung über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten (SR 520.31)

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Erläutert werden nur Artikel, bei denen Bemerkungen für das Verständnis erforderlich sind.

Verordnung über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen (KGSV)

Vorbemerkungen:

Das Bundesgesetz über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen (KGSG; SR 520.3) unterscheidet auf Bundesstufe betreffend Aufgaben und Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS; mit dem zuständigen Fachbereich Kulturgüterschutz) und den weiteren Bundesstellen (vgl. Art. 3 und 4 KGSG).

So liegt im BABS zwar die erste Anlaufstelle für Fragestellungen im Geltungsbereich des KGSG und demnach auch für solche betreffend das Haager Abkommen für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (Abkommen; SR 0.520.3) und das Zweite Protokoll zum Haager Abkommen von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (Zweites Protokoll; SR 0.520.33). Einige Aufgaben werden jedoch – teils in Zusammenarbeit mit dem BABS, teils selbständig – durch andere Bundesstellen wahrgenommen. So gehören etwa immobile Kulturgüter, die im Eigentum des Bundes sind (z. B. das Bundeshaus), und damit auch deren Sanierung und Umbau sowie die Planung von Schutzmassnahmen, in den Aufgabenbereich des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL). Fragen zur Ein- und Ausfuhr von Kulturgut betreffen etwa die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) und die Fachstelle Internationaler Kulturgütertransfer im Bundesamt für Kultur (BAK). Fragen im Zusammenhang mit Sammlungen im Besitz des BAK (z. B. Museo Vincenzo Vela, Sammlung Oskar Reinhardt «Am Römerholz» oder die Kunstsammlung des Bundes) liegen selbstverständlich auch im Kompetenzbereich des BAK. Ähnliches gilt für das Schweizerische Nationalmuseum (SNM), das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) oder die Schweizerische Nationalbibliothek (NB). Diese Bundesstellen haben bei-

spielsweise eigene Katastrophenpläne zum Schutz ihrer Kulturgüter erarbeitet und die NB lässt von ihren Beständen selber fotografische Sicherheitskopien erstellen. Auch im internationalen Bereich nehmen die jeweiligen Bundesstellen ihre eigenen Kontakte wahr, etwa in der Zusammenarbeit mit der Unesco oder den Nichtregierungsorganisationen ICOM (International Council of Museums = Internationaler Rat der Museen) oder ICOMOS (International Council of Monuments and Sites = Internationaler Rat der Denkmalpfleger).

Das BABS hat insbesondere eine Koordinationsaufgabe mit anderen Bundesstellen im Zusammenhang mit dem «Kulturgüterschutzinventar mit Objekten von nationaler und regionaler Bedeutung (KGS-Inventar)» oder bei der Vermittlung von Fachleuten des Kulturgüterschutzes.

Eine Zusammenarbeit und Kontakte unterhält der Fachbereich Kulturgüterschutz im BABS insbesondere mit folgenden Stellen:

- Im Departement des Innern (EDI) sind es das BAR, das SNM und das BAK. Innerhalb des BAK sind es die NB, die Fachstelle Internationaler Kulturgütertransfer (zuständig für die Umsetzung des Übereinkommens über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut [SR 0.444.1]) sowie die Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege (zuständig für das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt [SR 0.451.41]).
- Im Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sind es die Schweizerische Unesco-Kommission, die Direktion für Völkerrecht sowie die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (etwa im Zusammenhang mit Auslandseinsätzen in Katastrophengebieten, in denen auch Kulturgüter beschädigt wurden).
- Im Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) bestehen Kontakte zur Sektion Kriegsvölkerrecht, die sich mit militärischen Aspekten des Kulturgüterschutzes befasst, zum Führungsstab und zum Kompetenzzentrum Denkmalschutz von armasuisse Immobilien (die beiden letzteren im Zusammenhang mit dem KGS-Inventar). Im Weiteren spielt das Bundesamt für Landestopografie (swisstopo) eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des KGS-Inventars als Geobasisdaten im Geoportal des Bundes.

Grundsätzlich ist zu betonen, dass Kulturgüterschutz eine Verbundaufgabe ist. Für die Planung und Durchführung der Schutzmassnahmen nach den Artikeln 3–5 KGSG sind der Bund, die Kantone und die Gemeinden sowie die natürlichen und juristischen Personen (Eigentümerinnen und Eigentümer) verantwortlich.

Zu den Hauptaufgaben im Kulturgüterschutz gehören die Erstellung des KGS-Inventars (Art. 2), die Information (Art. 3), die Ausbildung des Personals (Art. 4), die Erarbeitung von Sicherstellungsdokumentationen und fotografischen Sicherheitskopien (Art. 5 und 6), die Kennzeichnung (Art. 7) und das Zurverfügungstellen eines Bergungsortes (Art. 8).

Weitere wichtige Aufgaben im Bereich des Kulturgüterschutzes sind im KGSG, im Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG; SR 520.1) sowie in der Verordnung über den Zivilschutz (ZSV; SR 520.11) bereits geregelt, so dass sie in der KGSV nicht weiter ausgeführt werden müssen. Es sind dies insbesondere: Bau von Kulturgüterschutzräumen sowie die Zusammenarbeit mit Bundesbehörden, kantonalen Behörden und Dritten in Fragen des Kulturgüterschutzes. Ebenso braucht es keine zusätzlichen Ausführungen für die Vorarbeiten und ein allfälliges Beantragen von Sonderschutz und verstärktem Schutz für Kulturgüter in der Schweiz.

Erlasstitel

Entsprechend der thematischen Erweiterung nennt der Erlasstitel nicht mehr nur bewaffnete Konflikte, sondern neu auch Katastrophen und Notlagen.

Neu soll auf die Verwendung eines Kurztitels verzichtet werden, jedoch wird die Abkürzung «KGSV» beibehalten.

Art. 1 Kategorien von Kulturgütern und Kriterien

Absatz 1

Die bislang vorgesehene, jedoch in der Schweiz nie vergebene Kategorie «von internationaler Bedeutung» (AA-Objekte) wird aufgehoben. Für die Bezeichnung von Kulturgütern von aussergewöhnlicher Bedeutung steht gemäss Artikel 8 KGSG künftig in der Schweiz mit dem «verstärkten Schutz» eine neue Schutzkategorie zur Verfügung (vgl. oben Vorbemerkungen).

Die in den Buchstaben a bis c aufgeführten Kategorien entsprechen den bisherigen Kategorien.

Absatz 2

Bei der Einteilung der Kulturgüter gemäss Absatz 1 werden die in Absatz 2 genannten Kriterien berücksichtigt.

Die in den Buchstaben a–d aufgeführten Kriterien bedürfen keiner zusätzlichen Erläuterungen.

Gemäss Buchstabe e gilt es auch die technische Bedeutung zu berücksichtigen. Diese zeigt Besonderheiten der Bautechnik, die Qualität einer Konstruktion oder handwerkliche und technische Qualitäten auf. Bei einigen Kulturgütern (z. B. Dampfschiffe, Eisenbahnen, Bergwerke, Fabriken) spielen solche Kriterien eine besonders wichtige Rolle.

Buchstabe f besagt, dass die Bedeutung eines Bauwerks auch von seiner Umgebung abhängen kann. Zum einen geht es hier um den Situationswert, der die Stellung oder Wirkung eines Einzelobjekts innerhalb eines Orts- oder Landschaftsbildes aufzeigt. Andererseits ist die unmittelbare Nachbarschaft und damit beispielsweise der örtliche Zusammenhang eines Objekts mit anderen Bauten zu bewerten, die zusammen eine wirtschaftliche Einheit oder funktionale Kleingruppe bilden (etwa eine Kloster- oder Schlossanlage mit Nebengebäuden).

Buchstabe g listet spezifische Kriterien auf, die nur für Sammlungen gelten. Ziffer 1 betrifft den Wert im Kontext. Beispielsweise kann eine Archivsammlung in einem Kloster in engem Zusammenhang mit einer Bibliotheks- oder Museumssammlung am selben Ort stehen. Gemäss Ziffer 2 sind die kulturelle Bedeutung und der Bekanntheitsgrad zu prüfen. Hier stellen sich Fragen wie: Besteht ein grosses Interesse der Forschung? Werden Ausstellungen durchgeführt? Gibt es Publikationen oder Quelleneditionen zu den Sammlungen? Gibt es viele Besucher oder Nutzer? Aufgrund von Ziffer 3 sind schliesslich der Zustand der Sammlung bzw. deren Lagerung zu bewerten. Dabei geht es insbesondere um Fragen der Betreuung, der Sicherheit oder um den Zustand von Magazin- und Lagerräumen (klimatische Bedingungen, Mobiliar usw.).

Art. 2 KGS-Inventar, C-Objekte und Geoportal des Bundes

Absatz 1

Aus verschiedenen Gründen muss die Anzahl der Kulturgüter des Kulturgüterschutzinventars mit den A- und B-Objekten (KGS-Inventar) begrenzt sein. Im Rahmen der Revision des KGS-Inventars 2009 wurde deshalb als Obergrenze eine Richtgrösse von 3200 A-Objekten vorgegeben. Zudem müssen die Kulturgüter aus dem KGS-

Inventar einen gewissen Abstand zu militärischen Einrichtungen aufweisen, da sie ansonsten in einem bewaffneten Konflikt nicht geschützt werden können. Aus methodischen Gründen kommen weitere von den Kantonen vorgeschlagene Kulturgüter nicht für den Einbezug ins KGS-Inventar in Betracht¹. Eine Auswahl ist auch notwendig, weil einige Kantone beispielsweise Kleinstelemente wie Grenzsteine, Wirtshaus-schilder, Fassadenteile usw. vorschlagen, die in dieser Form nicht ins KGS-Inventar aufgenommen werden können.

Um die Vergleichbarkeit der Kulturgüter innerhalb einer Gattung sowie eine Bewertung und Einteilung nach einheitlichen Kriterien im KGS-Inventar zu gewährleisten, werden alle potentiellen A-Objekte mit Hilfe einer Matrix und der vom Bundesrat vorgegeben Kriterien überprüft (vgl. Art. 1 Abs. 2). Zudem erfolgt dabei eine Eichung der Vorschläge aus den Kantonen im gesamtschweizerischen Vergleich durch die Eidgenössische Kommission für Kulturgüterschutz zusammen dem Fachbereich Kulturgüterschutz im BABS, weiteren betroffenen Bundestellen und beigezogenen Experten.

Bei der Bezeichnung der Kulturgüter von regionaler Bedeutung (B-Objekte) für das KGS-Inventar folgt das BABS mit gewissen Ausnahmen (vgl. insbesondere obenerwähnte Erläuterungen) weitestgehend den begründeten Vorschlägen der Kantone. Je nach Kanton bestehen allerdings Unterschiede aufgrund regionaler Eigenheiten oder in der Gewichtung einzelner Baugattungen (z. B. bäuerliche Kleinbauten, Bauten aus der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts oder Industriebauten). Diesen Unterschieden soll bei der Einteilung der B-Objekte im KGS-Inventar soweit möglich Rechnung getragen werden.

Absatz 2

Die Kulturgüter von lokaler Bedeutung (C-Objekte) sind nicht Bestandteil des vom BABS zu publizierenden KGS-Inventars. Die Kantone bezeichnen diese Objekte allenfalls im Einvernehmen mit den Gemeinden – hier richtet sich die Einteilung nach den jeweiligen kantonalen Vorgaben. Möglich ist aber auch eine Delegation an die Gemeinden.

Absatz 3

Da der Bundesrat bei einem Aufgebot der Armee oder des Zivilschutzes im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt nur die Objekte von nationaler Bedeutung mit dem Kulturgüterschild gemäss Artikel 9 Absatz 1 KGSG kennzeichnen lassen kann (vgl. Art. 11 Abs. 1 KGSG), werden auf der GIS-Plattform ebenfalls nur die Standorte dieser A-Objekte mit Hilfe des Schildes dargestellt. Neu können die Kantone die A-Objekte bereits in Friedenszeiten kennzeichnen (Art. 11 Abs. 2 KGSG). Die Darstellung auf der GIS-Oberfläche kommt in diesem Sinne auch einer Kennzeichnung der A-Objekte in Friedenszeiten gleich.² Im Hinblick auf die Gefährdung von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten werden die Standorte dieser Kulturgüter in den militärischen Systemen gespiegelt; für den Fall von Katastrophen und Notlagen in der elektronischen Lagedarstellung Bevölkerungsschutz (ELD Bevölkerungsschutz), die von der Nationalen Alarmzentrale im BABS betrieben wird.

Die B-Objekte des KGS-Inventars dürfen hingegen nicht mit einem Schild gekennzeichnet werden; sie stehen deshalb lediglich auf Kantonslisten auf den Webseiten des BABS zur Verfügung³.

Das KGS-Inventar ist unter der Identifikator-Nummer 66 als Geobasisdatensatz des Bundes im Anhang der Verordnung über Geoinformation (GeoIV; SR 510.620) aufgeführt. Da aus obenerwähnten Gründen nur die A-Objekte im Geoportal des Bundes dargestellt werden können, wird dort die Bezeichnung «und regionaler Bedeu-

¹ Die Einleitung zum KGS-Inventar 2009 (insbesondere S. 17–22) zeigt diese Punkte im Detail auf: www.kgs.admin.ch > KGS-Inventar > A-Objekte (Einleitung)

² <http://map.geo.admin.ch/?topic=kgs> (GIS-Plattform);
www.kgs.admin.ch > KGS-Inventar > A-Objekte (Kantonslisten)

³ www.kgs.admin.ch > KGS-Inventar > B-Objekte (Kantonslisten)

tung» gestrichen. Die Darstellung der Kulturgüter von regionaler und lokaler Bedeutung erfolgt gemäss GeoIV durch die Kantone (unter der Identifikator-Nummer 188 des Anhangs der GeoIV).

Art. 3 *Information*

Damit wird insbesondere der Forderung aus Artikel 30 Absatz 1 des Zweiten Protokolls entsprochen, wonach «unter Einsatz geeigneter Mittel, insbesondere durch Erziehungs- und Informationsprogramme, die Würdigung und Respektierung von Kulturgut durch ihre gesamte Bevölkerung zu stärken» sind. Von zentraler Bedeutung ist dabei eine zielgruppenspezifische Information, die der Fachbereich Kulturgüterschutz in Form verschiedener Publikationen vermittelt (für Behörden, Fachleute und Experten, in der Ausbildung, für Schulen, für die breite Bevölkerung)⁴.

Art. 4 *Ausbildung und Personal*

Absätze 1 und 3

Bereits heute stellt das BABS den Kantonen etwa ein «Technisches Handbuch für das KGS-Personal» zur Verfügung, welches Wissen und Grundlagen zu den in Absatz 1 erwähnten Arbeitsschwerpunkten vermittelt. Damit trägt es gleichzeitig dazu bei, dass die fachtechnische Ausbildung gemäss Absatz 3 einheitlich erfolgt.

Absatz 2

Neu können neben den Zivilschutzangehörigen auch Personen aus kulturellen Institutionen ausgebildet werden (Art. 4 Bst. h KGSG). Bei dieser Ausbildung sollen vermehrt Berufs- und Fachleute aus der Praxis sowie die Fachverbände zur Unterstützung des BABS miteinbezogen werden. Dazu gehören der Verband der Museen der Schweiz (VMS), der Verein Schweizerischer Archivarinnen und Archivare (VSA), Bibliothek Information Schweiz (BIS) oder der Schweizerische Verband für Konservierung und Restaurierung (SKR). Auch Universitäten und Fachhochschulen sowie die kantonalen Fachstellen (Denkmalpflege, Archäologie, KGS-Verantwortliche) werden je nach Fragestellung beigezogen.

Bei der Ausbildung von Personal aus kulturellen Institutionen ist insbesondere die Planung von Schutzmassnahmen und den Einsatz im Falle von Katastrophen von zentraler Bedeutung. Hier kann das BABS etwa in Form von Leitfäden⁵ Basisvorlagen und Unterstützung bieten.

Art. 5 *Sicherstellungsdokumentationen und fotografische Sicherheitskopien*

Als besonders schutzwürdige Objekte gelten jene Kulturgüter, die im KGS-Inventar aufgeführt sind, es handelt sich demnach um A- und B-Objekte gemäss Artikel 2 Absatz 1.

Absatz 1

Gestützt auf Artikel 48 Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) überträgt der Bundesrat dem Departement die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen betreffend die Anforderungen von Sicherstellungsdokumentationen und die Einzelheiten der Herstellung, Handhabung, Verarbeitung und Aufbewahrung von fotografischen Sicherheitskopien.

Art. 6 *Bundesbeiträge für Sicherstellungsdokumentationen und fotografische Sicherheitskopien*

⁴ www.kgs.admin.ch > Publikationen KGS

⁵ www.kgs.admin.ch > Schutzmassnahmen > Katastrophenplan

Absatz 1

Der Bund kann nach Artikel 14 f. KGSG Beiträge an das Erarbeiten von Sicherstellungsdokumentationen und fotografischen Sicherheitskopien leisten. Vorliegend werden die Voraussetzungen der Beitragsgewährung, das Verfahren und die Auszahlungsmodalitäten in den Grundzügen geregelt.

Absatz 2

Um verlässliche Grundlagen zu haben, soll das VBS im Einvernehmen mit dem EFD weitere Einzelheiten betreffend die Gewährung, die Verweigerung und die Kürzung der Beiträge festlegen.

Art. 7 Kennzeichnung

Absatz 1

Um eine einheitliche Kennzeichnung zu gewährleisten, regelt das VBS die Einzelheiten der technischen Vorgaben für die Herstellung und das Anbringen der Kennzeichen (u.a. Grösse, Farbe und Material). Eine Arbeitsgruppe, unter Einbezug der Eidgenössischen Kommission für Kulturgüterschutz und des Fachbereichs Kulturgüterschutz, wird diesbezüglich Vorschläge ausarbeiten.

Absatz 2

Artikel 11 Absatz 2 KGSG sieht vor, dass die Kantone die auf ihrem Gebiet befindlichen Kulturgüter von nationaler Bedeutung bereits in Friedenszeiten kennzeichnen können. Dementsprechend wird nun auch vorgesehen, dass das VBS den Kantonen die Kennzeichen bereits in Friedenszeiten abgeben kann.

Um die Einheitlichkeit zu gewährleisten wird der Bund den Kantonen die Kennzeichen abgeben. Die Kennzeichen werden erst geliefert, sobald ein Kanton die Kennzeichnung seiner Kulturgüter beschlossen hat und diese vornehmen will.

Art. 8 Bergungsort

Eine enge Zusammenarbeit des BABS mit allen involvierten Stellen ist zwingend. Bei den betroffenen Bundesstellen handelt es sich insbesondere um das Staatssekretariat des EDA, die Direktion für Völkerrecht (DV), das BAK, das SNM, das Bundesamt für Polizei (fedpol), die EZV, das BBL und die Eidgenössische Kommission für Kulturgüterschutz.

Die Oberzolldirektion der EZV und die Fachstelle Internationaler Kulturgütertransfer im BAK setzen sich mit Fragen der Ein- und Ausfuhr der Kulturgüter auseinander. Das Schweizerische Nationalmuseum ist für die Betreuung und die sachgerechte Lagerung der Exponate besorgt. Das BBL ist zuständig für die Räumlichkeiten, der Bundessicherheitsdienst im fedpol für diesbezügliche Sicherheitsfragen. Die Vertreter des EDA (Staatssekretariat des EDA, DV) bereiten die Kontakte mit dem Besitzer bzw. Eigentümerstaat vor und treffen Abklärungen im Hinblick auf den völkerrechtlichen Vertrag mit dem betroffenen Staat. Weitere Fachstellen werden über die Eidgenössische Kommission für Kulturgüterschutz einbezogen, deren Aufgabe darin besteht, den Bundesrat, das Departement und das BABS in Fragen des Kulturgüterschutzes zu beraten und zu unterstützen. So fliessen bei Bedarf jederzeit die Anliegen des VBS, des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD), des Bundesamtes für Justiz, der Schweizerischen Unesco-Kommission oder der Verbände (Museen, Archive, Bibliotheken) und Fachstellen (Denkmalpflege, Archäologie) in die Arbeiten mit ein.

Das BABS stellt auch einen Musterstaatsvertrag zur Verfügung. Dieser soll als Grundlage für die jeweiligen konkreten Staatsverträge dienen. Sowohl der Gegenstand als auch die Tragweite wurden in Artikel 12 Absatz 2 KGSG so präzise wie möglich definiert und bedürfen deshalb keiner weiteren Ausführung.

Ausserdem ist das BABS im Rahmen von Artikel 8 insbesondere für die Bestimmung eines Bergungsorts zuständig.

Art. 9 Aufhebung eines anderen Erlasses

Aufgrund der Totalrevision soll die genannte Verordnung aufgehoben werden.

Art. 10 Änderung anderer Erlasse

Kulturgütertransferverordnung (KGTV, SR 444.11)

Art. 1 Bst. i Ziff. 1

Da der Begriff des bewaffneten Konflikts im KGSG nicht mehr definiert wird, soll in der KGTV neu auf einen entsprechenden Verweis verzichtet werden.

Geoinformationsverordnung (GeoIV, SR 510.620)

Anhang 1

Entsprechend der Revision sollen die Identifikatoren 65 (Bundesebene) und 188 (kantonale Ebene) angepasst werden. Auf Bundesebene sollen sowohl die Bezeichnung als auch die Rechtsgrundlage geändert werden, auf kantonaler Ebene bedarf es einer Anpassung der Rechtsgrundlage.