Mehr Koordination und Transparenz tun dringend Not : im Dschungel der kantonalen Inventare

Autor(en): **Suter, Monika**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **95 (2000)**

Heft 1

PDF erstellt am: **31.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-175889

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Historisches Manufakturgebäude in Wildegg AG: einst geschützt, dann wegen eines geplanten aber nicht verwirklichten Strassenprojektes daraus entlassen und seither Opfer eines Seilziehens zwischen Bund, Kanton, Gemeinde, Eigentümern und Heimatschutz. (Bild Muntwyler)

Bâtiment industriel historique à Wildegg AG: autrefois protégé, puis oublié en raison d'un projet routier qui ne se réalisa toutefois pas et désormais victime du jeu de la Confédération, du canton, de la commune, des propriétaires et de la protection du patrimoine (photo Muntwyler).

Im Dschungel der kantonalen Inventare

Mehr Koordination und Transparenz tun dringend Not

von Monika Suter, Geographin, Schweizer Heimatschutz, Zürich

Ein dichtes und äusserst vielfältiges Netz von Inventaren überzieht die Schweiz. Staatliche Stellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, aber auch private Organisationen erstellen Inventare, die sich in ihrer Form, ihrem Inhalt und ihrer Ausrichtung erheblich unterscheiden. Nicht nur Aussenstehende, sondern auch Fachleute haben Mühe, Stellung und Wirkung der einzelnen Werke genau gegeneinander abzugrenzen. Eine systematische Zusammenstellung ist dringend nötig, aber nicht einfach. Das folgende «Inventar der kantonalen Inventare» gleicht deshalb eher einem Tour d'Horizon.

«Wir verstehen unter Inventaren alle in grösserem Zusammenhang, im Überblick erarbeiteten Formen der Erforschung und der Darstellung von Kenntnissen über Denkmäler» (Bernard Furrer in: «Erkenntnisgewinn oder Machtmittel? Grundlage und Anwendung von Inventaren», NIKE / BAK Bern 1999, Band 6). Der angestrebte Überblick wird durch die Vielfalt der in der Schweiz vorhandenen Inventare

schnell wieder getrübt. Die Geschäftsstelle des Schweizer Heimatschutz (SHS) hat deshalb mit einer Umfrage in allen kantonalen Denkmalpflegen sowie in denjenigen der grösseren Städte versucht, ein «Inventar der kantonalen Inventare» zu erarbeiten. Damit soll der Stand dieser staatlichen Inventare, die neben ihrem wissenschaftlichen Wert auch Grundlage für die Unterschutzstellung und Erhaltung von Baudenkmälern sind, aufgezeigt werden.

Inventare in fast allen Kantonen

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen vor allem eines: Die «Inventarlandschaft» ist so vielfältig wie die Schweiz selbst, und zusammenfassende Aussagen lassen sich nur schwer herausschälen. Bezeichnend sind schon die Namen der Inventare, die in keinen zwei Kantonen gleich lauten. Auf Deutsch variieren die Bezeichnungen von «Kantonales Inventar geschützter und schützenswerter Bauten» über «Denkmalschutzverzeichnis» bis zu «Kulturobjekt-Schutzregister». Auf Französisch lauten sie etwa «Recensement des biens culturels immeubles» oder «Recensement architectural du canton». Genauso unterschiedlich sind auch Form und Inhalt der Inventare. Es zeigen sich zwar einige allgemeine Tendenzen, aber die Ausnahmen sind die Regel.

Immerhin lässt sich feststellen, dass in fast allen Kantonen in den 70er und 80er Jahren Inventare begonnen wurden und dass diese heute (fast) abgeschlossen sind. Ohne Inventar sind die Kantone Appenzell A. Rh. und Glarus. Hier sind die Regierungen offenbar nicht bereit, ausreichende Mittel für die Inventarisation zur Verfügung zu stellen. Im Kanton Appenzell gibt es eine Liste der Schutzobjekte, ansonsten wird die Publikation «Kunstdenkmäler der Schweiz» der Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte zu Rate gezogen. Im Kanton Glarus wird das Bundesinventar der geschützten Ortsbilder (ISOS) oder das dem Kulturgüterschutz gewidmete «Inventar der nationalen und regionalen Kulturgüter» beigezogen, wenn es z. B. um die Gewährung von Beiträgen geht.

Die Anzahl der inventarisierten und geschützten Objekte variiert je nach Kanton gewaltig, sei es in absoluten Zahlen oder in Prozentwerten (s. Tabelle). Die Aufstellung ist leider lückenhaft, weil längst nicht alle Kantone vollständiges Zahlenmaterial geliefert haben. Sicher ist, dass mehr als 160 000 Bauten inventarisiert sind; dies entspricht ca. 7% aller Gebäude in der Schweiz. Mindestens 30 000 stehen unter kantonalem Schutz.

Eine rollende Aufgabe

Der wissenschaftlich fundierten Erkenntnis, dass die Inventarisation eine kontinuierliche Aufgabe ist, die immer ergänzt und korrigiert werden muss, wird erfreulicherweise weitgehend Rechnung getragen. In praktisch allen Kantonen sind die Inventare «offen», d. h. sie lassen die Aufnahme neuer (oder die Entlassung schon inventarisierter) Bauten zu, falls dies nach neusten Erkenntnissen gerechtfertigt ist. Dies ist um so wichtiger, als sonst die Gefahr besteht, dass die nicht inventarisierten Bauten ohne entsprechende Schutzbestimmungen der Willkür preisgegeben sind. Nach wie vor geschlossene Inventare bestehen in den Kantonen Genf, Neuenburg, Thurgau und Bern. Im Letzteren wurde vom Grossen Rat vorgegeben, dass das Inventar bis 2007 fertiggestellt werden muss. Auf alle Bauten, die bis dann nicht oder falsch eingeschätzt wurden, können die entsprechenden Schutzbestimmungen nicht mehr angewendet werden.

Praktisch dieselbe Problematik ergibt sich aus der Einreihung inventarisierter Objekte in Kategorien, wie es in ca. zwei Dritteln der Kantone geschieht. Oft handelt es sich dabei um dreiteilige Abstufungen, es kommen aber auch Punkteskalen zum Einsatz. Die Kategorisierung wird bei einer Beurteilung der Schutzwürdigkeit eines Objektes beigezogen. Dies hat zur Folge, dass alle Gebäude, die nicht in der ersten Kategorie enthalten sind, keine Chance auf Unterschutzstellung haben.

Anzahl Bauten in kantonalen Inventaren

Kanton / Stadt	Bauten im Inventar	In % des Gesamtgebäudebestandes	Geschützte Bauten
Aargau	4000	2%	1000
Baselland			620
Basel-Stadt			450
Bern	35000	11.50%	1800
Bern Stadt	3630	18.50%	
Fribourg	10441	11%	8332
Ville de Genève	23	3%	15
Genève	2100	6%	577
Jura	1067		208
Luzern			680
Obwalden	500		
St. Gallen Stadt		10%	180
St. Gallen	3000	2%	
Schwyz	954		
Tessin		25%	471
Thurgau	30000	30%	
Uri		ca. 12%	1000
Vaud	70000	40%	15000
Winterthur	1000	1%	300
Zug	535		280
Total	**162250**	**ca. 7%**	**30913**

Bemerkung: Aufgrund unvollständiger oder gar nicht retournierter Fragebögen konnte nur eine lückenhafte Übersicht erstellt werden. In Wirklichkeit dürften die Zahlen noch deutlich über den angegebenen Totalwerten liegen.

Theoretisch werden in rund der Hälfte der Kantone die Bauten ohne zeitliche Begrenzung in die Inventare aufgenommen. In der Praxis ist die Handhabung allerdings meist so, dass Gebäude mindestens 30–60 Jahre alt sein müssen, um inventarisiert zu werden. Manchmal werden neuere Bauten zwar vermerkt, aber nicht beurteilt, weil es für die Prüfung der Schutzwürdigkeit scheinbar einen gewissen Abstand braucht. Ein grosser Teil des heutigen Gebäudebestandes in der Schweiz stammt aus diesem Jahrhundert (in Zürich z. B. sind 66 % aller Bauten nach 1930 erstellt worden). Deshalb werden in einigen Kantonen seit neuerem spezielle Inventare für diese Zeit aufgenommen, z. B. im Kanton St. Gallen das Inventar der schützenswerten Bauten 1920 bis 1970.

Rechtliche Umsetzung

Die rechtliche Wirkung der kantonalen Inventare ist höchst unterschiedlich. Am häufigsten sind sogenannte Hinweisinventare. Diese sind nur behördenverbindlich; sie garantieren noch keinen Schutz für die darin enthaltenen Bauten. Die Unterschutzstellung muss auf der Stufe der kommunalen Zonenpläne erfolgen, dort sind die Inventare aber «nur» freiwillige Hilfsmittel. Gewisse Widerstände seitens der Gemeinden seien feststellbar, meint ein Denkmalpfleger, und «Die Gemeindeautonomie ist gross, aber das Kulturverständnis klein. Wirtschaftliche Aspekte und das Streben nach schrankenloser Freiheit sind meist wichtiger.» Auch die Eigentümer empfinden die Aufnahme eines Objektes in ein Inventar meist als «behördliche Einmischung».

In einigen Kantonen besteht neben dem Hinweisinventar noch ein Schutzinventar mit den geschützten und mit entsprechenden Auflagen verbundenen Bauten. Auch hier zeigen sich einige Schwierigkeiten. Einer der befragten Denkmalpfleger meinte, dass in den Unterschutzstellungsverfahren zunehmend Rechtsmittel ergriffen werden. Die Gerichte hätten die Tendenz zu verlangen, dass zur Beantwortung der Verhältnismässigkeitsfrage alle vergleichbaren Gebäude einbezogen werden müssen. Damit steigt der Begründungsaufwand ins Unermessliche. Die dazu nötige, lückenlose Erfassung sämtlicher Bauten in Inventaren ist de facto unmöglich!

Zusammenarbeit mit Betroffenen

Die Zusammenarbeit zwischen Amtsstelle, Gemeinde und Eigentümer ist sowohl bei der Aufnahme als auch bei der Umsetzung der Inventare je nach Kanton unterschiedlich. Während die Gemeinden in einigen Kantonen quasi mit dem fertigen Inventar konfrontiert werden, finden in anderen Kantonen schon in einer früheren Phase Begehungen mit der Gemeinde und Informationsveranstaltungen mit der Bevölkerung statt. Der Kanton Waadt hat ein Modell aus Kanada übernommen. Dort werden die Gemeinden schon vor und dann während der Inventarisation einbezogen. Dies führt dazu, dass 95% der Gemeinden auf freiwilliger Basis mitarbeiten.

Von Seiten des Bundes erhalten die Kantone nur wenig Unterstützung. Beispielsweise gibt es keine Wegleitung, die den Kantonen in der Erstellung und Umsetzung der Inventare Hilfe bieten würde. Kritisch sind in diesem Zusammenhang auch die Regelungen im «Neuen Finanzausgleich» zu werten, welche die finanzielle Unterstützung in der Denkmalpflege ganz den Kantonen überlassen wollen. Mit ihren zum Teil sehr knappen Mitteln sind die kantonalen Stellen kaum in der Lage, den Schutz aller wertvollen Baudenkmäler im Kanton zu gewährleisten. Eine Zusammenarbeit aller staatlichen Stellen ist eine Notwendigkeit.

Information und Akzeptanz

Bedenkt man die geringe Transparenz der heutigen Situation, die unklaren Vollzugsregelungen und die diffuse Angst der Eigentümer, die ein geschütztes Gebäude oft als Last empfinden, so ist Aufklärungsarbeit das A und O. Auch hier gibt es starke Unterschiede je nach Kanton. Der Kanton Waadt publizierte eine Broschüre, in welcher der Sinn und Zweck der Inventare auf leicht verständliche Art und Weise erklärt werden. Die Verbreitung in den Medien verschafft den inventarisierten Denkmälern den nötigen Bekanntheitsgrad und die Wertschätzung in der Öffentlichkeit.

So sind diejenigen Kantone fortschrittlich, die ihre Inventare nicht nur in einem Ordner auf der Amtsstelle zugänglich machen, sondern die gesamte Datenbank z. B. über das Internet abrufbar zur Verfügung stellen. Dies ist immerhin schon in folgenden Kantonen geplant: AI, AG, FR; Stadt St. Gallen, SZ; VD, und UR. In den meisten Kantonen werden die Ergebnisse heute allerdings noch immer in Heft- oder Buchform veröffentlicht. Im Kanton Zürich ist das Inventar nicht öffentlich zugänglich.

Forderungen für die Zukunft

Die ungeheure Vielfalt an Inventaren kann eine Chance sein, den in der Schweiz vorhandenen vielfältigen Baustilen Rechnung zu tragen. Es besteht aber auch die Gefahr der Unübersichtlichkeit, der Konkurrenzierung und der Widersprüche. Fraglich ist, ob sich der ungeheure Aufwand von mehr als 160 000 inventarisierten Gebäuden bei sowieso schon knappen Mitteln und Personal rückblickend gelohnt hat. Aus heutiger Sicht «eignen sich die Inventare nicht als Mittel zum Erhalt von Substanz und Strukturen von Siedlungen», wie ein Denkmalpfleger schrieb. Von Anfang an wäre eine Koordination zumindest unter den Kantonen und die Ausarbeitung einheitlicher Strukturen, innerhalb derer regionale Besonderheiten ihren Platz gefunden hätten, nötig gewesen. Sollen die Inventare nicht nur wissenschaftlichen Anforderungen genügen, sondern auch in der Praxis ein wenigstens zum Teil taugliches Instrument zum Denkmalschutz sein, so ist eine Angleichung und Koordination unabdingbar. Zusätzlich sollte die Frage der Umsetzung schon als Teil des Inventars geregelt werden. Erhöhte Transparenz und vermehrte Information sind zwei weitere wichtige Forderungen, sollen die in den Inventaren erarbeiteten Erkenntnisse auch weitergegeben werden und dazu beitragen, die Akzeptanz von Schutzbemühungen in der Öffentlichkeit zu fördern.

Dans la jungle des inventaires cantonaux

Coordination et transparence de toute urgence!

par Monika Suter, géographe, Ligue suisse du patrimoine national, Zurich (résumé)

Un réseau dense et extrêmement diversifié d'inventaires recouvre la Suisse. Les administrations fédérales, cantonales et communales, mais également des organismes privés, ont établi ou établissent des inventaires qui diffèrent considérablement de par leur forme, leur contenu et leurs objectifs. Les profanes, de même que les spécialistes, ont de la peine à différencier la portée et la valeur de chacun de ces documents. Une réorganisation systématique s'impose d'urgence, mais elle ne sera pas facile à mener à bien. L'inventaire des inventaires cantonaux ci-dessous ressemble par conséquent à un tour d'horizon.

Le secrétariat de la LSP a enquêté auprès de tous les services de protection des monuments et sites des cantons et des grandes villes pour tenter d'établir un «inventaire des inventaires cantonaux». Une première observation s'impose: la diversité des inventaires est aussi grande que celle de la Suisse. De plus, chaque inventaire cantonal possède une dénomination distincte et ce, dans toutes les régions linguistiques!

Une tâche permanente

Presque tous les cantons ont commencé à établir un inventaire dans les années septante et quatre-vingts. Ceux-ci sont pratiquement achevés. Seuls Appenzell Rhodes extérieures et Glaris n'en possèdent pas. Pour l'octroi de subventions, ces cantons se réfèrent à une liste d'objets protégés, à un ouvrage publié par la Société suisse d'histoire de l'art ou à l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). Le nombre d'objets figurant dans ces inventaires est très variable: plus de 160 000 bâtiments sont inventoriés dont 30 000 au moins bénéficient d'une protection cantonale.

L'établissement d'un inventaire est une tâche permanente qui doit être perpétuellement revue et corrigée. Presque tous les cantons, sauf ceux de Genève, Neuchâtel, Thurgovie et Berne disposent d'inventaires non exhaustifs. Le classement des objets inventoriés en catégories distinctes est délicat. Dans la pratique, seuls les objets classés dans la première catégorie peuvent être protégés. Les édifices recensés ont pour la plupart au moins 30 à 60 ans. Certains cantons (St-Gall notamment) ont créé un inventaire de bâtiments à protéger datant des années 1920 à 1970.

Portée juridique

Souvent, les inventaires n'ont qu'une valeur indicative. La mise sous protection effective doit se faire dans le cadre de l'établissement d'un plan de zones communal. Les réticences de la part des communes et des propriétaires sont en général importantes. En cas de recours, les tribunaux ont tendance à exiger, au nom du principe de proportionnalité, la protection de tous les bâtiments similaires.

La coopération entre autorités, communes et propriétaires varie fortement d'un canton à l'autre. Le canton de Vaud – qui a adopté un modèle canadien – consulte les communes avant et pendant l'établissement de l'inventaire. Dans ce canton, 95% des communes participent volontiers à cette entreprise. Les cantons ne reçoivent qu'une aide modeste de la Confédération. Des recommandations pour l'établissement et la mise en œuvre d'inventaires font défaut. En raison de la réorganisation de la péréquation financière, les cantons ne sont plus en mesure d'assurer la protection de tous leurs monuments. Un travail de sensibilisation est indispensable. Le canton de Vaud a ainsi publié une brochure explicative sur les objectifs visés par les inventaires. La reprise de ces informations dans les médias contribue à une prise de conscience du public. Rares sont les cantons qui ont informatisé leur banque de données disponibles, souvent, sous forme de classeurs. Dans le canton de Zurich, l'inventaire n'est pas accessible au public.

L'immeuble de Werner Stücheli datant de 1952 à Zurich a été choisi comme exemple de bâtiment moderne figurant dans un inventaire de protection (photo conservation des monuments historiques de la ville de Zurich).

Das Mehrfamilienhaus von Werner Stücheli von 1952 in Zürich wurde als Beispiel eines modernen Gebäudes ins Schutzinventar aufgenommen. (Bild Denkmalpflege der Stadt Zürich)

Ce bref tour d'horizon montre qu'il est indispensable d'harmoniser les inventaires existants, d'améliorer la transparence dans les critères de classification et de bien informer le public.