Zeitschrift: NIKE-Bulletin
Herausgeber: Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe
Band: 15 (2000)
Heft: 3-4

Artikel: Weshalb eine Teilentflechtung in der Denkmalpflege?
Autor: Obrecht, Daniela
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-727234

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: 11.01.2026

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

Weshalb eine Teilentflechtung in der Denkmalpflege?

Résumé

Pourquoi un désenchevêtrement partiel dans la conservation des monuments historiques ?

Dans le cadre de la concrétisation de la Nouvelle Péréquation Financière entre la Confédération et les Cantons (NPF), un désenchevêtrement partiel est proposé dans le domaine de la conservation des monuments historiques: ce qui signifie que dans l'avenir le financement de la restauration des objets ne sera assuré qu'à un seul niveau de l'Etat. Le présent article démontre que le projet de NPF repose théoriquement sur le principe de subsidiarité et sur le système politique fédéraliste de la gestion économique et financière de l'Etat. Ce système politique prévoit, en ce qui concerne le domaine centralisation/décentralisation, quels biens publics doivent être mis à disposition à quel niveau de l'Etat (voir encadré). Ce qui prime, c'est une production efficace. La gestion économique et financière considère la mise à disposition des biens comme optimale lorsqu'il y a coincidence entre les décideurs, les financiers et les bénéficiaires. C'est ce que l'on appelle en jargon «l'équivalence fiscale».

Il est indiscutable que l'économie peut avoir des effets normatifs dans la

Im Rahmen der Konkretisierung des Neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird für den Bereich Denkmalpflege eine Teilentflechtung vorgeschlagen: Für die Finanzierung von Objektrestaurierungen soll künftig nur noch eine Staatsebene zuständig sein. Der vorliegende Beitrag legt dar, auf welchen theoretischen Annahmen dieses Vorhaben beruht. Anschliessend werden das theoretische Gerüst und der Teilentflechtungsvorschlag für die Denkmalpflege kritisch hinterfragt.

Dem NFA-Schlussbericht sind im Wesentlichen folgende Gründe zu entnehmen, weshalb eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen entflochten werden soll: Davon ausgehend, dass ein Kompetenzenwirrwarr besteht, sollen durch die Entflechtung klare Zuständigkeiten geschaffen werden. Es gilt einerseits, Aufgaben derjenigen Ebene zuzuteilen, die sie am besten lösen kann, andererseits Aufgaben- und Ausgabenverantwortung klar in eine Hand zu legen. Dadurch wird die Handlungsfähigkeit der einzelnen Staatsebene verbessert und die Aufgabenerfüllung erfolgt bedürfnisgerechter. Ausserdem werden Doppelspurigkeiten vermieden. Können in einem Aufgabenbereich die Zuständigkeiten nicht vollständig entflochten werden, strebt der NFA zumindest eine Entflechtung von Teilbereichen, das heisst eine Teilentflechtung an.

Davon ausgehend, dass ein Kompetenzenwirrwarr besteht, sollen durch die Entflechtung klare Zuständigkeiten geschaffen werden.

I. Der theoretische Hintergrund

Subsidiaritätsprinzip und ökonomische Föderalismuslehre

Der NFA stützt sich auf das Subsidiaritätsprinzip. Dieses hat seinen Ursprung im Naturrecht und wurde von Papst PIUS XI 1931 in seiner Enzyklika Quadragesimo anno formuliert. Der Grundsatz der Subsidiarität auf den Staat bezogen bedeutet, dass die staatliche Ordnung stufenförmig aus kleineren zu grösseren Einheiten aufgebaut wird. Die kleinere Gemeinschaft soll dabei ihre Angelegenheit selbst besorgen können. Nur jene Aufgaben sind dem grösseren Verband zu überlassen, die über die spezifischen Interessen und über die Wirkungsmöglichkeiten der kleineren Gemeinschaft hinausgehen. So soll im Bundesstaat der Bund nur dort zuständig sein, wo die Gliedstaaten eine Aufgabe selber nicht bewältigen können. Der NFA basiert aber auch stark auf der ökonomisch-finanzwissenschaftlichen Föderalismustheorie. Diese Lehre diskutiert innerhalb des Schemas Zentralisierung / Dezentralisierung, welche öffentlichen Güter auf welcher Staatsebene bereitzustellen sind (vgl. Kasten). Im Vordergrund steht eine effiziente Produktion, man spricht von einer optimalen Ressourcenallokation. In einem zweiten Schritt werden verteilungspolitische Korrekturen bei der Mittelverteilung zwischen den Gebietskörperschaften (Einnahmenzuweisung, Finanzausgleich) vorgenommen. Je besser die Aufgaben auf die Staatsebenen verteilt sind, desto weniger Kompensationszahlungen sind nötig. Gleichzeitig wird das Risiko kleiner, dass Ressourcen in einem unübersichtlichen Ausgleichssystem versickern. Eine Reform des Finanzausgleichs setzt daher aus ökonomischer Sicht auch zuallererst bei der Aufgaben(neu)verteilung an.

Im Zentrum steht die fiskalische Äquivalenz

Eine optimale Bereitstellung von Gütern sieht die ökonomisch-finanzwissenschaftliche Lehre gewährleistet, wenn sich Entscheidungsträger, Kostenträger und Nutzniesser decken. Der Fachausdruck hierfür lautet „fiskalische Äquiva-

Was ist Finanzausgleich?

Die ökonomisch-finanzwissenschaftliche Föderalismustheorie kennt drei Idealtypen von Ausgleichsinstrumenten, um – nach erfolgter Aufgaben- und Einnahmenverteilung – die verbleibenden Unterschiede betreffend Finanzkraft und Finanzbedarf zwischen den Kantonen auszugleichen: den vertikalen und / oder horizontalen Finanzausgleich im engeren Sinn (Finanzkraftausgleich), den horizontalen (ausnahmesweise vertikalen) Lastenausgleich und die vertikalen Lenkungsbeiträge. Der Finanzausgleich im engeren Sinn ist ein sich auf die Finanzkraft der Kantone stützender Ausgleich, der Einnahmeverteilungsgerechtigkeit in Form von ungebundenen Finanzzuweisungen anstrebt.

In der Praxis werden Finanzausgleich, Lastenausgleich und Lenkungsbeiträge allerdings kombiniert und vermischt. Gebundene vertikale Finanzzuweisungen mit Lastenausgleichs- oder Lenkungsfunktion werden meistens mit einem Finanzkraftzuschlag versehen. Auch werden Lenkungs- und Lastenausgleichsbeiträge oft in ein und derselben Bundessubvention vermischt. Die Vermischung der finanzpolitischen Ziele und Instrumente schafft aber Intransparenz und wirkt sich oft negativ auf die einzelne Zielerreichung aus.

Vorteile der Dezentralisierung

Regional unterschiedliche Präferenzen könnnen besser berücksichtigt werden.

Die Kleinheit des Raums und der Wettbewerb zwischen den Einheiten fördern Innovationen.

Politikprogramme sind effektiver aufgrund der Bürgernähe.

Die Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen ist einfacher.

Die Bürokratie kann reduziert werden.

Vorteile der Zentralisierung

Spillovers können berücksichtigt werden.

Skalenerträge können genutzt werden.

Die Koordination ist einfacher.

Die minimale Versorgung mit einer bestimmten öffentlichen Leistung ist landesweit gesichert.

Umverteilungs- und Stabilisierungspolitik werden möglich.

lenz". Die Übereinstimmung von Entscheidungsträgern und Nutzniessern impliziert, dass sich das öffentliche Angebot nach den Präferenzen aller betroffenen Konsumenten / Wähler richtet. Die Deckung der Entscheidungsträger mit den Kostenträgern stellt die Produktionseffizienz sicher. Die Übereinstimmung von Nutzniessern und Kostenträgern schliesst das Auseinanderfallen von Kollektivgrenze und Leistungsstreubereich aus. So können räumlich externe Wirkungen, sogenannte Spillovers, verhindert werden.

Die Frage nach der optimalen Bereitstellung von öffentlichen Gütern umfasst somit einerseits Aspekte auf der Nachfrageseite, da jede Annäherung des Angebots an die Präferenzen der Individuen die Güterbereitstellung verbessert, andererseits Aspekte auf der Angebotsseite, da auch eine effizientere Produktion die Güterbereitstellung insgesamt optimiert. Tendenziell verlangt die Forderung nach homogenen Präferenzen kleine Kollektive. Demgegenüber kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass eine Vergrösserung des Kollektivs eine Senkung der Bereitstellungskosten pro Kopf der Bevölkerung, also sogenannte Skalenerträge, ermöglicht. Mit zunehmender Kollektivgrösse nehmen tendenziell auch die räumlich externen Wirkungen (Spillovers) ab, indem alle Nutzniesser auch als Kostenträger erfasst werden.

Interkantonale Zusammenarbeit zur Optimierung der Güterbereitstellung

Präferenz- und Spilloverkreis lassen sich aus ökonomischer Sicht – abgesehen von der effektiven Anpassung der Kollektivgrenzen – auch durch horizontale Zusammenarbeit der Teilkollektive erfassen. Dasselbe gilt für die Realisierung von Skalenerträgen. Da in bezug auf die Kantone von gegebenen Kollektivgrössen ausgegangen werden muss, kommt den Gemeinschaftsaufgaben für die Verbesserung der Güterbereitstellung grosse

répartition des tâches entre les collectivités. Mais étant donné que la NPF n'intègre pour ainsi dire aucune autre discipline scientifique dans le concept théorique, les propositions de désenchevêtrement dans les différents domaines d'activité sont le résultat d'une conception partiale de la situation. Par ailleurs, les problèmes touchant à la réalisation pratique, à l'acceptance politique et à l'hétérogénéité cantonale sont peu évoqués comme le prouve la proposition faite dans le domaine de la conservation des monuments historiques. A cela s'ajoute que dans ce domaine particulier, la théorie n'a pas été discutée avec assez de minutie et qu'aucune référence n'est faite au principe de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale. La proposition faite ne permet pas de tirer des conclusions positives en faveur du désenchevêtrement. L'auteur de ce rapport parvient même à la conclusion que l'aide financière fédérale est nécessaire et que le principe d'équivalence fiscale n'est pas applicable dans le domaine de la conservation des monuments historiques.

D'une manière générale, la proposition de réforme paraît trop peu claire dans le domaine de la conservation des monuments historiques. Il existe des contradictions entre le texte et les bases juridiques. Par ailleurs, on part de principes qui n'existent pas (par ex. la collaboration intercantonale). Nul ne peut dire dans quelle mesure la répartition des tâches dans

le domaine du financement de la restauration des objets aura des effets sur d'autres domaines de la répartition des tâches et sur d'autres prestations fédérales. Compte tenu de ces imprécisions, il est impossible de porter un jugement définitif sur la proposition de désenchevêtrement partiel dans le domaine de la conservation des monuments historiques. Pour le moment, son application et son utilité sont très contestables.

Bedeutung zu. Zudem stellen die Kantone multifunktionale Kollektive dar, was ein Abstimmen der Kollektivgrösse aufs einzelne Gut sowieso verunmöglicht. Die organisatorische Struktur der horizontalen Zusammenarbeit muss allerdings gewährleisten, dass sich das Angebot nach den Präferenzen der Konsumenten / Wähler richtet. Denkbar ist, dass die Teilkollektiven ungebundene oder gebundene Finanzzuweisungen zur Kompensation der Spillovers aushandeln (horizontaler Lastenausgleich). Kann für Leistungen eine Preisdifferenzierung zwischen Auswärtigen und Heimischen durchgesetzt werden, so ist es möglich, von den Auswärtigen auf individueller Ebene eine Abgeltung der Spillovers zu erreichen. Skalenerträge lassen sich, ohne die Kollektivgrenze zu beeinflussen, erzielen, wenn ein Kollektiv ein bestimmtes Gut nicht selber produziert, sondern dieses bei einem anderen Kollektiv einkauft. Dies senkt aufgrund der erhöhten Produktionsmenge die Durchschnittskosten. Besteht für eine Aufgabe die Möglichkeit, nichtöffentliche Produktionseinheiten zu bilden, so kann davon ausgegangen werden, dass mögliche Kostenvorteile auch ausgeschöpft würden.

Obleich mit der Neuverteilung der Rollen, Kompetenzen und Aufgaben von Bund und Kantonen viel mehr als nur Finanzbeziehungen reformiert werden sollen, ist der NFA theoretisch rein ökonomisch-finanzwissenschaftlich und daher einseitig abgestützt.

Weshalb soll der Bund eingreifen?

Falls freiwillige Zusammenarbeit der Teilkollektive (Kantone) scheitert, muss das übergeordnete Kollektiv (Bund) Kompensationszahlungen durchsetzten oder leisten. Dieser vertikale Lastenausgleich sollte aber nur als Ausnahme zum Zuge kommen. Das übergeordnete Kollektiv kann Spillovers auch indirekt durch die Festlegung von Minimalstandards, die in der Regel mit zweckgebundenen finanziellen Anreizen (Lenkungsbeiträgen) verbunden sind, abgelten. Ein häufiger Grund für Lenkungsbeiträge sind Güter, von denen angenommen wird, dass sich die Konsumenten / Wähler ihres Nutzens nicht voll bewusst sind, ihr erhöhter Konsum aber im gesellschaftlichen Interesse liegen würde. Ein solches Gut dürfte auch die Denkmalpflege darstellen. Minderheitenschutz, Koordinationserfordernisse einzelner Leistungen der Teilkollektive an das Kollektivgüterangebot der grösseren, meist übergeordneten Kollektive oder makroökonomische Ziele des Zentralstaates können weitere Beweggründe für Lenkungsbeiträge sein.

Das Problem vertikaler Lastenausgleichszahlungen und Lenkungsbeiträge

Vertikale Lastenausgleichszahlungen und Lenkungsbeiträge führen zu einer Mischfinanzierung, die im Widerspruch zum Äquivalenzprinzip steht. In der Schweiz ist eine starke Ausgabenverflechtung zwischen den Staatsebenen bekanntlich die Regel. Bemängelt wird dabei die Verwischung der Verantwortung. Darüberhinaus werden vertikale Finanzzuweisungen in der Praxis hauptsächlich aufwandorientiert festgelegt. Dies veranlasst den Empfänger oft nicht zu einem wirtschaftlichen Handeln und kann darauf hinauslaufen, dass die Subventionierung den Ressourceneinsatz im Endeffekt sogar negativ beeinflusst.

II. Kritik am theoretischen Gerüst

Der NFA ist theoretisch einseitig abgestützt

Obleich mit der Neuverteilung der Rollen, Kompetenzen und Aufgaben von Bund und Kantonen viel mehr als nur Finanzbeziehungen reformiert werden sollen, ist der NFA theoretisch rein ökonomisch-finanzwissenschaftlich und daher einseitig abgestützt. Der Öffentlichkeit wurde der NFA gleichwohl – und im Gegensatz zur theoretischen Ausrichtung – als staatspolitisches und nur zweitrangig als finanzpolitisches Projekt präsentiert.

Grundsätzlich ist unbestritten, dass die Ökonomie normative Erkenntnisse zur Aufgabenverteilung zwischen Gebietskörperschaften liefern kann. Mit der

starken Anlehnung an die ökonomisch-finanzwissenschaftliche Theorie werden im NFA aber Fragen der Praxistauglichkeit und der politischen Akzeptanz der Reformvorschläge vernachlässigt. Dies hat sich im Rahmen der beiden Vernehmlassungen zum Projekt gezeigt. Gerade in der Denkmalpflege wurde der Praxisnutzen der Reform bezweifelt.

Die kantonalen Unterschiede werden zu wenig beachtet

Die ökonomisch-finanzwissenschaftliche Föderalismustheorie geht in ihren Grundannahmen davon aus, dass zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben passende Kollektive gebildet werden müssen. In der Realität haben wir es aber mit bereits bestehenden Kollektiven, konkret mit 26 Kantonen zu tun, die sich bezüglich Grösse, Leistungsstruktur und Leistungsfähigkeit stark unterscheiden. Diese wichtige Tatsache übergeht die Theorie. Folglich weist der NFA auch eine Schwachstelle im Umgang mit der kantonalen Heterogenität auf. Grosse kantonale Unterschiede bestehen gerade auch bezüglich der Ressourcen, welche für die Denkmalpflege eingesetzt werden.

Die Verteilungskriterien der Lehre sind konkret nicht immer fassbar

Die ökonomische Aufgabenverteilung ist weniger eindeutig, als es auf den ersten Blick scheint und verlangt auch, dass Werturteile gefällt werden. So stehen die Verteilungskriterien (vgl. Kasten) zum Teil in Konkurrenz zueinander oder sind quantitativ nicht erfassbar. Zudem werden sie mit unterschiedlichen Gütern konfrontiert, deren Nutzen nicht immer empirisch erhoben oder deren Nutzniesserkreis nicht klar abgegrenzt werden kann. Dies trifft im Speziellen auch auf die Denkmalpflege zu (siehe unten). Schliesslich kann in der Praxis aus politischen Erwägungen der wirtschaftlich optimale Einsatz der Ressourcen nicht immer das dominante Beurteilungskonzept sein.

Der Dezentralisierungsgedanke ist nicht auf das Verhältnis Bund / Kantone zu beschränken

Dezentralisierung ist ein Kernbegriff in der ökonomisch-finanzwissenschaftlichen Föderalismuslehre. Gerade dieser Begriff wird aber in der Literatur weder einheitlich noch eindeutig verwendet. So wird er je nach dem – und gerade auch im NFA – einmal auf die Politikformulierung, dann auf den Politikvollzug oder gleichzeitig auf mehrere Phasen im politischen Prozess bezogen. Was genau unter einer Dezentralisierung verstanden wird, sollte aber im konkreten Fall aufgezeigt werden. Insbesondere können die in der Theorie genannten Vorteile einer Dezentralisierung nicht ohne weiteres auf das Verhältnis Bund / Kantone reduziert werden, wie dies im NFA gemacht wird. Dies ist gegenüber der Dezentralisierungsidee inkonsequent und stellt wohl eine fragwürdige Anwendung der Theorie auf die Praxis dar, weil im Normalfall noch dezentralere Einheiten als die Kantone an der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung beteiligt sind. Sollen die Transaktionen zwischen Bund und Kantonen entflochten werden, so wirkt sich dies auf die Tätigkeiten der Städte und Gemeinden aus. Hier müssten auch für die Denkmalpflege noch entsprechende Überlegungen angestellt werden.

Die konzeptionelle Beschränkung des NFA auf die beiden oberen Ebenen des Bundesstaates wurde zu Recht wiederholt kritisiert. Sie ist allerdings nicht auf die dezentralisierungsfreundliche ökonomische Föderalismuslehre zurückzuführen. Eher kommt hier eine etwas antiquierte Staatsrechtslehre zum Ausdruck, die sich auf die Betrachtung eines zweistufigen Bundesstaates beschränkt. Das zweistufige Reformkonzept führt zudem besonders gut vor Augen, dass die Finanzbeziehungen, die der Bund mit den Kantonen unterhält, Ausgangspunkt und Schwergewicht des NFA-Projekts darstellen. In den einzelnen Aufgabenbereichen werden auch hauptsächlich die Finanzen entflochten. Die rechtlichen und organisatorischen Ressourcen werden nur zum Teil oder sekundär in die Reformüberlegungen miteinbezogen. Dies trifft auch für die Denkmalpflege zu (siehe unten).

Entflechtung: ein Widerspruch zu Probleminterdependenzen und Globalisierung?

Heute stellt sich auch die Frage, ob in einer hoch verflochtenen Gesellschaft mit vernetzten Problemzusammenhängen und in Anbetracht der fortschreitenden

Globalisierung eine Aufgabentrennung zwischen den Staatsebenen überhaupt noch zeitgemäss und sinnvoll ist. Als Alternative zur Entflechtungsstrategie wäre für jeden Aufgabenbereich zu überlegen, welche gebundenen Mittel durch ungebundene ersetzt werden könnten und wie bessere Koordination und Kooperation erreicht werden könnte; dies allenfalls unter gezielterem Einbezug nichtstaatlicher Akteure.

III. Die Teilentflechtung im Bereich Denkmalpflege

Der Vorschlag ist finanz- und bundeslastig

Die Teilentflechtung im Bereich „Denkmal-, Heimat- und Ortsbilderschutz" sieht vor, dass der Bund sich aus der Finanzierung von lokalen und regionalen denkmalpflegerisch bedeutenden Objekten zurückzieht, hingegen Objekte von nationaler Bedeutung zu 100% finanziert. Dieser Reformvorschlag hakt ressourcenbezogen klar bei den Finanzen und akteurbezogen beim Bund ein. Betrachtet wird nicht der umfassende Aufgabenbereich Denkmalpflege und Heimatschutz, sondern nur ein, wenn auch zentraler, Aspekt davon, nämlich die Finanzierung von schützenswerten Kulturobjekten. Offensichtlich zur Auflösung der Mischfinanzierung, die dem Äquivalenzprinzip widerspricht, soll bei der Finanzierung von Objektrestaurierungen die Bundeskompetenz geändert werden. Die geltende Regelung versetzt den Bund unter anderem in die Lage, freiwillig die Restaurierung von Objekten mit regionaler und lokaler Bedeutung finanziell zu unterstützen. Diese Möglichkeit soll in Zukunft für den Bund nicht mehr bestehen. Der erste Part der Teilentflechtung erweitert somit genau genommen nicht den Zuständigkeitsbereich der Kantone, sondern schränkt die Optionen des Bundes ein. Im weiteren würde die NFA-Teilentflechtung dem Bund eine neue Pflicht auferlegen und den Kantonen gleichzeitig eine Zuständigkeit absprechen: Besteht heute für den Bund rechtlich die Möglichkeit, Finanzhilfen an die Restaurierung von Kulturobjekten mit nationaler Bedeutung auszurichten, soll er in Zukunft dazu verpflichtet sein und zwar als alleiniger staatlicher Finanzierer. Es wird folglich nicht dezentralisiert oder kantonalisiert, sondern zentralisiert.

Betrachtet wird nicht der umfassende Aufgabenbereich Denkmalpflege und Heimatschutz, sondern nur ein, wenn auch zentraler, Aspekt davon, nämlich die Finanzierung von schützenswerten Kulturobjekten.

Noch Fragezeichen bei den Rechtsgrundlagen

Die rechtliche Umsetzung der Teilentflechtung wird darin gesehen, dass der Satzbeginn von Artikel 78 Abs. 3 der Bundesverfassung gestrichen und das Natur- und Heimatschutzgesetz (Artikel 13, 16a und 17) entsprechend angepasst wird. Neu würde Absatz 3 wie folgt lauten: „Er kann Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern". Diese Modifizierung der Verfassungsgrundlage entspricht aber in mehrerer Hinsicht nicht dem Wortlaut des Entflechtungsvorschlags. Wenn der Anfang des heutigen Absatz 3 („Er kann Bestrebungen des Natur und Heimatschutzes unterstützen") gestrichen wird, wirkt sich dies nicht nur auf die Mitfinanzierung der Restaurierung von Kulturobjekten von regionaler und lokaler Bedeutung aus. Vielmehr würden abgesehen von der Sonderbehandlung von Objekten von nationaler Bedeutung sämtliche freiwilligen Leistungen des Bundes dahinfallen. Die Auswahl der zu revidierenden NHG-Artikel spricht allerdings dafür, dass dies nicht die Absicht der Verfasser ist. Die aufgezeigte Modifizierung der Verfassungsgrundlagen entspricht des weitern nicht der Formulierung, wonach der Bund in Zukunft die Finanzierung der Restaurierung von Kulturobjekten mit nationaler Bedeutung zu 100% übernehmen würde. Diese Bundespflicht wird mit der aufgezeigten Verfassungsänderung rechtlich nicht umgesetzt.

Der Vorschlag wirft ausserdem die Frage auf, in welchem Verhältnis die

volle Finanzierung von Kulturobjekten durch den Bund, abgesehen von der Verantwortung für bundeseigene Bauten, zur verfassungsmässig festgehaltenen Zuständigkeit der Kantone im gesamten Aufgabenbereich steht (Art. 78 BV).

Die Verfassung bringt zum Ausdruck, dass die Pflege des kulturellen Erbes auch im nationalen Interesse erfolgt (Art. 69, Abs. 2 BV). Es fragt sich, ob die Verfassung richtig interpretiert wird, wenn das nationale Interesse in Zukunft im Bereich der Restaurierung nur auf eine bestimmte Objektkategorie ausgelegt wird. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die im Rahmen der Subventionspraxis eingestuften Kulturobjekte von lokaler und regionaler Bedeutung nicht prägender sind für die „Kulturlandschaft Schweiz" als die Objekte von nationaler Bedeutung und ob somit nicht erstere im Zentrum des nationalen Interesses stehen müssten. Diese Überlegung hinterfragt allerdings die bestehende Subventionspraxis und ihre gesetzlichen Grundlagen.

Es wird folglich nicht dezentralisiert oder kantonalisiert, sondern zentralisiert.

Die Teilentflechtung und ihr Nutzen sind unklar

Neben den Widersprüchen zwischen Text und Rechtsgrundlagen enthält der Vorschlag noch weitere Unklarheiten, indem er von Voraussetzungen ausgeht, die nicht bestehen. Zu erwähnen sind insbesondere die interkantonale Zusammenarbeit und das flächendeckende Inventar der schweizerischen Kulturobjekte von nationaler Bedeutung. Hier werden einige organisatorische Fragen aufgeworfen. Der Vorschlag stiftet auch Verwirrung darüber, inwiefern sich die Aufgabenteilung in der Finanzierung von Objektsanierungen auch auf andere Bereiche der Aufgabenwahrnehmung und auf andere Bundesleistungen auswirkt. Angesprochen sind die Standardsetzung, die Vermittlung von Sachkompetenzen und das Expertenwesen.

Der Vorschlag geht in keinerlei Hinsicht auf die Situation der einzelnen Kantone ein. Dies erscheint im Rahmen einer Reform, welche die Stärkung der Kantone propagiert, doch sehr fragwürdig. Erstaunlicherweise sind dem Vorschlag generell kaum Aussagen zum Nutzen der Teilentflechtung zu entnehmen. Auf die im Projekt ansonsten stark betonten Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz wird kein expliziter Bezug genommen. Es ist daher nicht ersichtlich, inwiefern sich mit der neuen Lösung die im theoretischen Teil hervorgehobenen Gewinne bei der Entflechtung eines Politikbereiches erzielen lassen.

Keine Verbesserung der fiskalischen Äquivalenz

Was die fiskalische Äquivalenz betrifft, so ist das Prinzip auf die Denkmalpflege kaum anwendbar. Der Bereich ist in besonders starkem Mass auf Kooperation, Verständigung, Interessenausgleich und Wissensaustausch angewiesen. Dies und die Tatsache, dass auch die Eigentümer der Kulturobjekte in die Aufgabenwahrnehmung eingebunden sind, macht alleinige Zuständigkeiten praktisch unmöglich. Zudem lässt sich der Nutzniesserkreis nicht eindeutig eingrenzen. Der ideelle Wert der Denkmalpflege ist schwer messbar. Jedes Kulturobjekt hat sowohl einen Eigenwert wie einen Wert als Bestandteil einer Kulturlandschaft. Je nach Betrachtungsweise können Nutzniesser auf der Ebene des Individuums (z.B. Gesellschaftsmitglieder, Eigentümer), sozialer Kollektive (z.B. Quartieranwohner, Stadtbevölkerung), institutioneller Kollektive (z.B. Gemeinde, Stadt, Kanton, Nation) sowie innerhalb des Wirtschaftssystems (z.B. Tourismus oder spezialisiertes Gewerbe) gesehen werden.

Subsidiäre Bundeshilfe – noch – eine Notwendigkeit

Dem Bund kommt im Sinn der Subsidiarität die Rolle zu, dort den Kantonen zu helfen, wo sie die Aufgabe allein nicht bewältigen. Er hat in diesem Verständnis auch Aufbauarbeiten zu leisten. Es stellt sich nun die Frage, ob die Aufbauphase in der Denkmalpflege als abgeschlossen betrachtet werden kann. Heute sind in fast allen Kantonen kantonale Denkmalpflegestellen (Ausnahme AI) und weitgehend gesetzliche Grundlagen zur Wahrnehmung von Denkmalpflege vorhanden, wenn auch in stark unterschiedlichem Mass. Aus heutigem Verständnis genügt

es aber kaum, daran den Stand der Aufbauarbeiten zu messen. Wichtig erscheint, die Situation im Bereich Inventarisierung sowie die Verbreitung und den Zugriff auf Fachkenntnisse bei der Beurteilung dieser Frage mitzuberücksichtigen. Die Inventarisierung ist noch im Aufbau. Bezüglich Know-how und Finanzhilfen hat sich der Bund im Laufe der Aufbauarbeiten selbst eine derart wichtige Rolle gegeben, dass sein Rückzug die Funktionsfähigkeit des Systems in einigen Kantonen in Frage stellen würde. Zur Aufbauarbeit würde somit auch die Vorbereitung eines Systemwechsels gehören. Zu denken ist an horizontale Zusammenarbeitsformen oder an neue Netzwerke zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Es ist zu überlegen, welche Unterstützung der Bund in dieser Sache leisten könnte.

Fazit

Es drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass der Teilentflechtungsvorschlag für die Denkmalpflege grundsätzlich einer einseitigen theoretischen Denkweise entspringt. Zudem ist die Umsetzung des gewählten theoretischen Ansatzes in konkrete Reformen für die Denkmalpflege nicht gelungen. Die Theorie wurde zu wenig sorgfältig diskutiert. Der Vorschlag erscheint oberflächlich, widersprüchlich und zu wenig klar. Er kann daher nicht abschliessend beurteilt werden. Vorläufig sind die Umsetzbarkeit und der Nutzen der Teilentflechtung für die Denkmalpflege als schlecht einzustufen. Dass der Finanzausgleich in der Schweiz reformiert werden muss, wird nicht bestritten. Es kann aber kaum die Meinung sein, dies mit substantiellen Einbussen in einzelnen Aufgabenbereichen zu bewerkstelligen.

Daniela Obrecht, Lic. Phil. I.
Alte Landstr. 103
8700 Küsnacht

Die Autorin des Artikels hat am politikwissenschaftlichen Institut der Universität Zürich eine wissenschaftliche Arbeit zu folgendem Thema verfasst: Föderalismusreform im Rahmen des Projekts Neuer Finanzausgleich (NFA) – Optimierte staatliche Aufgabenwahrnehmung durch Kantonalisierung? – Theoretische und methodische Überlegungen zur Entwicklung und Beurteilung von Kantonalisierungsvorschlägen sowie explorative Fallstudie zur Denkmalpflege. Die Arbeit kann bei der NIKE erworben werden.

... damit unsere Vergangenheit auch eine Zukunft hat

Résumé

Au cours des dernières années, le commerce et la circulation des biens culturels ont très nettement augmenté au niveau international. Le chiffre d'affaires croissant dans le domaine du commerce de l'art évolue au même rythme que l'expansion du commerce illégal. La protection du patrimoine culturel est un des principes fondamentaux de la

In den letzten Jahrzehnten hat der internationale Handel und Verkehr mit Kulturgütern deutlich zugenommen. Mit dem wachsenden Umsatz im Kunsthandel geht auch die Ausdehnung des illegalen Handels einher.

Der global agierende illegale Handel mit Kulturgütern steht zusammen mit dem illegalen Drogen- und Waffenhandel statistisch an der Spitze des unrechtmässigen Handelsgeschäfts; der weltweite Jahresumsatz wird auf mehrere Milliarden Franken geschätzt. Die steigende Nachfrage nach Kulturgütern führt zum Kulturgüterdiebstahl sowie zur Plünderung der kulturgüterreichen Mittelmeerländer und der Länder Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, insbesondere durch systematische Raubgrabungen in grossem Umfang. Diebstähle aus Museen, Schlössern, Kirchen und Sammlungen häufen sich aber auch in unseren Breitengraden. Kulturgüter werden gestohlen, illegal ausgegraben, zerstückelt und über Staatsgrenzen geschmuggelt, in der stillen Hoffnung, im Ausland wisse niemand etwas von der illegalen Herkunft der Gegenstände und dass gnädige ausländische Gesetze ihre wirksame Veräusserung erleichtern.