



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

A-Post

Bundesamt für
Bevölkerungsschutz
Zivilschutz
Recht
Monbijoustrasse 51A
3003 Bern

Zug, 18. Juni 2013 hs

Totalrevision des Bundesgesetzes über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten (KGSG)

Vernehmlassung des Kantons Zug

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. März 2013 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, bis 24. Juni 2013 an der Vernehmlassung betreffend die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten teilzunehmen. Gestützt auf ein internes Mitberichtsverfahren nehmen wir zur Vorlage Stellung.

I. Vorbemerkung

1. Stossrichtung E-KGSG

Die Anstrengungen des Bundes, das KGSG anzupassen, insbesondere bezüglich der Änderungen in der schweizerischen Gesetzgebung und der Bestimmungen des Zweiten Protokolls zum Haager Abkommen von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten, werden vom Kanton Zug ausdrücklich begrüsst. Positiv festzuhalten ist ferner der Standpunkt des Bundes, dass sich der Schutz von Kulturgütern heute vor allem auf Präventions- und Schadensbewältigungsmassnahmen im Zusammenhang mit natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen ausdehnen muss.

Zentrale Problempunkte sind aus unserer Sicht die Frage der Verfassungsmässigkeit der Vorlage sowie die zu geringen vor allem finanziellen Unterstützungsleistungen des Bundes, insbesondere für Kulturgüter von nationaler Bedeutung und für Welterbe-Stätten.

2. Verfassungsmässigkeit

Der Kanton Zug ist der Ansicht, dass der Bund lediglich bei bewaffneten Konflikten eine umfassende Kompetenz zur Regelung des Kulturgüterschutzes hat, nicht aber bei Katastrophen und Notlagen. Die Kompetenz des Bundes ist nach Art. 61 der Bundesverfassung (BV) auf die Gesetzgebung über den zivilen Schutz von Personen und Gütern im Rahmen von bewaffneten Konflikten (Abs. 1) und den Erlass von Vorschriften über den Einsatz des Zivilschutzes bei Katastrophen und in Notlagen (Abs. 2) beschränkt. Art. 61 Abs. 2 BV statuiert somit lediglich die Einsatzmöglichkeit des Zivilschutzes im Fall von Katastrophen und anderen Notlagen. Verschiedene der in Art. 5 und Art. 6 E-KGSG im Zusammenhang mit Katastrophen und Notlagen vorgesehenen zivilen Schutzmassnahmen gehen weit über die Thematik des Einsatzes des Zivilschutzes hinaus, auf den sich die Bundeskompetenz nach Art. 61 Abs. 2 BV erstreckt (z.B. Planung von Notfallmassnahmen gegen Feuer oder Gebäudeeinsturz; Massnahmen zur Vorbereitung der Verlagerung von beweglichem Kulturgut, die unabhängig vom Zivilschutz erfolgen, beispielsweise mittels Ausbildung oder Anleitung des Nicht-Zivilschutz-Personals; Bereitstellung von angemessenen Schutzmassnahmen an Ort und Stelle wie z.B. Schutzkonzepte zur Vorbereitung von Diebstahl, Vandalismus oder Naturkatastrophen). Bei diesen Themen fehlt es dem Bund an einer Regelungskompetenz. Die entsprechenden Regelungen greifen damit (substanziell) in die Kulturhoheit der Kantone gemäss Art. 69 BV ein bzw. – allgemein und auch präziser – in den Kompetenzbereich der Kantone nach Art. 3 und 42 BV. Sie sind daher verfassungswidrig.

Schliesslich ist auch noch auf den Begriff der Güter in Art. 61 BV hinzuweisen. Der Begriff ist offen. Doch der Bund hat wohl nur eine originäre Zuständigkeit für Regelungen über Güter in seinem Eigentum, sowie für Güter von nationaler Bedeutung. Die Haager Konvention von 1954 und das ZP II, aber auch die UNESCO-Konvention von 1972 sowie die Granada-Konvention legen nahe, dass sich der Bund um den Kulturgüterschutz von Objekten von nationaler, gesamtschweizerischer Bedeutung kümmern muss. Bei diesen Objekten hat der Bund aus dem Konventionsrecht folgend unbestrittenermassen legislatorische Aufgaben zur Prävention von Schäden aus Katastrophen und Notlagen im Sinn von Art. 61 Abs. 2 BV.

Aus den vorgehenden Ausführungen folgt, dass sich die Regelungen betreffend den Kulturgüterschutz bei Katastrophen und Notlagen auf den Einsatz des Zivilschutzes zu beschränken haben. Die Regelung des Kulturgüterschutzes allgemein ist auf Objekte von nationaler, gesamtschweizerischer Bedeutung zu beschränken.

3. Unterstützung der Kantone durch den Bund

Als problematisch ist zu beurteilen, dass der Bund den Kantonen mit der vorliegenden Totalrevision weitreichende neue Aufgaben und Verantwortlichkeiten überträgt, insbesondere im Bereich des Schutzes von Kulturgütern bei Katastrophen und in Notlagen. Dies gilt aber auch bei bewaffneten Konflikten, wo der Bund die geeigneten Schutzmassnahmen zumindest präziser festlegt, ohne die Kantone bei der Aufgabenerfüllung auf substanzielle Art und Weise zu unterstützen, sondern im Gegenteil die Beiträge an Sicherstellungsdokumentationen und Sicherungskopien streichen will.

II. Anträge

1. **Art. 3 Abs. 3 E-KGSG:** "Er unterhält Kontakte mit betroffenen kantonalen Fachstellen, mit den Fachverbänden und auch auf internationaler Ebene Kontakte im Bereich des Kulturgüterschutzes."

2. **Art. 4 Bst. b E-KGSG:** "... und unterstützt die Kantone bei der Vorbereitung und Durchführung der in ihre Zuständigkeit fallenden Massnahmen, bei Kulturgütern von nationaler Bedeutung insbesondere mittels Ausrichtung von Finanzhilfen."

3. **Art. 4 Bst. h E-KGSG:** "Er ~~kann~~ bildet Personal von kulturellen Institutionen im Bereich des Kulturgüterschutzes ~~ausbilden.~~ ..."

4. **Art. 5 Abs. 3 E-KGSG:** "Sie erstellen von ihren besonders schutzwürdigen Kulturgütern Sicherstellungsdokumentationen und fotografische Sicherheitskopien, die getrennt von den Originalen an geschützten Orten aufzubewahren sind."

5. **Art. 5 Abs. 4 E-KGSG:** "Sie planen Notfallmassnahmen zum Schutz gegen Feuer, Wasser und Gebäudeeinsturz".

6. **Art. 6 E-KGSG:** Es soll klarer festgehalten werden, wer für die hier vorgeschriebenen Massnahmen zuständig ist.

7. **Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 E-KGSG**

Art. 7 Abs. 1: "Der Bundesrat kann in Zusammenarbeit mit dem betreffenden Kanton für ein Kulturgut von nationaler Bedeutung bei der UNESCO ein Gesuch um Erlangung des Sonder-schutzes nach den Artikeln 8-11 des Abkommens einreichen." Abs. 2: "Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) stellt im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) und dem betreffenden Kanton den Antrag auf Einreichung des Gesuchs".

Art. 8 Abs. 1: "Der Bundesrat kann in Zusammenarbeit mit dem betreffenden Kanton für ein Kulturgut von nationaler Bedeutung bei der UNESCO ein Gesuch um Erlangung des verstärkten Schutzes nach den Artikeln 10-14 des Zweiten Protokolls einreichen." Abs. 2: "Das VBS stellt im Einvernehmen mit dem EDI und dem betreffenden Kanton den Antrag auf Einreichung des Gesuchs".

8. **Art. 13a (neu):** "Der Bund leistet Finanzhilfen an die Vorbereitung und Durchführung von in die Zuständigkeit der Kantone fallenden Massnahmen für Kulturgüter von nationaler Bedeutung".

9. **Ressourcenverzeichnis:** Der Bund soll ein nationales Ressourcenverzeichnis (nationaler Expertenpool) für den Fall von Notlagen und Katastrophen führen.

10. **Sicherheitskopien:** Die Verantwortung für die Beschaffung und Archivierung der Sicherheitskopien soll beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz liegen.

11. **Archivierung:** Der Bund soll die Kosten für die Archivierung der Sicherheitskopien auf Stufe Bund tragen.

12. Kennzeichen Kulturgüterschild: Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz soll die Kennzeichen Kulturgüterschild beschaffen und an die Kantone verteilen. Der Bund soll die Kosten dafür übernehmen.

13. Begrifflichkeiten: Die Begriffe Kulturgüter, Sicherstellungsdokumentation und Sicherheitskopie sollen klar definiert werden.

14. Erläuternder Bericht E-KGSG, Ziff. 3.2: In der Vorlage muss deutlicher gemacht werden, dass die vorliegenden Änderungen beträchtliche finanzielle und allenfalls auch personelle Mehrbelastungen für die Kantone nach sich ziehen.

III. Begründung

Zum Antrag 1: Gemäss Botschaft sollen hier auch Kontakte zu den kantonalen Kulturgüterschutzstellen (KGS-Stellen), den kantonalen Denkmalpflegestellen, den Kantonsarchäologen oder den Fachverbänden dazugehören. Dies ist im Gesetz entsprechend abzubilden.

Zum Antrag 2: Der Kanton Zug spricht sich ausdrücklich gegen die Streichung der Bundesbeiträge an Sicherstellungsdokumentationen aus. Durch die Streichung der Bundesbeiträge könnte die langfristige Datensicherung der wichtigsten Kulturgüter gefährdet werden. Es ist leider davon auszugehen, dass die Kantone und Institutionen in Zukunft weniger Dokumentationen und Inventare erstellen werden, was jedoch nicht im Sinne eines umfassenden und wirkungsvollen Kulturgüterschutzes sein kann. Die aufgrund des Haager-Abkommens und des Zweiten Protokolls bestehende Verpflichtung, in Friedenszeiten das auf dem Staatsgebiet der Schweiz befindliche Kulturgut gegen die voraussehbaren Folgen eines bewaffneten Konflikts zu sichern und dafür alle geeigneten Massnahmen zu treffen, namentlich die in Art. 5 des Zweiten Protokolls genannten, betrifft auch den Bund und nicht nur die Kantone. Die Verantwortung des Bundes erstreckt sich nicht allein auf Kulturgüter, die sein Eigentum oder ihm anvertraut sind, sondern wenigstens auch auf Kulturgüter von nationaler Bedeutung, die nicht in seinem Eigentum oder ihm anvertraut sind. Dazu zählen insbesondere solche Kulturgüter, für deren Erhaltung ein staatspolitisches Interesse besteht, wie diejenigen Kulturgüter mit Welterbe-Status.

Zum Antrag 3: Die Ausbildung des Personals von kulturellen Institutionen im Bereich des Kulturgüterschutzes soll durch den Bund gewährleistet werden. Durch eine solche Regelung kann sichergestellt werden, dass das Personal der kulturellen Institutionen in den Kantonen über das gleiche Ausbildungsniveau verfügt. Nur so kann der Schutz der Kulturgüter wirksam gewährleistet werden, denn in einem Notfall sind es die Institutionen selbst, die am stärksten gefordert sind und die getroffenen Massnahmen zu tragen haben.

Zum Antrag 4: Der Auftrag zur Erstellung von Sicherstellungsdokumentationen und Sicherheitskopien erstreckt sich gemäss geltendem Gesetz (Art. 10 und Art. 11 KGSG) nur auf besonders schutzwürdige unbewegliche Kulturgüter. In der Praxis wurden jeweils entsprechende Schutzmassnahmen bei Kulturgütern von nationaler und regionaler Bedeutung von Bund und Kanton (mit-)finanziert. Das Kriterium der Besonderheit fällt mit der neuen Regelung weg. Würden die Kantone für alle Kulturgüter auf ihrem Gebiet, d.h. auch für solche von lokaler Bedeutung, Sicherstellungsdokumentationen oder Sicherheitskopien erstellen müssen, wäre dies mit massiven (Mehr-)Kosten verbunden.

Zum Antrag 5: Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb an dieser Stelle nur Feuer und Gebäudeeinsturz ausdrücklich erwähnt werden und insbesondere Wasser unbenannt bleibt.

Zum Antrag 6: Art. 6 Abs. 2 nennt die "zuständigen Behörden". Der Ausdruck wird aber nirgendwo definiert. Es ist unklar, ob darunter der Bund gemäss Art. 3, das BABS gemäss Art. 4 und die von den Kantonen für die Sicherung der Kulturgüter bezeichneten Stellen gemäss Art. 5 Abs. 1 E-KGSG fallen. Wenn dies der Fall ist, ist die Zuständigkeit für einige der in Art. 6 Abs. 1 und 2 vorgesehenen zivilen Schutzmassnahmen unklar, da sie weder in Art. 3, Art. 4 oder Art. 5 festgehalten sind (z.B. die Vorbereitung der Verlagerung von beweglichem Kulturgut oder die Bereitstellung von angemessenem Schutz an Ort und Stelle). Wenn die Zuordnung ohne Bezugnahme auf Art. 3, Art. 4 und Art. 5 E-KGSG erfolgt, bleibt offen, für welche Kulturgüter die Behörden des Bundes und für welche die Behörden der Kantone zuständig sind.

Zum Antrag 7: In den Erläuterungen zu Art. 8 (vgl. S. 13) ist die Rede davon, dass der Bundesrat das Gesuch um Erlangung des verstärkten Schutzes in Zusammenarbeit mit dem betreffenden Kanton bei der UNESCO einreicht. Dies müsste auch für das Gesuch um Erlangung des Sonderschutzes gelten und wäre im Gesetz entsprechend festzuschreiben.

Zum Antrag 8: Art. 13 E-KGSG stimmt weitgehend mit dem bisherigen Art. 22 KGSG überein. Allerdings wurden die Art. 23, 24 und 25 des aktuellen KGSG gestrichen. Diese sehen Beitragsleistungen des Bundes an Kosten von Sicherungsmassnahmen nichtbaulicher Art wie Sicherstellungsdokumente und Sicherheitskopien von höchstens 20 Prozent vor. Art. 13 E-KGSG wäre daher aufgrund der vorangegangenen Ausführungen, insbesondere aber aufgrund der aus dem Haager-Abkommen und dem Zweiten Protokoll folgenden Mitverantwortung des Bundes für die Sicherung des auf seinem Staatsgebiet befindlichen Kulturguts zwingend um einen neuen Art. 13a E-KGSG zu ergänzen, der die Ausrichtung von Beiträgen oder Finanzhilfen regelt.

Zum Antrag 9: In einer Notlage sind die Kantone auf rasch zur Verfügung stehendes Fachwissen angewiesen. Die wenigsten Kantone verfügen jedoch über die entsprechenden Fachpersonen. Ein nationaler Expertenpool könnte ohne grossen administrativen Aufwand und innert kürzester Zeit, die betroffenen Kantone und Institutionen fachspezifisch unterstützen.

Zum Antrag 10: Die wenigsten Kantone haben geeignete Aufbewahrungsorte um Mikrofilme professionell einzulagern und zu bewirtschaften. Hier besteht die Gefahr einer improvisierten Lagerung, die letztlich zum Verlust der Mikrofilme führen kann. Zumindest für die Objekte von nationaler Bedeutung soll deshalb die Einlagerung von Sicherheitskopien im Eidgenössischen Mikrofilmarchiv beibehalten werden, so dass auch in Zukunft die Dokumentation der Kulturgüter gesamtschweizerisch koordiniert und nachhaltig sichergestellt werden kann.

Zum Antrag 11: Die Kosten sind der verantwortlichen Organisation zuzuweisen.

Zum Antrag 12: Die zentrale Beschaffung und Bewirtschaftung der Kennzeichen Kulturgüter-schild kann effizient und wirtschaftlich erfolgen. Die Kosten sind der verantwortlichen Organisation (Bund) zuzuweisen.

Zum Antrag 13: Der Begriff Kulturgut bietet im Verständnis und in der Anwendung einzelner Artikel Schwierigkeiten. Zwar stellt Art. 2 Bst. a E-KGSG fest, dass unter Kulturgütern Güter, Gebäude und Orte nach Artikel 1 des Haager Abkommens zu verstehen sind. Einige nachfolgenden Artikel des E-KGSG nennen dann aber spezielle Kategorien von Kulturgütern: Kulturgüter, deren Erhaltung im staatspolitischen Interesse der Schweiz liegt (Art 3 Abs. 4); Objekte von nationaler und regionaler Bedeutung (Art. 4 Bst. d); Kulturgut von nationaler Bedeutung (Art. 7 Abs. 1). Inwiefern sich diese Kategorien ergänzen oder abgrenzen, bleibt missverständlich. Daraus folgt unter anderem auch, dass in Bezug auf die im E-KGSG festgehaltenen Auf-

gaben der Kantone (Art. 5 und Art. 6) keine Klarheit herrscht, ob sich die jeweiligen Schutzmassnahmen auf einzelne dieser speziellen Kategorien beschränken und wenn ja auf welche.

Gemäss Art. 3 Abs. 5 regelt der Bundesrat die Einteilung der Kulturgüter in Kategorien. Um welche Kategorien es sich bei dieser Einteilung handelt, wird nicht näher ausgeführt. Ebenso sind die spezifischen Schutzmassnahmen, die sich für das einzelne Kulturgut aus seiner Zuteilung in eine dieser Kategorien ergeben, nicht weiter bestimmt.

Die Begriffe Sicherstellungsdokumentation und Sicherheitskopie werden im E-KGSG zwar genannt (Art. 5 Abs. 3) aber im Gegensatz zum heute gültigen Gesetz inhaltlich nicht näher bestimmt. Dies geschieht ausschliesslich im erläuternden Bericht (S. 10 f.) Angesichts des (bisherigen) Stellenwerts von Sicherstellungsdokumentation und Sicherheitskopie für den Kulturgüterschutz stellt sich die Frage, ob das ausreicht. Bei den entsprechenden Ausführungen im Bericht bleibt darüber hinaus diskutabel, ob die aufgezählten Medienformen den heutigen technischen Möglichkeiten entsprechen respektive diese ausreichend erklären.

Zum Antrag 14: Die Ausführungen zu den Auswirkungen auf die Kantone sind zu überarbeiten. Die in Ziff. 3.2 des erläuternden Berichts gemachte Aussage, wonach die vorliegenden Änderungen im KGSG keine personellen Auswirkungen haben, lassen sich aufgrund der zusätzlichen Aufgaben der Kantone und der zusätzlichen Schutzmassnahmen, welche insbesondere für den Fall einer Katastrophe oder Notlage für den Schutz von Kulturgütern vorzubereiten und durchzuführen sind, nicht halten.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Zug, 18. Juni 2013

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Beat Villiger
Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Kopie an:

- Direktion des Innern
- Sicherheitsdirektion
- Eidg. Parlamentarier des Kantons Zug