



Evaluation der Kompetenz- verteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Heimat- schutz und Denkmalpflege

Bericht zuhanden des Bundesamts für Kultur

I Autorinnen und Autoren

Dr. Christof Schwenkel (Projektleitung)

Marcelo Duarte (Projektmitarbeit)

Dr. Stefan Rieder (Qualitätssicherung)

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung GmbH

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Avenue de Florimont 4

CH-1006 Lausanne

Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

I Auftraggeber

Bundesamt Kultur (BAK)

I Begleitgremium

Oliver Martin (Leiter Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege, BAK); Reto Nussbaumer (Denkmalpfleger Kanton Aargau, Präsident KSD); Fritz Rigendinger, Dr. (Leiter Hauptabteilung Kultur, Kanton Glarus); Thomas Reitmeier, Dr. (Kantonsarchäologe Kanton Graubünden, Präsident KSKA); Barbara Gabrielli (Leiterin Amt für Kultur, Kanton Graubünden)

I Zitiervorschlag

Schwenkel, Christof; Duarte, Marcelo; Rieder, Stefan (2018): Untersuchung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege. Bericht zuhanden des BAK, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

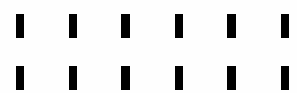
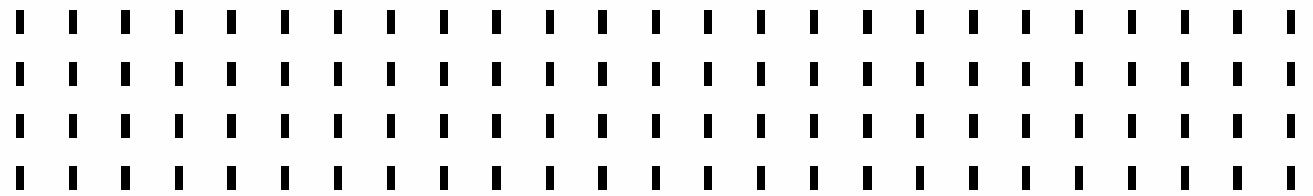
I Laufzeit

Mai bis September 2018

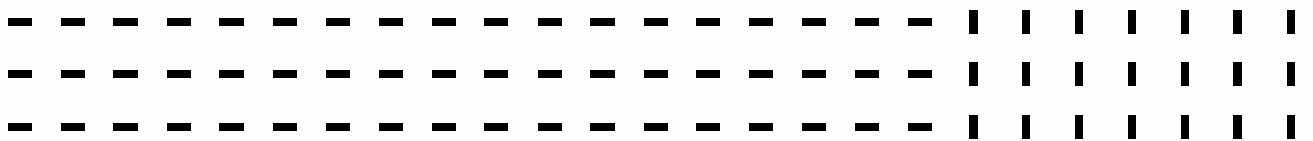
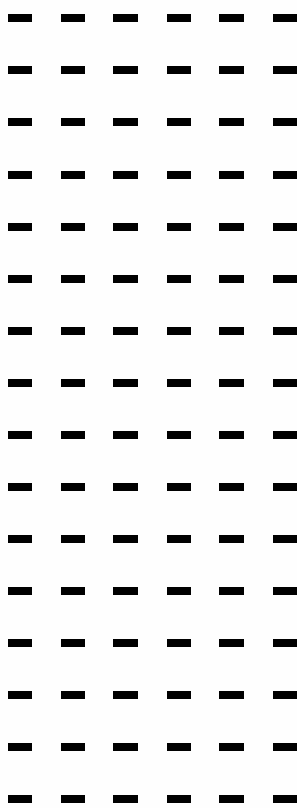
I Projektreferenz

Projektnummer: 18-28

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	4
1. Einleitung	9
1.1 Fragestellungen	11
1.2 Methodisches Vorgehen	12
2. Konzeption	13
2.1 Finanzierungsinstrumente	14
2.2 Instrumente zur Beratung und Begutachtung	17
2.3 Übersicht des Bundes über das Schweizer Kulturerbe	18
3. Umsetzung und Output	19
3.1 Umsetzung und Outputs Bund	20
3.2 Umsetzung und Outputs Kantone	23
3.3 Effizienz der Verbundaufgabe	25
4. Wirkungen	27
4.1 Wirkungen hinsichtlich Zielerfüllung und Steuerung durch den Bund	28
4.2 Wirkungen hinsichtlich Finanzbelastung der Kantone und Qualitätsniveau	28
4.3 Wirkungen auf Politik und Eigentümer/-innen	29
Anhang	31
A 1 Sechs kantonale Fallstudien	32
A 2 Tabelle zur Auswahl der Fallstudienkantone	38
A 3 Liste der Gesprächspartner/-innen	38



Gesamtbeurteilung und Empfehlungen



Der Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege ist seit der Reform zur Neugestaltung des Finanzausgleichs der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen als «Verbundaufgabe» geregelt. Während die verfassungsrechtliche Zuständigkeit bei den Kantonen liegt, wird die finanzielle Verantwortung in diesem Bereich von den Kantonen im Verbund mit der Eidgenossenschaft getragen. Dem Bund stehen dabei folgende Finanzierungsinstrumente zur Verfügung:

- Globale Finanzhilfen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen: Kantone erhalten globale Mittel des Bundes und können diese für eigene Projekte einsetzen oder als Subventionen an Dritte vergeben.
- Finanzhilfen im Einzelfall: Der Bund beurteilt einzelne Objekte und kann hier selbst über die Verfügung von Mitteln entscheiden.

Darüber hinaus können die Kantone von weiteren Leistungen des Bundes profitieren. So zum Beispiel von der Mandatierung von Bundesexperten/-innen, welche die Kantone bei konkreten Projekten beraten.

Im Auftrag des Bundesamts für Kultur hat Interface Politikstudien Forschung Beratung eine Evaluation der Kompetenzverteilung in den Bereichen Heimatschutz und Denkmalpflege durchgeführt. Für die Evaluation wurden Daten und Dokumente ausgewertet und insgesamt 14 leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Eine genauere Betrachtung des kantonalen Vollzugs erfolgte über die Auswahl von sechs Fallstudienkantonen.

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Evaluation zur Konzeption, Umsetzung und Outputs sowie zu Wirkungen aufgezeigt. Davon ausgehend zeigen wir Empfehlungen zur Optimierung auf.

I Ergebnisse zur Konzeption

Die globalen Beiträge aus den Programmvereinbarungen ermöglichen den Kantonen eine hohe Flexibilität beim Einsatz der Bundesmittel. Dies kommt der Tatsache entgegen, dass die Mittelvergabe häufig von Projekten Dritter abhängig ist. Mit der «Finanzhilfe im Einzelfall» steht zudem ein Instrument zur Verfügung, um aussergewöhnliche Belastungen der Kantone an einem Objekt abzufedern und auf dringende Bedürfnisse zu reagieren. Insgesamt kann die Konzeption der Finanzierungsinstrumente (mit ihrer Kombination der Programmvereinbarungen und der Finanzhilfen im Einzelfall) damit als zweckmässig beurteilt werden. Das Expertenwesen mit einem Pool von rund 200 Bundesexperten/-innen ermöglicht es den Kantonen zudem, eine neutrale Drittmeinung einzuholen sowie Know-how zu nutzen, das sich im Idealfall auf Erfahrungen aus anderen Kantonen stützt.

Mit den vorhandenen Instrumenten ist es dem Bundesamt für Kultur nur bedingt möglich, sich eine die gesamte Schweiz umfassende Übersicht zu Objekten, Entwicklungen und Risiken für das Kulturerbe zu verschaffen. Dabei gibt es Unterschiede sowohl zwischen den Bereichen Denkmalpflege und Archäologie, als auch zwischen den Kantonen. Durch die Vergabe von Finanzhilfen im Einzelfall kann der Bund Entscheide zur Förderung an nationalen Prioritäten ausrichten – dies jedoch nur dort, wo ein entsprechendes Gesuch vom Kanton vorliegt.

I Ergebnisse zur Umsetzung und zu Outputs

Alle 26 Kantone haben Programmvereinbarungen mit dem BAK abgeschlossen. Die Programmvereinbarungen sind dabei bezüglich der Ziele allgemein gehalten und bilden primär den «normalen Geschäftsgang» der kantonalen Denkmalpflege und Archäologie ab. Aufgrund der schwierigen Vorhersehbarkeit der Förderung durch die Kantone

scheint es sinnvoll, dass keine Vorgaben zu quantifizierbaren Leistungen gemacht wurden. Von einer Formulierung von Wirkungszielen wurde in den Programmvereinbarungen ebenfalls abgesehen.

Sowohl bei den globalen Beiträgen wie auch bei den Finanzhilfen im Einzelfall bewährt sich der Vollzug der Verbundaufgabe insgesamt. Es gelingt dem allergrössten Teil der Kantone, die Mittel auszuschöpfen und es werden pro Jahr rund 170 Projekte umgesetzt, bei denen die Kantone Bundesmittel einsetzen. Eine Betrachtung der Daten zu Finanzhilfen im Einzelfall lässt darauf schliessen, dass die Praxis des BAK hier primär von der Dringlichkeit und dem Aufwand bei einzelnen Objekten geleitet ist. 2017 hat das BAK in rund 50 Fällen den Einsatz von Bundesexperten/-innen finanziert. Gemäss den interviewten Personen habe sich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen mittlerweile gut eingespielt.

Der kantonale Vollzug in den Bereichen Heimatschutz und Denkmalpflege ist durch eine grosse Heterogenität gekennzeichnet. Wichtige Unterschiede zwischen den Kantonen liegen beispielsweise beim Anteil der mit Bundesmittel unterstützten Projekte, bei der typischen Höhe der Subventionen in der Denkmalpflege für Dritte und bei der Aufteilung der Mittel auf Archäologie und Denkmalpflege. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kanton (mit Flexibilität bei der Vergabe der Mittel) erlaubt es dabei, der grossen Heterogenität im kantonalen Vollzug gerecht zu werden. Jedoch bedingt dies auch, dass die Verbundfinanzierung je nach Kanton unterschiedliche Outputs generiert (bspw. hinsichtlich Art und Anzahl der Projekte, die unter Bundesschutz gestellt werden).

Eine Beurteilung der Effizienz der Umsetzung der Verbundaufgabe fällt positiv aus. Dadurch, dass der grösste Teil der Mittel global über Programmvereinbarungen vergeben wird, erfordern nur noch die Beurteilung der Gesuche zu Finanzhilfen im Einzelfall sowie die Vergabe von Expertenmandaten fachliche Einschätzungen zu einzelnen Objekten durch das BAK. Weiter ist es ressourcenschonend, dass das BAK auf ein Objektcontrolling für Projekte, die mittels Programmvereinbarungen gefördert werden, verzichtet.

I Ergebnisse zu den Wirkungen

Die Kantone erfüllen die Vorgaben des Bundes in den Programmvereinbarungen. Da die Erfüllung der Vorgaben nicht an quantifizierbaren Leistungen und/oder Wirkungen gebunden ist, erlaubt diese Beurteilung jedoch noch keine Rückschlüsse darüber, ob die Mitfinanzierung des Bundes wirksam ist. Eine Steuerung des Bundes über die Programmvereinbarungen kann allenfalls in sehr begrenztem Masse (bspw. über die Vorgabe zur Beachtung der Leitsätze zur Denkmalpflege) stattfinden. Zwar kann das BAK bei der Beurteilung der Finanzhilfen im Einzelfall und der Vergabe von Expertenmandaten eine objektbezogene Steuerung vornehmen, die Schwerpunktsetzung ist jedoch auch hier abhängig von den Gesuchen aus den Kantonen.

Die Verbundfinanzierung entfaltet Wirkungen insbesondere dann, wenn die Finanzbelastung der Kantone bei dringenden oder umfangreichen Massnahmen abgefedert werden soll. Teilweise hat es die Mitfinanzierung des Bundes ermöglicht, dass Massnahmen überhaupt umgesetzt wurden und Objekte erhalten werden konnten. Die Evaluation sieht zudem positive Wirkungen der Verbundaufgabe auf die Qualität der Kulturerbe-Erhaltung (insbesondere durch das Expertenwesen).

Eine zentrale Wirkung der Mitfinanzierung des Bundes liegt darin, dass Denkmalpflege und Archäologie gegenüber der kantonalen Politik und privaten Eigentümer/-innen ge-

stärkt werden. Die Bundesfinanzierung trage gemäss der interviewten Personen so dazu bei, dass auch auf Stufe der Kantone mehr Mittel für Heimatschutz und Denkmalpflege eingesetzt werden. Nicht zu unterschätzen sei zudem die ideelle Wirkung der Bundessubvention – hier wäre es interessant, die Wirkungsmechanismen auf Ebene der Subventionsempfänger genauer zu untersuchen.

I Empfehlungen

Auf Grundlage der Evaluation leiten wir die folgenden sechs Empfehlungen ab.

I Empfehlung 1: Weiterhin hohe Flexibilität für die Kantone ermöglichen

Die Finanzierung über Programmvereinbarungen mit globalen Beiträgen und dem bewussten Verzicht auf die Vorgabe von Leistungszielen ermöglicht den Kantonen eine grosse Flexibilität beim Einsatz der Mittel. Damit vermag das bestehende System, der sehr heterogenen Vollzugslandschaft gerecht zu werden. Wir empfehlen dem Bund, diese Flexibilität den Kantonen auch weiterhin zu ermöglichen.

I Empfehlung 2: Kommunikation über Bundesschutz verstärken

Die Finanzhilfen des Bundes führen dazu, dass Objekte unter Bundesschutz gestellt werden. Wir empfehlen, dies stärker zu kommunizieren. Einerseits wäre ein Instrument zu schaffen, mit dem sich die breite Bevölkerung und interessierte Kreise darüber informieren können, welche Gebäude unter Bundesschutz gestellt wurden. Zum andern könnte das BAK nach Abschluss von Restaurierungen, bei denen Bundesmittel eingesetzt worden sind, der Eigentümerschaft in einer attraktiven Form (z.B. mittels einer Urkunde) kommunizieren, dass ihr Gebäude unter den Schutz der Eidgenossenschaft gestellt wurde.

I Empfehlung 3: Prüfen, ob das BAK eine wichtigere Rolle auf konzeptioneller Ebene spielen sollte

Aus Sicht der Evaluation wäre zu prüfen, ob das BAK in Zukunft auf konzeptioneller Ebene mehr Einfluss auf den Vollzug in den Bereichen Denkmalpflege und Heimatschutz nehmen sollte. Erstens könnte dies durch eine Orientierung an nationalen Prioritäten bei der Auswahl der Projekte, die Finanzhilfen im Einzelfall erhalten, geschehen. Zweitens könnten in den Programmvereinbarungen inhaltliche Schwerpunkte vorgegeben werden, die sich aus übergeordneten Überlegungen ergeben.

I Empfehlung 4: Prüfen, ob die Programmvereinbarungen Wirkungsziele enthalten sollten

Bisher wurde davon abgesehen, in den Programmvereinbarungen festzuhalten, welche Wirkungen mit der Bundesförderung erreicht werden sollen. Neben der Schwierigkeit, messbare Wirkungsziele zu formulieren, liegt eine Herausforderung darin, bei einer Verbundfinanzierung Wirkungen auf das Engagement des Bundes zurück zu führen. Dennoch empfehlen wir zu prüfen, ob für gewisse Wirkungen ein Ziel formuliert und entsprechend die Zielerreichung überprüft werden könnte. Wirkungsziele könnten beispielsweise die Qualität der Kulturerbe-Erhaltung oder auch das Engagement privater Akteure zum Inhalt haben.

I Empfehlung 5: Befragung Subventionsempfänger/-innen durchführen

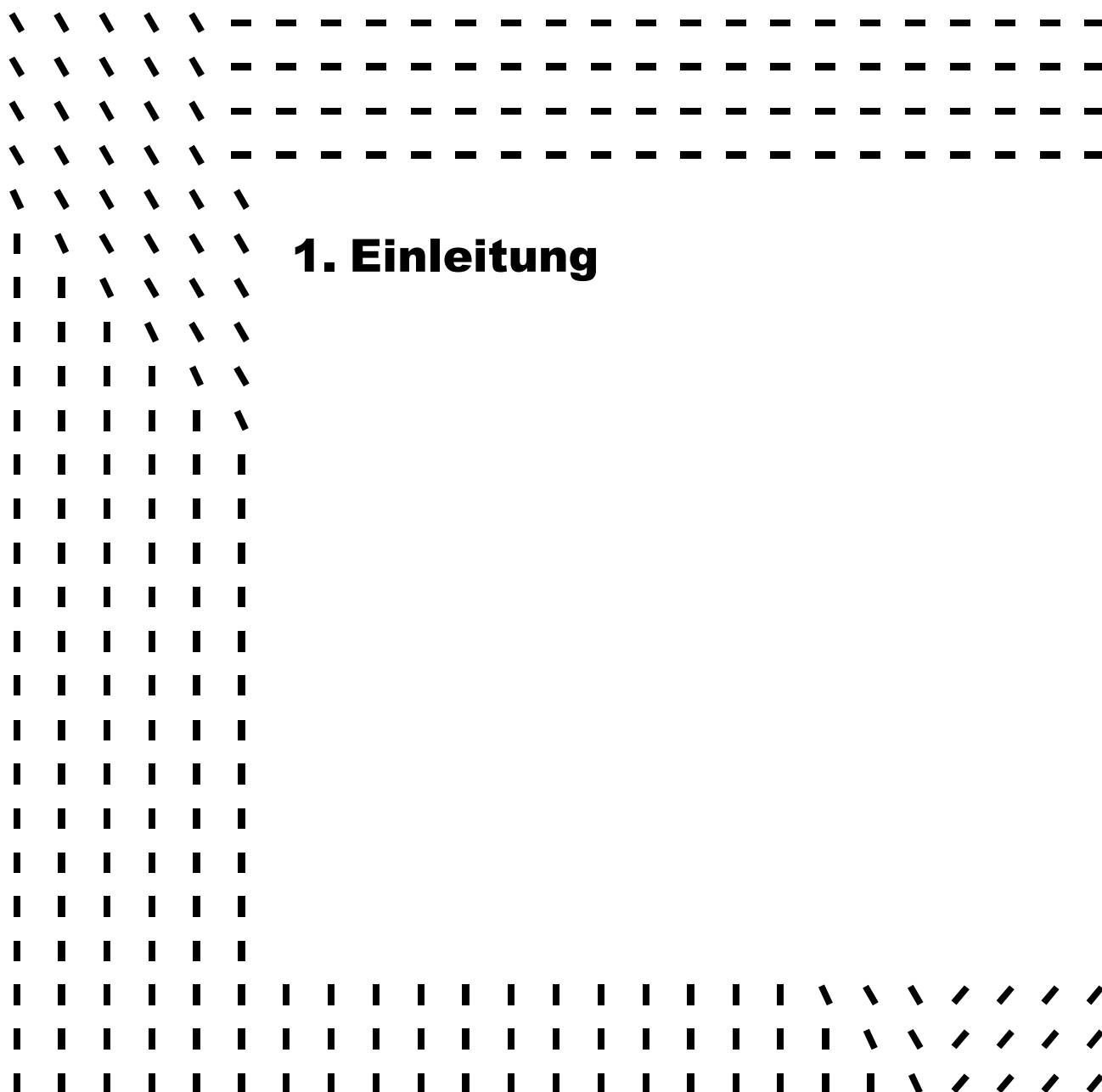
Gemäss den im Rahmen der Evaluation interviewten Experten/-innen wirkt sich die Finanzierung des Bundes positiv auf das Engagement der Subventionsempfänger/-innen aus. Über die genauen Wirkungsmechanismen und den Umfang der Wirkung kann aber nur spekuliert werden. Wir empfehlen, Personen und Institutionen zu befragen, nachdem ihr Projekt gefördert wurde. Damit würden dem BAK und den kantonalen Fachstellen Informationen vorliegen, aus denen sich Hinweise für die Verstärkung dieser Wirkungen ableiten liessen.

I Empfehlung 6: Überprüfung Aufteilung der Mittel aus der Programmvereinbarung auf die Kantone

Die Aufteilung der Mittel aus der Programmvereinbarung auf die Kantone erfolgt gemäss einem Schlüssel. Dieser berücksichtigt die Einwohnerzahl, die landwirtschaftliche Nutzfläche und die Siedlungsfläche. Bauhistorische oder archäologische Aspekte werden bei der Aufteilung nicht in Betracht gezogen. Wir empfehlen zu prüfen, ob die ab Ende 2018 vorliegende Denkmalstatistik eine Aufteilung nach anderen Faktoren zulässt. Eine mögliche Änderung des Verteilschlüssels sollte aber erst auf der Grundlage von vergleichbaren Daten aus einer zweiten Erhebungswelle erfolgen.

I Empfehlung 7: Flexible Lösungen bei der Mandatierung der Experten/-innen zulassen

Die Limitierung der Expertenmandate auf maximal drei Tage wird je nach Objekt und Fragestellung als zu kurz empfunden. Wir empfehlen eine flexiblere Handhabung durch den Bund in einzelnen Fällen – jedoch ohne dabei auf das alte System der langjährigen begleitenden Experten/-innen zurück zu kehren.



Im Bereich Natur- und Heimatschutz liegt die verfassungsrechtliche Zuständigkeit bei den Kantonen. Der Bund kann die Kantone bei ihren Bestrebungen unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern (Art. 78 Bundesverfassung). Die finanzielle Verantwortung teilen sich die Kantone daher im Verbund mit der Eidgenossenschaft. Für die Finanzierung dieser Verbundaufgabe im Bereich Natur- und Heimatschutz wurden im Zuge der Reform zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen neue Finanzierungsinstrumente entwickelt. So kann der Bund gemäss Art. 13 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG)

- Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege unterstützen, indem er den Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite und auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen für die Erhaltung, den Erwerb, die Pflege, die Erforschung und die Dokumentation von schützenswerten Landschaften, Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern gewährt, und
- ausnahmsweise für Projekte, die eine Beurteilung durch den Bund erfordern, Finanzhilfen im Einzelfall (durch Verfügung) gewähren.

Neben dieser finanziellen Unterstützung können die Kantone davon profitieren, dass ihnen der Bund den Einsatz von Expertinnen und Experten für eine fachliche Beratung und Begleitung vergütet (Art. 25 Abs. 3 NHV). Zudem beurteilt das Bundesamt für Kultur (BAK) Planungen und Bauprojekte und führt das Sekretariat der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD). (Die Kommission wiederum ist selbst für die Erstellung von Gutachten besorgt.) Weitere Aufgaben des BAK im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege liegen in der Vermittlung von Wissen und in der Forschung sowie in der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Partnern (Bund, Kantone, Gemeinden, Private, Forschungsinstitutionen, Organisationen).

Das BAK hat Interface Politikstudien Forschung Beratung mit einer externen Evaluation der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen beauftragt. Die Evaluation hat dabei die folgenden beiden Ziele:

- Erstens sind die Kompetenzverteilung im Bereich Denkmalpflege und Heimatschutz sowie die praktische Umsetzung der Verbundaufgabe hinsichtlich ihrer Zweckmäs-

sigkeit, Wirtschaftlichkeit und politischen Bedeutung zu beurteilen (summative Evaluation).

- Zweitens ist zu beurteilen, inwiefern die Beteiligung des Bundes im Bereich Denkmalpflege und Heimatschutz Wirkungen auf die Aufgabenerfüllung durch die Kantone entfalten kann und wie Wirkungen allenfalls verstärkt werden könnten (formative Evaluation).

Im Folgenden zeigen wir zunächst die Evaluationsfragen auf und gehen anschliessend auf das Vorgehen und die Methoden ein.

1.1 Fragestellungen

Aus den Fragestellungen der Ausschreibung wurden Evaluationsfragen abgeleitet und anlässlich einer Kick-off-Sitzung mit der Auftraggeberin spezifiziert. Die zu beantwortenden Fragen lassen sich den drei Untersuchungsgegenständen «Konzeption», «Umsetzung und Output» sowie «Wirkungen» zuordnen.

D 1.1 Evaluationsfragen	
<i>Gegenstand</i>	<i>Evaluationsfragen</i>
Konzeption	<ul style="list-style-type: none"> – Wie ist die Zuständigkeit von Bund und Kantonen in den Bereichen Heimatschutz und Denkmalpflege geregelt und organisiert? – Wie zweckmässig sind die Finanzierungsinstrumente (Programmvereinbarungen und Finanzhilfen im Einzelfall) des Bundes, um den Aufgaben im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege nachzukommen? – Wie zweckmässig sind die Beratungsinstrumente zur Unterstützung der Kantone, um den Aufgaben im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege nachzukommen? – Verfügt der Bund über eine die gesamte Schweiz umfassende Übersicht von Objekten, Entwicklungen und Risiken für das Schweizer Kulturerbe? <ul style="list-style-type: none"> – Erlauben die bestehenden Übersichten dem Bund, regionale Bedürfnisse zu identifizieren und Förderentscheidungen anhand nationaler Prioritäten auszurichten?
Umsetzung und Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> – Wie funktioniert die Umsetzung der Verbundaufgabe durch den Bund und die Kantone? – Welche Leistungen werden erbracht? – Werden die vom Bund zur Verfügung gestellten nationalen Experten/-innen von den Kantonen zu Beratungszwecken herangezogen? – Ist die Verteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene staatliche Ebenen (Bund und Kantone) effizient?
Wirkungen	<ul style="list-style-type: none"> – Welche Wirkungen werden mit der Verbundaufgabe erzielt? <ul style="list-style-type: none"> – Hinsichtlich der Zielerfüllung der Kantone im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege? – Hinsichtlich der Steuerung des Bundes gemäss nationaler Prioritäten in der Denkmalpflege/im Heimatschutz? – Hinsichtlich der Abfederung der Finanzbelastung der Kantone bei Restaurierungsmassnahmen an herausragenden Objekten? – Hinsichtlich der Gewährleistung eines einheitlichen, schweizweit verbindlichen Qualitätsniveaus der Kulturerbe-Erhaltung? – Schafft die finanzielle Beteiligung des Bundes Anreize (bei Privaten, Kantonen, Gemeinden, weiteren) für ein verstärktes Engagement zur Erhaltung von Kulturgütern?

Die Evaluationsfragen werden in den Kapiteln 2 bis 4 beantwortet. Eine Gesamtbetrachtung mit Vorschlägen zur Optimierung findet sich im Kapitel «Gesamtbeurteilung und Empfehlungen» am Anfang des Berichtes.

1.2 Methodisches Vorgehen

Für die Beantwortung der Evaluationsfragen haben wir ein qualitatives Vorgehen gewählt. Die eingesetzten Methoden werden in der nachfolgenden Übersicht präsentiert.

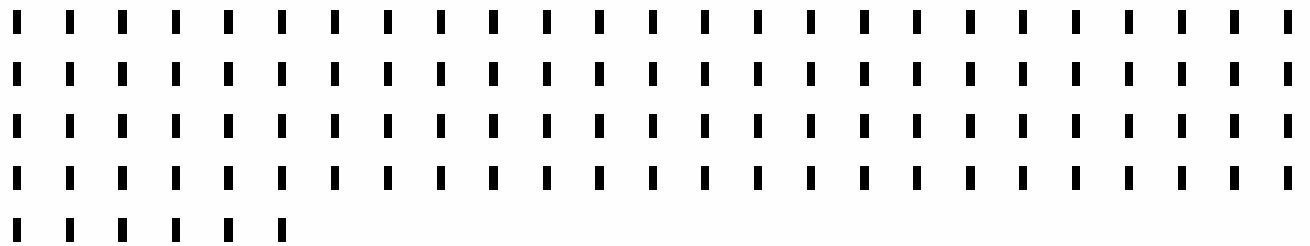
D 1.2 Methoden	
<i>Methode</i>	<i>Erläuterung</i>
Dokumentenanalyse	Auswertung von Dokumenten (unter anderem rechtliche Grundlagen, Jahresberichte BAK, Programmvereinbarungen, Prüfbericht EFK, Wirksamkeitsbericht NFA)
Interviews mit BAK und Stakeholdern	5 leitfadengestützte Interviews mit Vertretenden des BAK, Bundesexperten/-innen und weiteren Stakeholdern (siehe Anhang A 3)
Fallstudien in 6 Kantonen mit persönlichen Interviews	Auswahl von 6 Fallstudienkantonen, Auswertung von Dokumenten der Kantone (kantonale Berichterstattung, Jahresberichte), 9 leitfadengestützte Interviews in den Fallstudienkantonen (siehe Darstellungen DA 1 bis DA 6 in Anhang A 1), Beschreibung des kantonalen Vollzugs in den 6 Fallstudienkantonen

Für die Fallstudien sollten möglichst unterschiedliche Kantone mit unterschiedlichen Herausforderung und Bedürfnissen untersucht werden. Um diesem Ziel Rechnung zu tragen, wurden die folgenden Kriterien berücksichtigt:

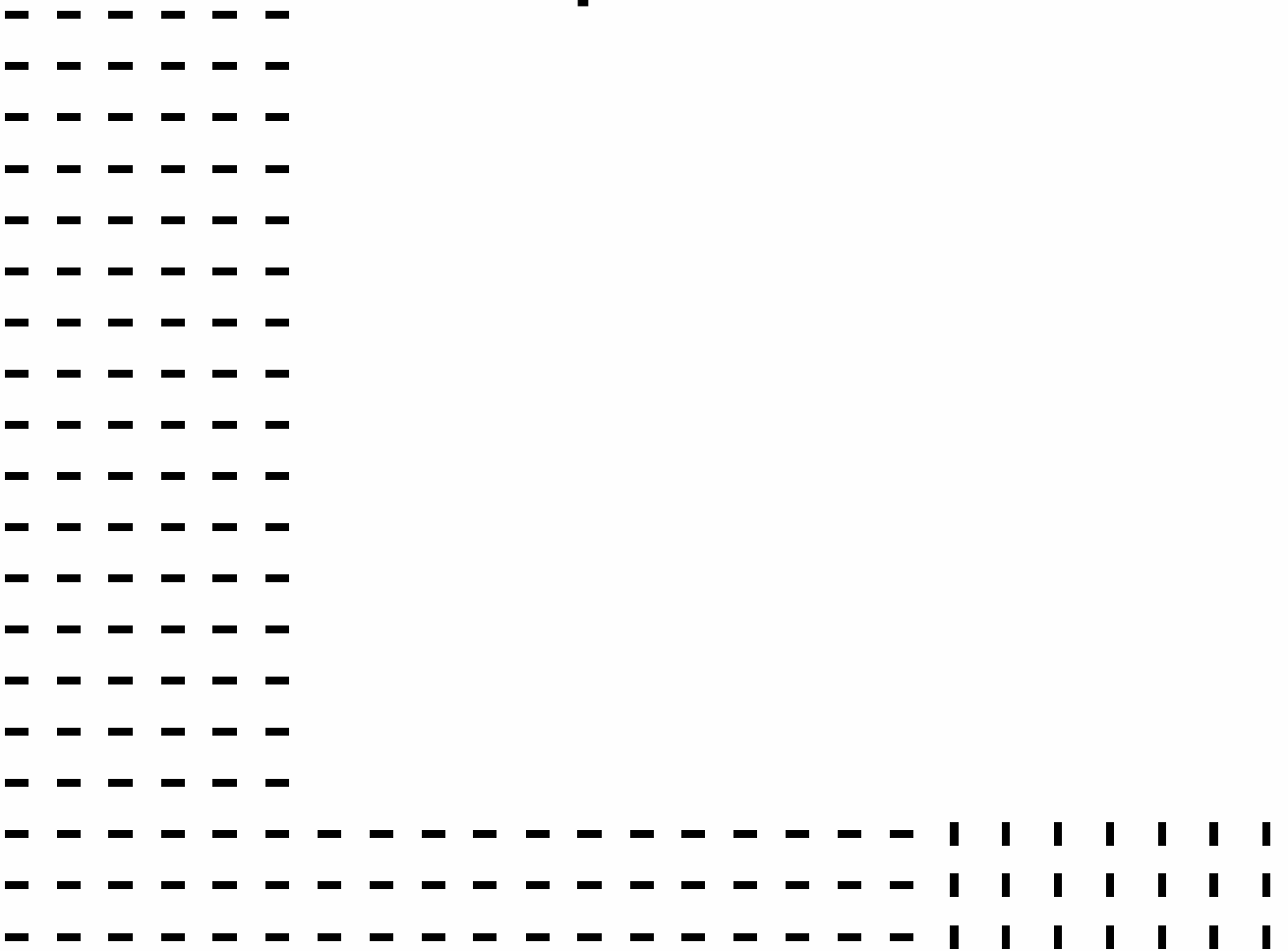
- Zugehörigkeit zu einer Grossregion
- Finanzhilfen des Bundes im Bereich Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz über Programmvereinbarungen pro Einwohner/-in (2012–2017)
- Anzahl der durch das BAK verfügbaren Finanzhilfen im Einzelfall (2012–2017)
- Anteil Siedlungsfläche an der Gesamtfläche
- Kulturausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden inkl. Lotterien pro Einwohner/-in

Die Auswahl der Fallstudien ist gemeinsam mit der Begleitgruppe auf Grundlage einer Übersicht aller 26 Kantone und deren Einteilung gemäss unseren Kriterien erfolgt. Die folgende Darstellung zeigt die ausgewählten sechs Fallstudienkantone und deren Merkmale. Im Anhang A 2 ist die Tabelle mit der Einteilung aller 26 Kantone dargestellt.

D 1.3 Auswahl Fallstudienkantone					
<i>Kanton</i>	<i>Grossregion</i>	<i>Beiträge Programmvereinbarungen pro Einwohner/-in (2012–2016)</i>	<i>Anzahl geförderte Objekte mit Finanzhilfen im Einzelfall (2012–2016)</i>	<i>Anteil Siedlungsfläche an der Gesamtfläche</i>	<i>Kulturausgaben Kanton und Gemeinden pro Einwohner/-in</i>
Aargau	Nordwestschweiz	Tief	9	Eher hoch	Tief
Genf	Genferseeregion	Tief	3	Hoch	Hoch
Graubünden	Ostschweiz	Eher hoch	4	Tief	Eher hoch
Jura	Espace Mittelland	Eher hoch	8	Tief	Eher hoch
Obwalden	Zentralschweiz	Hoch	6	Tief	Tief
Zug	Zentralschweiz	Eher hoch	Keine	Eher hoch	Eher hoch



2. Konzeption



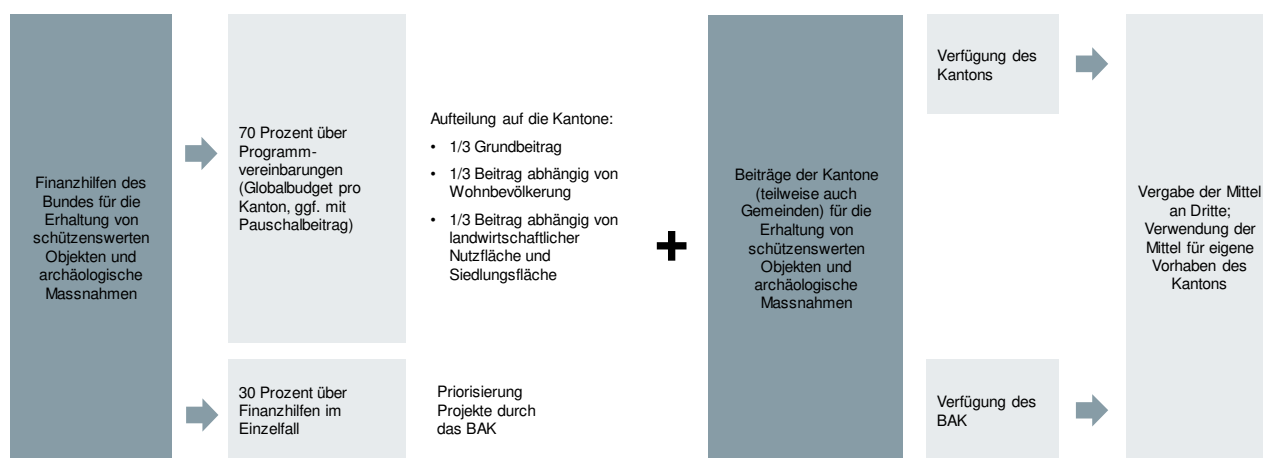
Im Folgenden wird die Konzeption der Kompetenzverteilung bei der Verbundaufgabe (Finanzierungsinstrumente, weitere Instrumente) beschrieben und hinsichtlich ihrer Zweckmässigkeit beurteilt. Weiter wird eine Einschätzung hinsichtlich der Frage nach der Gesamtübersicht des Bundes im Bereich des Schweizer Kulturerbes getroffen.

2.1 Finanzierungsinstrumente

Die Kantone werden im Vollzug im Bereich Denkmalpflege und Heimatschutz vom Bund insbesondere durch die Gewährung von Finanzhilfen unterstützt. Die Bestimmungen zur Unterstützung der Kantone sind dabei in der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) festgehalten (Art. 4 bis 12 NHV). Die Finanzierung erfolgt über einen Rahmenkredit des Bundes für Heimatschutz und Denkmalpflege im Rahmen der Kulturbotschaften (bisher 2008–2011, 2012–2015, 2016–2020). Im Dokument «Weisungen über die Aufteilung und die Prioritäten im Bereich Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz» hat der Bundesrat geregelt, welcher Anteil Bundesmittel global und welcher Anteil als Finanzhilfe im Einzelfall gewährt wird. Zudem regeln die Weisungen die Aufteilung der im Rahmen der Programmvereinbarung vergebenen Mittel zwischen den Kantonen.

Die folgende Darstellung illustriert die Finanzierung der Verbundaufgabe.

D 2.1 Schema Finanzierung Verbundaufgabe



Quelle: Eigene Darstellung Interface.

Gemäss der NHV kann der Bund den Kantonen Finanzhilfen für Massnahmen zur Erhaltung von schützenswerten Objekten auf der Grundlage einer *Programmvereinbarung* gewähren. 70 Prozent der vorhandenen Finanzmittel sollen dabei global über solche Programmvereinbarungen an die Kantone vergeben werden.¹ Die Mittel werden den Kantonen in vier Jahrestrenchen ausbezahlt. Die kantonalen Stellen entscheiden im Rahmen der Bestimmungen aus den Programmvereinbarungen selbstständig darüber, zu welchem Anteil Dritte Bundesmittel erhalten und zu welchem Anteil Bundesmittel für eigene Projekte (insbesondere Massnahmen der Kantonsarchäologie) verplant werden.

Mit dem System der globalen Finanzhilfen müssen die Kantone seit 2012 nicht mehr den Finanzbedarf für einzelne Projekte angeben. Sie haben jedoch die Möglichkeit zu entscheiden, ob neben den globalen Beiträgen in der Programmvereinbarung auch Pauschalbeiträge² für Grossprojekte oder für den Ortsbildschutz als Schwerpunkte explizit aufgeführt werden sollen.³ Wenn für eine Restaurierung Bundesmittel bewilligt werden, muss für das Objekt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch zugunsten der Eidgenossenschaft vermerkt werden. Dies bedeutet, dass zukünftige bauliche Änderungen nur mit Zustimmung des BAK vorgenommen werden können (siehe Art. 7 Abs. 1 Bst. B NHV).

Die Aufteilung der Mittel auf die Kantone, die eine Programmvereinbarung mit dem Bund abschliessen, erfolgt nach einem festen, in den Weisungen definierten Verteilungsschlüssel. Demnach erhält jeder Kanton einen festen Grundbeitrag (ein Drittel der Gesamtbeiträge). Die weiteren Beiträge an die Kantone werden abhängig von der ständigen

¹ Art. 2 Weisungen über die Aufteilung der Bundesmittel und die Prioritäten im Bereich Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz vom 15. Dezember 2015.

² Ein Pauschalbeitrag ist ein im Voraus festgelegter Beitrag pro Leistungseinheit.

³ Sollten sich bei Pauschalbeiträgen aufgrund mangelnder Nachfrage oder aufgrund von Projektverzögerungen oder Projektänderungen abzeichnen, dass die für Grossprojekte und Ortsbildschutz reservierten Gelder nicht ausgeschöpft werden können, kann der Kanton sie auch als Globalbeiträge einsetzen (siehe Kapitel 2 Ziffer 6.2 der Erläuterungen zu den Finanzhilfen des Bundes im Bereich Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz für die Jahre 2016–2020).

Wohnbevölkerung und von der landwirtschaftlichen Nutzfläche und Siedlungsfläche bemessen.⁴

Gemäss Art. 4 Abs. b NHV haben die Kantone in den Programmvereinbarungen Angaben zu den zu erreichenden Programmzielen, zu den zur Zielerreichung notwendigen Massnahmen und deren Durchführung sowie zur Wirksamkeit der Massnahmen zu treffen. Die Berichterstattung gegenüber dem BAK erfolgt jährlich und beinhaltet eine Übersicht über alle bewilligten Gesuche und erfolgten Zahlungen.

Neben der Finanzierung über die Programmvereinbarungen kann der Bund die übrigen 30 Prozent der vorhandenen Finanzmittel als *Finanzhilfen im Einzelfall* ausrichten. Die NHV sieht vor, dass solche objektbezogenen Finanzhilfen dann gewährt werden können, wenn die Massnahmen dringlich sind, in besonderem Masse eine komplexe oder spezielle fachliche Beurteilung erfordern oder mit grossem Aufwand verbunden sind (Art. 4a NHV). In den Weisungen über die Aufteilung der Bundesmittel werden als weitere Kriterien für die Vergabe von Finanzhilfen im Einzelfall die gesamtschweizerische Bedeutung von Objekten und der regionale Ausgleich aufgeführt.⁵

Wenn die Kantone Bundesmittel aus der Programmvereinbarung einsetzen oder der Bund ein Projekt in einem Kanton über Finanzhilfen im Einzelfall fördert, muss der kantonale Anteil zumindest gleich hoch angesetzt werden wie der Bundesbeitrag. Dabei werden die Leistungen der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften (politische Gemeinden, Bürgergemeinden, Korporationen, je nach Statut auch Kirchgemeinden und weitere) zur kantonalen Leistung mitgerechnet.⁶ Bei Objekten von nationaler Bedeutung können die Kantone maximal 25 Prozent der beitragsberechtigten Aufwendungen über Bundesmittel finanzieren. Bei Objekten von regionaler Bedeutung darf der Anteil des Bundes 20 Prozent, bei Objekten von lokaler Bedeutung 15 Prozent nicht überschreiten (Art. 5 Abs. 3 NHV). Ausnahmsweise kann der Prozentsatz des Bundes auf bis auf höchstens 45 Prozent erhöht werden, wenn nachgewiesen wird, dass die unerlässlichen Massnahmen andernfalls nicht finanziert werden können (Art. 5 Abs. 4 NHV). In diesem Fall darf der Bundesbeitrag höher liegen als der Beitrag des Kantons.

Die Konzeption der Finanzierungsinstrumente mit ihrer Kombination aus globalen Beiträgen über Programmvereinbarungen und Finanzhilfen über Einzelverfügungen ist insgesamt als zweckmässig zu beurteilen. Einerseits ermöglichen die Globalbeiträge den Kantonen eine möglichst grosse Gestaltungsfreiheit während der vierjährigen Programmphase. Dies trägt insbesondere dem Umstand Rechnung, dass in der Denkmalpflege die Subventionsvergabe stark von den Gesuchen Dritter (Eigentümer/-innen) abhängig ist. Der Steuerungsspielraum des Kantons ist damit bei der Art und dem Zeitpunkt der vorzunehmenden Arbeiten bei Objekten von Dritten begrenzt. Die Einzelverfügungen erfüllen andererseits ihren Zweck, wenn aussergewöhnliche finanzielle Belastungen der Kantone bei spezifischen Objekten abgefedert werden sollen oder dringend Massnahmen umgesetzt werden müssen. Je nach dem können die für einzelne Objekte als Finanzhilfe im Einzelfall aufgewendeten Mittel die Globalbeträge der Programmvereinbarungen an einem Kanton deutlich übersteigen.

4 Art. 2 Weisungen über die Aufteilung der Bundesmittel und die Prioritäten im Bereich Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz vom 15. Dezember 2015.

5 Art. 2 Weisungen über die Aufteilung der Bundesmittel und die Prioritäten im Bereich Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz vom 15. Dezember 2015.

6 Siehe Kapitel 2 Ziffer 6.4.2 und Kapitel 3.2 der Erläuterungen zu den Finanzhilfen des Bundes im Bereich Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz für die Jahre 2016-2020.

Von Seiten der Interviewpartner/-innen wird die Zweckmässigkeit der Finanzierungsinstrumente ebenfalls als gegeben beurteilt. Im Gegensatz zur früheren Praxis der objektbezogenen Finanzierung seien die Planbarkeit und der Gestaltungsspielraum beim Kanton gestiegen und der Aufwand zurückgegangen. Die Kantone schätzen zudem die Flexibilität der Aufteilung der Mittel für den Einsatz in den Bereichen Archäologie und Denkmalpflege sowie die offene Formulierung der Programmziele. Der Schlüssel 70:30 für die Aufteilung zwischen Programmvereinbarungen und Einzelverfügungen wird mehrheitlich als sinnvoll erachtet. Hinsichtlich der Aufteilung der Mittel der Programmvereinbarungen auf die Kantone sehen einzelne Interviewpartner Verbesserungsbedarf – so wird kritisiert, dass bei der aktuellen Aufteilung keine archäologischen oder bauhistorischen Aspekte in Betracht gezogen werden (z.B. Ortsbildschutzzonen, Funderwartungsgebiete, Stätten des UNESCO-Weltkulturerbes). Es wird jedoch auch darauf verwiesen, dass eine Änderung des aktuellen Verteilschlüssels kaum ohne Konflikte ablaufen könnte.

2.2 Instrumente zur Beratung und Begutachtung

Das Bundesamt für Kultur ist nicht nur eine Subventionsbehörde, sondern stellt den Kantonen auch Leistungen zur Beratung und Begleitung auf fachlicher Ebene zur Verfügung. So sieht die NHV vor, dass Mitglieder der EKD, Konsulentinnen oder Konsulenten sowie weitere ausgewiesene Personen vom BAK als Experten/-innen mit der fachlichen Begleitung der Kantone bei der Ausführung von Massnahmen beauftragt werden können (Art. 25 Abs. 3 NHV). Hierzu unterhält das BAK ein schweizweites Netzwerk von rund 200 unabhängigen Experten/-innen aus verschiedenen Fachrichtungen («Bundesexperten»). Die Kantone haben die Möglichkeit, bei Fragestellungen zu einem konkreten Projekt ein Gesuch um Beratung durch einen solchen Experten oder eine Expertin zu stellen. Bei einem positiven Entscheid vergütet das BAK bis zu drei Arbeitstage des Bundesexperten oder der Bundesexpertin. Die Bundesexperten/-innen erstellen einen Bericht über ihre Tätigkeit. Das BAK fasst alle Berichte jährlich in einer Publikation zusammen. Die Publikation ist jedoch nicht auf der Website des BAK zu finden und ist auch nicht allen Interviewpartner/-innen bekannt. Das BAK organisiert auch eine jährliche Fachtagung für die Bundesexperten/-innen, an der sich diese austauschen können. Bundesexperten/-innen können die Kantone sowohl bei Projekten mit wie auch ohne Mitfinanzierung durch den Bund beraten.

Neben der Bereitstellung von Mandaten durch Bundesexperten/-innen profitieren die Kantone davon, dass das BAK selbst Gutachten erstellt (zu Objekten unter Bundeschutz), bei konkreten Fragen beratend zur Seite steht und das Sekretariat der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege führt. Letztere begutachtet Vorhaben selbst, primär dann, wenn ein Projekt in einem Kanton ein Objekt beeinträchtigen könnte, das in einem Inventar des Bundes aufgeführt oder anderweitig von besonderer Bedeutung ist (Art. 25 NHV).

Die Instrumente des Bundes, mit denen Kantone mit Expertenmandaten und Gutachten unterstützt werden können, dürfen ebenfalls als zweckmässig beurteilt werden. So gewährleistet der Pool von rund 200 Bundesexperten/-innen, dass die Kantone auch zu sehr speziellen Themen auf fundiertes Know-how zurückgreifen können. Gegenüber einer Mandatierung von solchen Experten/-innen durch die Kantone selbst hat das Instrument der Bundesexperten/-innen zwei wesentliche Vorteile. Erstens wird dem neutralen Bundesexperten oder der neutralen Bundesexpertin gegenüber einer Drittmeinung (z.B. gegenüber der Eigentümerschaft oder gegenüber Entscheidungsträger/-innen in Kanton und Gemeinde) mehr Gewicht zugesprochen als einer vom Kanton mandatierten Person. Zweitens können sich die aufgebotenen Bundesexperten/-innen in stärkerem Masse Know-how über Entwicklungen in der ganzen Schweiz aneignen und sich unter-

einander austauschen. Kritik am bestehenden System üben die Gesprächspartner/-innen aus den Kantonen daran, dass der Einsatz der Bundesexperten/-innen auf wenige Arbeitstage und sehr spezifische Fragestellungen beschränkt ist. So ist es im heutigen System nicht mehr möglich, dass Experten/-innen vom Bund für eine längerfristige Projektbegleitung mandatiert werden. Der Zeitrahmen für den Einsatz der Experten (3 Tage) sei zudem insbesondere bei peripheren Objekten (bspw. im Münstertal) aufgrund der langen Anfahrtswege knapp bemessen. Die Abgrenzung zwischen der Arbeit der Bundesexperten/-innen und der Gutachten von EKD und BAK ist aus Sicht der Evaluation klar gegeben: Kernaufgabe der Bundesexperten/-innen ist die Beantwortung von konkreten Fragen während einer Restaurierung oder Grabung, die Gutachten beschäftigen sich in einem früheren Stadium mit grundsätzlichen Fragen wie der Schutzwürdigkeit eines Objektes.

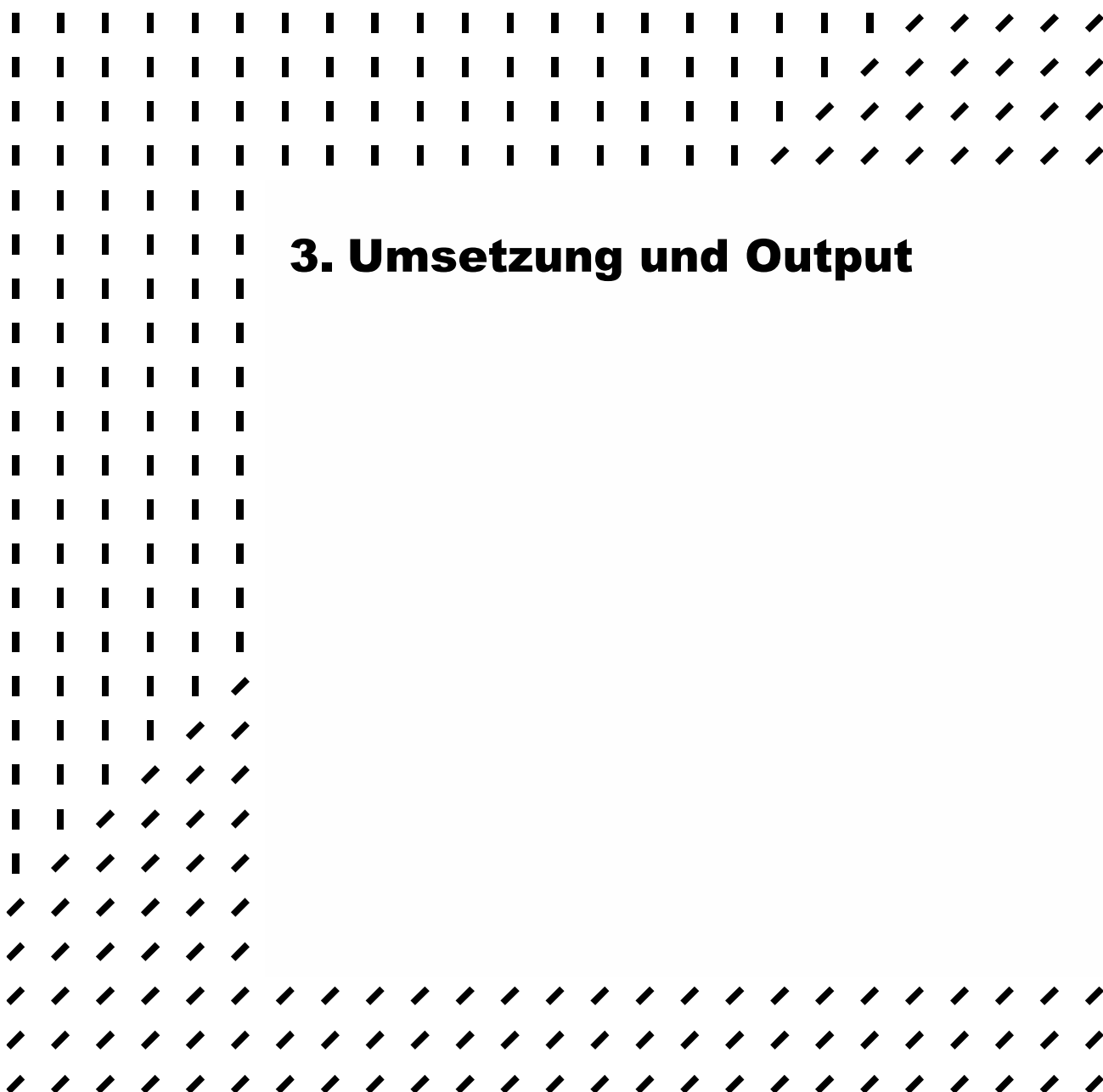
2.3 Übersicht des Bundes über das Schweizer Kulturerbe

Das aktuelle System zur Regelung der Verbundaufgabe ermöglicht dem BAK, sich insbesondere über die folgenden Wege eine Übersicht zu Objekten, Entwicklungen und Risiken für das Kulturerbe in der Schweiz zu machen:

- Direkter Austausch mit den Kantonen und Einsitze in interkantonalen Gremien,
- Berichte der Bundesexperten/-innen und Austausch mit den Bundesexperten/-innen,
- Beurteilung von Gesuchen für Finanzhilfen im Einzelfall,
- Prüfung der Berichterstattung der Kantone zu den Programmvereinbarungen,
- Erstellung von Gutachten durch das BAK,
- Gutachten der EKD und ENHK,
- Beurteilung von kantonalen Richtplänen und Gesetzgebungsvorhaben im Bereich Raumplanung,
- Inventare und Übersichten (z.B. Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS); KGS-Inventar, interne Übersicht Objekte unter Bundesschutz).

Gemäss der Gesprächspartner/-innen hat der Bund damit grundsätzlich eine gute Übersicht, die jedoch Lücken hinsichtlich der Entwicklungen in den Kantonen aufweist. Die Übersicht sei zudem im Bereich Archäologie weniger umfassend als in der Denkmalpflege. Insgesamt sei es dem Bund aber möglich, Förderentscheide an nationalen Prioritäten auszurichten – solange entsprechende Gesuche von den Kantonen kommen. Mehrere Befragte betrachten es als fraglich, ob der Bund hinsichtlich übergeordneter Entwicklungen die richtigen Instrumente und ausreichende Ressourcen habe, um nationale Prioritäten klar und früh zu antizipieren und diese so in seine Förderentscheide einfließen zu lassen. Diese Aussage geht mit dem Wunsch einher, dass der Bund auf konzeptueller Ebene eine stärkere Rolle spielen könnte.

Das Finanzierungssystem mit dem heterogenen Vollzug in den Kantonen (vgl. folgendes Kapitel) bringt es aus Sicht der Evaluation mit sich, dass auch die Übersicht des BAK zu Objekten und Entwicklung von Kanton zu Kanton unterschiedlich ist. Damit fällt auch die Identifikation von regionalen Bedürfnissen in der Denkmalpflege und Archäologie durch den Bund vermutlich unterschiedlich aus.



3. Umsetzung und Output

Dieses Kapitel widmet sich der Beschreibung der Umsetzung der Verbundaufgabe durch den Bund und die Kantone sowie ausgewählter Outputs. Insbesondere werden dabei die Erkenntnisse aus den sechs Fallstudienkantonen herangezogen und für jeden Kanton zentrale Aspekte zur Umsetzung und zu den Outputs in einer Tabelle zusammengefasst. Weiter treffen wir eine Einschätzung zur Effizienz der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.

3.1 Umsetzung und Outputs Bund

Alle 26 Kantone haben in allen Finanzierungsperioden (2008–2011; 2012–2015; 2016–2020) eine *Programmvereinbarung* mit dem Bund abgeschlossen. Die Programmvereinbarungen weichen dabei inhaltlich zwischen den Kantonen nur wenig voneinander ab und sind bezüglich der Ziele sehr allgemein gehalten. So wird unter dem Punkt «Programmziele» primär der «normale Geschäftsgang» der kantonalen Denkmalpflege und Archäologie abgebildet (bspw. sind «Massnahmen zur Erhaltung und zur Pflege von schützenswerten Objekten» ein Programmziel). Vorgaben zu quantifizierbaren Leistungen werden nicht gemacht. Eine Begründung dafür liefert insbesondere die folgende Aussage im Wirksamkeitsbericht zum NFA aus dem Jahr 2014:

«Leistungsziele sind Bestandteil der Programmvereinbarung und setzen damit an sich voraus, dass die in einer Vierjahresperiode zu erbringenden Leistungen im Voraus bestimmbar sind. Die Kantone sind jedoch nicht in allen Fällen die tatsächlichen Leistungserbringer. Oft sind es Dritte; Eigentümer, die zumindest teilweise selbst über Art und Zeitpunkt der vorzunehmenden Arbeiten entscheiden (Beispiele liefer(t) etwa die (...) Denkmalpflege). Da in solchen Fällen die konkreten Projekte zum Zeitpunkt der Vertragsverhandlungen zwischen Bund und Kantonen oft noch nicht bekannt sind, ist eine Festlegung der Indikatoren schwierig. In diesem Fall können Zielgrössen nur sehr allgemein formuliert werden.»⁷

Darüber hinaus wird auch darauf verzichtet, in den Programmvereinbarungen Vorgaben zu Wirkungen zu machen (in Form von Wirkungszielen). Von den sechs untersuchten

⁷ Bundesrat (2014): Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen.

Fallstudienkantone wird in vier Fällen ein Teil der Bundesmittel als Pauschalbeitrag ausgewiesen und mit einem Programmziel verknüpft: Im Kanton Zug mit dem UNESCO-Weltkulturerbe Pfahlbauten, in den Kantonen Jura, Genf und Obwalden mit Ortsbildschutzmassnahmen.

Für die Jahre 2012–2017 hat der Bund den Kantonen insgesamt 132.45 Mio. Franken zugesprochen (89.7 Mio. über Programmvereinbarungen, 42.78 Mio. über Finanzhilfen im Einzelfall. Die Aufteilung der Mittel erfolgt über den erwähnten Schlüssel (siehe Kapitel 2) und ergibt bei den sechs Fallstudienkantonen die folgenden zugesicherten Globalbeiträge (2012–2017)

D 3.1 Zugesicherte Beiträge über Programmvereinbarungen (in Franken)									
Kanton	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2012–2017	Pro Ein- wohner/-in 2012-2017	Pro km ² 2012–2017 ² (nur Siedlungs- und Landwirt- schaftsflächen)
Aargau	866'000	866'000	866'000	866'000	915'000	915'000	5'294'000	8.0	6'177
Genf	572'000	572'000	572'000	572'000	599'000	599'000	3'486'000	7.1	16'940
Graubünden	774'000	774'000	774'000	774'000	797'000	797'000	4'690'000	23.7	2'149
Jura	346'000	346'000	346'000	197'350	364'000	364'000	1'963'350	26.9	4'224
Obwalden	257'000	257'000	257'000	257'000	270'000	270'000	1'568'000	41.9	7'855
Zug	305'000	305'000	305'000	305'000	321'000	321'000	1'862'000	15.0	13'619

Quelle: Jahresbericht 2012–2017 BAK.

Die Verteilung der Finanzen auf die Kantone hat zur Folge, dass Denkmalpflege und Archäologie in Kantonen mit einer geringeren Bevölkerungszahl respektive in weniger dicht besiedelten Kantonen überdurchschnittlich stark über Programmvereinbarungen durch den Bund alimentiert werden (pro Einwohner gerechnet). Betrachtet man das Verhältnis der zugesicherten Mittel zur Siedlungs- und Landwirtschaftsfläche in einem Kanton, dann erhalten die stärker urbanisierten Kantone überdurchschnittlich viele Bundesmittel pro km².

Hinsichtlich der Finanzhilfen im Einzelfall stellen die kantonalen Fachstellen Gesuche zu spezifischen Projekten an das BAK. Das BAK unterzieht die eingegangenen Gesuche alle drei Monate einer Prüfung (Desk-Review)⁸ und priorisiert die Gesuche mit einem Punktesystem vor dem Hintergrund der zu vergebenden Mittel.⁹ Bei einem positiven Entscheid erfolgt eine Zusicherungsverfügung durch das BAK. Wird ein Gesuch abgelehnt, kann der Kanton zwischen einer beschwerdefähigen Ablehnungsverfügung oder dem Rückzug des Antrags wählen. Wenn Kantone ihre Mittel aus der Programmvereinbarung nicht ausschöpfen (können), nutzt das BAK die Möglichkeit, Gelder für Finanzhilfen im Einzelfall zu verschieben; was dann jedoch die Aufteilung 70:30 antastet.

⁸ Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (2016): Prüfbericht Beiträge an schützenswerte Objekte im Rahmen der Denkmalpflege vom 5. Februar 2016. S. 9.

⁹ Art. 3 Weisungen über die Aufteilung der Bundesmittel und die Prioritäten im Bereich Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz vom 15. Dezember 2015.

22 von 26 Kantonen haben im Zeitraum von 2012–2017 Finanzhilfen im Einzelfall erhalten (alle Kantone ausser Zug, Nidwalden und beiden Appenzell). In den Fallstudienkantonen präsentiert sich die Förderung über Finanzhilfen im Einzelfall folgendermassen:

D 3.2 Finanzhilfen im Einzelfall 2012–2017

<i>Kanton</i>	<i>Anzahl Verfügungen</i>	<i>Mittel über Finanzhilfen im Einzelfall in Franken</i>	<i>Anteil Finanzhilfen im Einzelfall an Bundesmitteln total</i>
Aargau	9	2'323'800	30,5%
Genf	3	245'695	6,6%
Graubünden	4	2'452'481	34,3%
Jura	8	2'273'516	53,7%
Obwalden	6	1'968'399	55,7%
Zug	Keine	0	0%

Quelle: Daten BAK.

Wie zu erwarten, zeigen sich deutliche Unterschiede bei der Zusage von Finanzhilfen im Einzelfall auf die Kantone. Während in Zug und Genf Finanzhilfen im Einzelfall 0 respektive nur 6,6 Prozent der Bundesmittel ausmachen, fallen im Kanton Jura und im Kanton Obwalden über die Hälfte der vom Bund zugesprochenen Mittel auf Finanzhilfen im Einzelfall. Betrachtet man alle Kantone, so korreliert der Anteil Mittel aus der Programmvereinbarung nur sehr schwach positiv mit der Bevölkerungszahl respektive der Finanzstärke eines Kantons (gemäss Ressourcenindex NFA). Beispielsweise erhalten die beiden finanzstarken Kantone Basel-Stadt und Schwyz einen hohen Anteil der Bundesmittel im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege über Finanzhilfen im Einzelfall, in den Nehmerkantonen Thurgau, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden wurden hingegen nur geringe bis keine Finanzhilfen im Einzelfall vergeben. Diese Beobachtung lässt darauf schliessen, dass die Praxis des BAK bei der Vergabe der Finanzhilfen im Einzelfall primär von den Objekten (Dringlichkeit, Aufwand) und weniger von einem regionalen Ausgleich geleitet ist. Damit wird das Instrument gemäss seinem Zweck (siehe Art. 4a NHV) eingesetzt.

Die Kantone informieren das BAK jährlich über die mit Bundesbeiträgen unterstützten Vorhaben in Form eines Jahresberichtes. Als Anlagen müssen für jedes bewilligte Gesuch die Kopie der Beitragsbewilligung, der Nachweis über den Grundbucheintrag, ein Kurzbeschrieb der Massnahme und eine Fotografie eingereicht werden. Der Bund publiziert nach Abschluss jeder Programmperiode eine Übersicht über alle Projekte, die mit Bundesmitteln gefördert werden.¹⁰ Alle Objekte mit Bundesschutz werden vom Bund erfasst. Objekte von nationaler und regionaler Bedeutung sind im KGS-Inventar aufgeführt.

Wenn Bundesexperten/-innen eingesetzt werden, dann erhält das BAK in der Regel ein Gesuch der kantonalen Fachstelle um ein solches Mandat. Häufig liefern die Kantone dabei bereits die Angaben zur gewünschten Person oder klären die Verfügbarkeit des

¹⁰ Zuletzt BAK (2016): Restaurieren, konservieren, präsentieren. Bau- und Bodendenkmäler in der Schweiz, Finanzhilfen 2012–2015 des Bundesamts für Kultur.

Experten/der Expertin selbst ab. In den Interviews wird es als positiv angemerkt, dass das BAK sehr zeitnah auf Gesuche um Unterstützung durch Bundesexperten/-innen reagiert. Die Zahl der laufenden Expertenmandate ist in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Während der Bund zwischen 2012 und 2015 im Schnitt 260 Mandate pro Jahr zählte, waren es im Jahr 2016 noch 148 und im Jahr 2017 nur noch 48 Mandate. Neben einer grundsätzlichen Bereinigung der Liste der laufenden Mandate¹¹ kann der Rückgang auf eine Umstrukturierung des Expertenwesens zurückgeführt werden: So werden Experten nur für die relativ kurze Dauer von drei Tagen vom Bund mandatiert – langfristige Verpflichtungen und damit eine jährliche Nennung als laufendes Mandat gibt es damit heute praktisch keine mehr.

Die Prozesse zum Abschluss der Programmvereinbarungen und der Gesuche nach Finanzhilfen im Einzelfall sowie nach Bundesexperten/-innen haben sich gemäss den Interviewpartner/-innen mittlerweile eingespielt. Auch die Umsetzung der Prozesse zur Berichterstattung gegenüber dem Bund funktioniert aus Sicht der Interviewpartner/-innen grundsätzlich gut. Es wird die Hoffnung geäussert, dass die für 2018 geplante Umstellung auf ein online-basiertes Reporting und eine Gesucheingabe den Aufwand bei Bund und Kantonen reduzieren werde. Ein Interviewpartner merkt an, dass das Berichtswesen aus fachlicher Sicht wenig Sinn mache – und der Bund damit nicht kontrollieren könne, ob Bundesmittel sinnvoll investiert wurden respektive in welcher Qualität die Massnahmen umgesetzt worden sind.¹²

3.2 Umsetzung und Outputs Kantone

Die Umsetzung der Verbundaufgabe durch die Kantone ist durch eine grosse Heterogenität gekennzeichnet. Dabei unterscheiden sich die Kantone hinsichtlich der Organisation ihrer Fachstellen, den Regelungen zur Finanzierung und schliesslich auch hinsichtlich konkreter Outputs (wie der Zahl und Art der Massnahmen, die mit Bundesmitteln unterstützt werden; der Unterstützung von Denkmalpflege und Heimatschutz insgesamt).

Für jeden Fallstudienkanton haben wir die zentralen Aspekte der Umsetzung der Verbundaufgabe in einer Darstellung beschrieben (siehe Darstellungen DA 1 bis DA 6 in Anhang A 1). Die folgende Darstellung fasst zentrale Eckdaten der Fallstudien zusammen.

¹¹ In der Zählung vor 2017 sind viele Mandate aufgeführt, die keine aktive Arbeit der Experten mehr erforderten, aber formal noch nicht abgeschlossen waren.

¹² Siehe hierzu auch die Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Aufsicht über die Programmvereinbarungen. Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (2016): Prüfbericht Beiträge an schützenswerte Objekte im Rahmen der Denkmalpflege vom 5. Februar 2016, S. 14.

D 3.3 Übersicht Fallstudienkantone

Kanton	Anteil Subventionsprojekte in der Denkmalpflege, die Bundesmittel erhalten	Anteil der Bundesmittel an den gesamten Subventionen der Gebietskörperschaften** im Bereich Denkmalpflege**	Typische Höhe der Subventionen der Gebietskörperschaften**, wenn Bundesmittel eingesetzt werden (inkl. Bundesmittel)	Verteilung Bundesmittel auf Denkmalpflege und Archäologie (Anteil Denkmalpflege)*	Anteil Projekte im Bereich Archäologie, die Bundesmittel erhalten
Aargau	ca. 5%	ca. 21%	ca. 30%	50%	ca. 8%
Genf	ca. 5%	ca. 26%***	ca. 30%	70–100%	ca. 50%
Graubünden	ca. 20%	ca. 15%	ca. 40%	ca. 75%	<13%
Jura	ca. 15%	ca. 64%***	ca. 30%	100%	ca. 3%
Obwalden	100%	ca. 32%	ca. 35%	100%	0%
Zug	ca. 10%	ca. 6%	ca. 45%	ca. 39%	<30%

Legende: * Ohne Mittel aus Einzelverfügungen; ** ohne Beiträge von Kirchgemeinden; *** ohne Beiträge der Gemeinden.

Auf der Grundlage der Fallstudien lassen sich folgende zentralen Aspekte der Finanzierung zusammenfassen:

- Am grössten sind die Unterschiede zwischen den Kantonen beim Anteil der Subventionsprojekte, die auch mit Bundesmitteln gefördert werden: So bekommt im Kanton Obwalden praktisch jede denkmalpflegerische Restaurierungsmassnahme auch Bundesmittel, in den Kantonen Aargau und Genf nur ein kleiner Anteil.
- Die Bedeutung der Bundesmittel an den Subventionen im Bereich Denkmalpflege ist unterschiedlich hoch. Während der Kanton Jura vergleichsweise wenig kantonale Mittel im Verhältnis zu den Bundesmitteln einsetzt, werden im Kanton Zug über 90 Prozent der Subventionen vom Kanton und den Gemeinden geleistet. Dass der Anteil der Bundessubventionen im Kanton Jura über 50 Prozent beträgt, ist insbesondere darauf zurück zu führen, dass Daten über die (Mit)-Finanzierung der Gemeinden nicht vorliegen und Kirchgemeinden im Untersuchungszeitraum hohe Kosten getragen haben. Ausserdem wurden Projekte mit einer Bundesfinanzierung bis 45 Prozent umgesetzt.
- Werden Bundesmittel eingesetzt, liegt für Eigentümer/-innen die typische Förderung durch die öffentliche Hand zwischen 30 bis 45 Prozent der anrechenbaren Kosten.
- Die Kantone verteilen die Mittel der Programmvereinbarung in unterschiedlichem Masse auf die Bereiche Archäologie und Denkmalpflege (zwischen 39 und 100% Anteil für die Denkmalpflege).
- Der Anteil der Projekte im Bereich Archäologie, für die Bundesmittel eingesetzt werden, liegt zwischen 0 und 50 Prozent.

Weitere kantonale Unterschiede bei der Finanzierung von Heimatschutz und Denkmalpflege liegen in der finanziellen Beteiligung der Gemeinden sowie in den Kriterien zur Beurteilung darüber, ob und in welcher Höhe einem Projekt Finanzhilfen zugesprochen werden.

Der allergrösste Teil der Kantone schafft es stets, die Mittel aus der Programmvereinbarung auszuschöpfen. Hier haben (grössere) Kantone, die insgesamt mehr Mittel in den Bereichen Denkmalpflege und Heimatschutz einsetzen, einen Vorteil: Erstens wirkt sich die individuelle Entscheidung eines einzelnen Eigentümers weniger stark auf die finanzielle Förderung insgesamt auf, und zweitens können eigene Projekte – insbesondere im Bereich Archäologie – eher dafür genutzt werden, den Mitteleinsatz zu steuern.

3.3 Effizienz der Verbundaufgabe

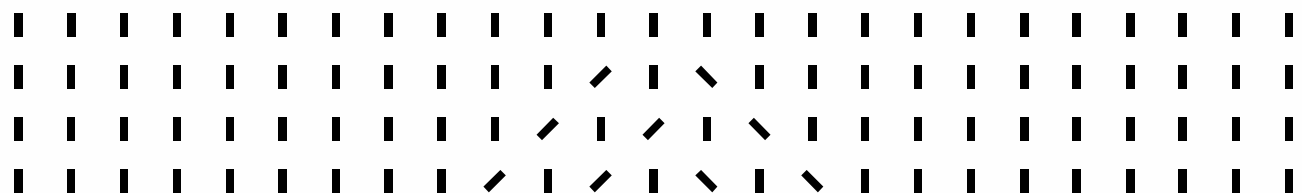
Heimatschutz und Denkmalpflege sind als Verbundaufgabe geregelt; der Bund schätzt seinen administrativen Aufwand für die Verbundfinanzierung auf 1,6 Vollzeitäquivalente. Gegenüber der Zeit vor 2012 habe sich der Aufwand des Bundes durch die globale Vergabe der Mittel an die Kantone verringert. Fachliche Abklärungen zu einzelnen Projekten durch den Bund erfordern so heute praktisch nur noch die Finanzhilfen im Einzelfall. In den persönlichen Interviews wird auf das hohe Mass an Vertrauen, das der Bund den Kantonen hinsichtlich der korrekten Verwendung der Mittel aus den Programmvereinbarungen entgegenbringt, verwiesen. Für das BAK ist es dabei ressourcenschonend, dass für Projekte, die über Programmvereinbarungen gefördert werden, bisher auf ein Objektcontrolling verzichtet wird (z.B. Kontrolle von Schlussrechnungen, risikoorientierte Stichproben, Besuche vor Ort).¹³

Die befragten Kantone betrachten den eigenen Aufwand zur Koordination mit dem Bund als überschaubar. Schätzungen aus den Fallstudienkantonen bewegen sich zwischen 0,05 und 0,1 Vollzeitäquivalenten pro Kanton. Dabei entstehe der meiste zusätzliche Aufwand in der Berichterstattung über die Verwendung der Mittel. Hinsichtlich der Expertenmandate schätzen sowohl die Kantone, die Bundesexperten/-innen beauftragt haben, wie auch die Experten/-innen selbst den administrativen Aufwand gering ein. Für Experten/-innen, die vom Bund für Arbeiten in mehreren Kantonen mandatiert werden, fällt der Aufwand (gegenüber der Mandatierung durch den jeweiligen Kanton) zudem dadurch tiefer aus, dass der Bund stets dieselben Vorgaben an Abrechnungen und Berichterstattung stellt.

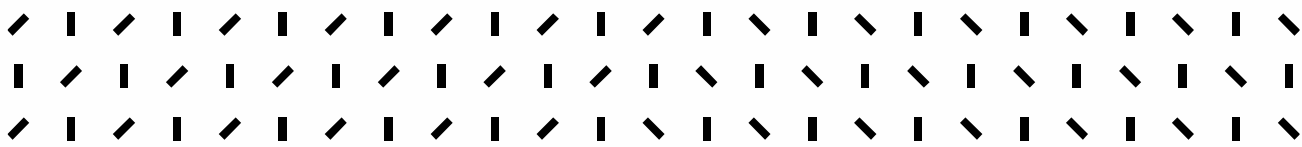
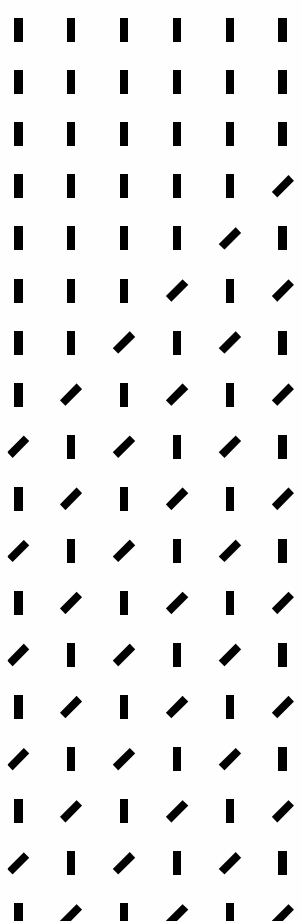
Mit der Förderung von Heimatschutz und Denkmalpflege als Verbundaufgabe konnten in den Jahren 2012 bis 2015 insgesamt 89.2 Mio. Franken des Bundes in die Erhaltung von 674 Bau- und Bodendenkmälern fliessen (pro Jahr also in rund 170 Projekte)¹⁴. Das Verhältnis des administrativen Aufwands (bei Bund und Kantonen) zur Höhe der vergebenen Mittel und der Zahl der unterstützten Objekte durch den Bund kann als günstig betrachtet werden: Bei einer vorsichtigen Hochrechnung des administrativen Aufwands bei Bund und Kantonen auf maximal 4,2 Vollzeitäquivalente beträgt der Aufwand pro Objekt, das mit Bundesmitteln gefördert wird, 0,025 Vollzeitäquivalente (respektive 2,5 Stellenprozent). Mit diesem Wert kann allerdings nur die Outputeffizienz der Verbundaufgabe grob eingeschätzt werden. Inwiefern die finanzielle Beteiligung des Bundes im Bereich Denkmalpflege und Heimatschutz zu Wirkungen gegenüber einer Regelung als reine Aufgabe der Kantone entfaltet, soll im nächsten Kapitel thematisiert werden.

¹³ Siehe hierzu auch die Empfehlung 4 aus dem Bericht der EFK: «Die EFK empfiehlt dem BAK, klar zu beschreiben, welche Massnahmen im Rahmen seiner Aufsicht über die Bundesbeiträge zur Anwendung kommen und deren Umsetzung risikoorientiert zu planen und zu dokumentieren».

¹⁴ BAK (2016): Restaurieren, konservieren, präsentieren. Bau- und Bodendenkmäler in der Schweiz, Finanzhilfen 2012–2015 des Bundesamts für Kultur.



4. Wirkungen



In diesem Kapitel werden die Einschätzungen der Evaluation zur Wirksamkeit der Verbundaufgabe aufgezeigt.

4.1 Wirkungen hinsichtlich Zielerfüllung und Steuerung durch den Bund

Die Kantone haben die Vorgaben der Programmvereinbarung bisher stets eingehalten. Da die Formulierung der Vorgaben nicht an quantifizierbare Leistungen und/oder Wirkungen gebunden ist, erlaubt diese Beurteilung jedoch noch keine Rückschlüsse darüber, ob die Mitfinanzierung des Bundes wirksam ist. Eine Steuerung des Bundes über die Programmvereinbarungen kann aus Sicht der Evaluation derzeit auch höchstens in sehr begrenztem Masse (bspw. über die Vorgabe zur Beachtung der Leitsätze der Denkmalpflege) stattfinden. Über die Pauschalbeiträge werden nur allgemeine Schwerpunkte gesetzt und es wird keine Steuerung gemäss nationaler Prioritäten oder hinsichtlich übergeordneter Themen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege bewirkt. Weiter liegt es in der Kompetenz des Kantons und nicht des BAK zu entscheiden, ob ein Objekt unter Bundesschutz gestellt wird (dadurch, dass es Bundesmittel aus der Programmvereinbarung erhält).

Zumindest eine objektbezogene steuernde Wirkung des Bundes kann darin gesehen werden, dass der Bund bei Finanzhilfen im Einzelfall selbst eine Beurteilung der Gesuche aus den Kantonen vornimmt. Die Schwerpunktsetzung ist jedoch hier – ebenso wie beim Einbezug von Bundesexperten/-innen – abhängig von den kantonalen Gesuchen.

4.2 Wirkungen hinsichtlich Finanzbelastung der Kantone und Qualitätsniveau

Aus Sicht der interviewten Personen sind die Finanzhilfen im Einzelfall sowie die Möglichkeit, den Bundesanteil gemäss Art. 5 Abs. 4 zu erhöhen, wirksame Mittel, um die Finanzbelastung der Kantone bei umfangreichen und/oder dringlichen Massnahmen abzufedern. Teilweise habe es die Unterstützung des Bundes dabei überhaupt erst möglich gemacht, dass Massnahmen umgesetzt werden und Objekte nicht verfallen sind. Insbesondere in Kantonen, die verhältnismässig wenig Mittel in Denkmalpflege und Archäologie investieren, sowie in Kantonen mit herausragenden Objekten mit Restaurierungsbedarf, spielt die Finanzierung des Bundes damit eine bedeutende Rolle. In den Interviews wird angemerkt, dass bei einer Kantonalisierung der Verbundaufgabe in

manchen Kantonen (bei politischem Wille¹⁵ und ausreichender Finanzstärke) zwar auch mit kantonalen Mitteln ähnliche Outputs erzielt werden könnten wie mit der Verbundfinanzierung. Jedoch treffen die Interviewpartner/-innen die Annahme, dass sich ohne Verbundfinanzierung die Disparitäten zwischen den Kantonen hinsichtlich Erhaltung des Kulturerbes noch stärker akzentuieren würden. Mehrheitlich sprechen sich die interviewten Personen dafür aus, dass der Bund insgesamt mehr Mittel für den Bereich Denkmalpflege und Archäologie zur Verfügung stellen sollte.

Die Regelung von Denkmalpflege und Heimatschutz wirkt sich aus Sicht der Evaluation positiv auf die Qualität der Kulturerbe-Erhaltung in der Schweiz aus. Gemäss den Interviewpartner/-innen trage die fachliche Unterstützung klar dazu bei, das Qualitätsniveau in den Kantonen zu erhöhen und Unterschiede auszugleichen. Neben dem Expertenwesen des Bundes wird dabei auch der direkte Austausch mit dem BAK als sehr nützlich empfunden. Das Instrumentarium des Bundes ermögliche es dabei auch, den unterschiedlichen Bedürfnissen der Kantone gerecht zu werden. Insbesondere in Kantonen mit einer kleinen Fachstelle für Denkmalpflege und Archäologie sei es von grossem Wert, das spezifische Fachwissen der Bundesexperten/-innen zu nutzen. Auch die Tatsache, dass mit den Bundesexperten/-innen eine unabhängige Zweitmeinung bezüglich eines konkreten Vorhabens hinzugezogen werden kann, diene dem Qualitätsniveau der kantonalen Denkmalpflege und Archäologie. Die Bundesexperten/-innen sehen einen Nutzen ebenfalls darin, dass sie als Delegierte des Bundes mehr Gewicht als vom Kanton gestellte Experten/-innen haben, auch um gewisse fachliche Einschätzungen zu untermauern.

Die Programmvereinbarungen des Bundes halten fest, dass die kantonalen Fachstellen bei ihrer Arbeit die Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz (EKD 2007) zu beachten haben. Der Bund kontrolliert jedoch nicht am Objekt, inwiefern bei der Verwendung von Bundesmitteln den Qualitätsstandards Rechnung getragen worden ist. Weiter zeigt sich auch bei der Inventarisierung von Objekten durch die Kantone ein hohes Mass an Heterogenität. Insgesamt kann die Verbundaufgabe damit also insbesondere dann einen positiven Einfluss auf die Qualität entfalten, solange die Kantone freiwillig mit dem Bund zusammenarbeiten und das Expertenwesen nutzen.

4.3 Wirkungen auf Politik und Eigentümer/-innen

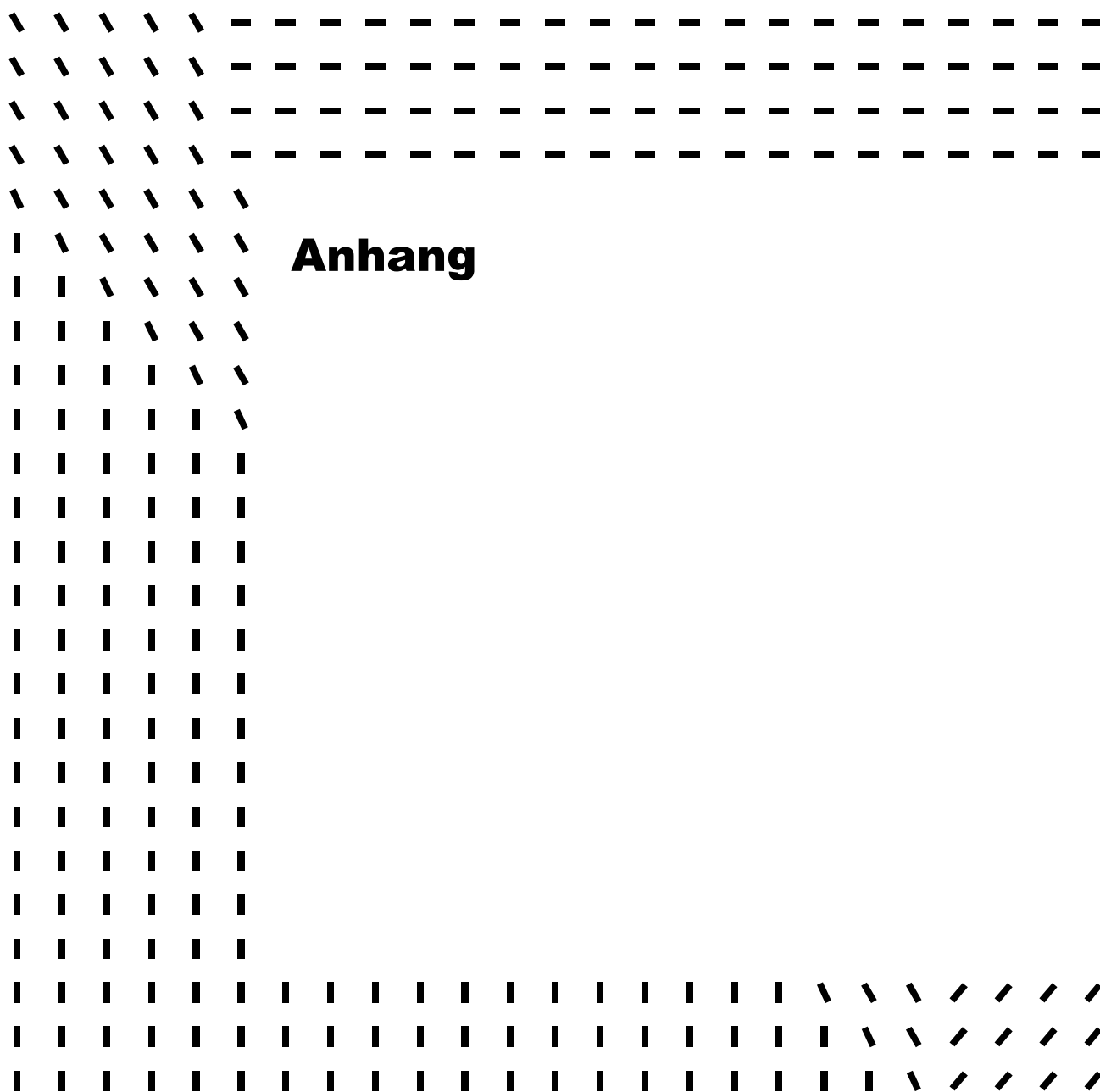
Gemäss den Interviewpartner/-innen liegt eine zentrale Wirkung der Verbundaufgabe in der Stärkung von Archäologie und Denkmalpflege gegenüber der kantonalen Politik. Solange ein Kanton eine Programmvereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat, trage die Mitfinanzierung dazu bei, dass kantonale Parlamente eher und allenfalls in grösserem Umfang finanzielle Mittel für den Bereich Denkmalpflege und Archäologie bereitstellen. Die globale Vergabe der Mittel über die Programmvereinbarung erlaube es dabei den kantonalen Fachstellen, mit einer hohen Verbindlichkeit über die zu erwartenden Bundesmittel (respektive den Bedarf an kantonalen Mitteln) zu kommunizieren. In den Gesprächen wird zudem darauf verwiesen, dass die Mitfinanzierung des Bundes (gemeinsam mit dessen Beratung und Expertise) die Wichtigkeit einzelner Projekte gegenüber der Politik unterstreicht. Damit sei es einfacher, auch bei politisch umstritteneren Objekten, solchen von nur regionaler Bedeutung oder ertraglosen Bauten positive Entscheidungen zu Restaurierungen und Grabungen zu erwirken.

Wenn die Kantone sich dafür entscheiden, Projekte von Privaten, Kirchgemeinden, Stiftungen usw. mit Bundesmitteln zu unterstützen, so hat dies zum einen eine finanzielle

¹⁵ Siehe zu diesem Punkt den folgenden Abschnitt «Wirkungen auf Politik und Eigentümer/-innen».

Wirkung: Mit der Erhöhung der Subventionen werde es einem Teil der Eigentümer/-innen überhaupt erst ermöglicht, denkmalpflegerische Restaurierungsarbeiten durchzuführen. Neben dieser finanziellen Entlastung ist eine weitere Wirkung in der ideellen Bedeutung der Bundessubvention zu sehen. Die Gesprächspartner/-innen verweisen darauf, dass Eigentümer/-innen stolz darauf sind, wenn ihr Objekt auch vom Bund mit Mitteln bedacht wird und auch dies zu einem verstärkten eigenen Engagement führen könne. Dabei ist es als Vorteil zu betrachten, dass sich die Kantone bei der Verwendung der Bundesmittel nicht nur auf Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung beschränken müssen, sondern auch die Wichtigkeit eines regionalen Objektes mit einer Bundessubvention unterstreichen können. In den persönlichen Gesprächen wurde zudem darauf verwiesen, dass die Position der kantonalen Fachstellen gegenüber einer Bauherrschaft durch das Expertenwesen und die Beratung durch den Bund gestärkt würde. Verbesserungspotential wird von den Interviewpartnern/-innen vor allem bei der Kommunikation über die Förderung des Bundes und den daraus entstehenden Bundesschutz gesehen.

Aus Sicht der Evaluation führt der heterogene kantonale Vollzug dazu, dass die hier postulierte Verstärkung von Wirkungen bei der Eigentümerschaft in bestimmten Kantonen stärker zum Tragen kommen kann als in anderen (bspw. aufgrund einer unterschiedlichen Bedeutung der Vergabe von Bundesmitteln an Private, durch eine stärkere Konzentration der Bundesmittel auf bedeutsame Objekte oder den Bereich Archäologie).



A 1 Sechs kantonale Fallstudien

DA 1 Kanton Aargau	
<i>Zentrale Aspekte</i>	<i>Beschreibung</i>
Wie sind die kantonale Denkmalpflege und Archäologie organisiert?	Kantonsarchäologie und Kantonale Denkmalpflege sind als zwei eigenständige Stellen unter dem Dach der Abteilung Kultur organisiert.
Wie ist die Finanzierung im Kanton geregelt?	Die Bundesmittel gemäss Programmvereinbarung werden zu je 50% Prozent auf die Bereiche Denkmalpflege und Archäologie aufgeteilt. Die Kantonale Denkmalpflege richtet bei einer baulichen Massnahme an einem kantonalen Schutzobjekt finanzielle Beiträge an die denkmalpflegerischen Mehrkosten entsprechend Kulturgesetz und -verordnung aus. Die Gewährung der Subventionen (und deren Höhe) hängen von der Bedeutung des Objekts sowie dem notwendigen Aufwand und Nutzen der Massnahme ab. Die kantonale Denkmalpflege stuft die Bedeutung der Objekte mit einem Punktesystem ein (maximal können 12 Punkte vergeben werden). Kriterien sind dabei die künstlerische, historische, volkskundliche, typologische und ortsbildliche Bedeutung. Die Kantonsarchäologie finanziert Grabungen und Bauuntersuchungen.
Wie viele Massnahmen unterstützt der Kanton mit welchen finanziellen Mitteln? Wie hoch ist der Anteil Bundesmittel?	Im Bereich Denkmalpflege wurden in den Jahren 2016 und 2017 im Schnitt 149 Massnahmen subventioniert, davon haben im Mittel 8 Massnahmen auch Bundesmittel erhalten. Pro Jahr wurden im Kanton Aargau rund 4.6 Mio. Franken Subventionen im Bereich der Denkmalpflege zugesprochen – der Anteil der Bundesmittel an diesen Subventionen betrug 21%. Im Bereich Archäologie konnten im Jahr 2017 rund 150 Untersuchungen gezählt werden. Von diesen erhielten etwa 12 Bundesbeiträge – vor allem umfassende Grabungen. Seit 2012 wurden zudem in 9 Fällen im Finanzhilfen im Einzelfall vergeben – davon einmal für archäologische und achtmal für denkmalpflegerische Massnahmen.
Wie hoch fällt der Anteil der öffentlichen Hand an denkmalpflegerischen Restaurierungsmassnahmen aus?	Gemäss der Kantonalen Denkmalpflege tragen die Eigentümer im Mittel rund 70 Prozent der Kosten für denkmalpflegerische Massnahmen selbst. Die Bandbreite der Beteiligung durch die öffentliche Hand liegt zwischen 15 und 50%. Von einer ausnahmsweisen Erhöhung der Bundessubventionen auf 45% (gemäss Art. 5 Abs. 4 NHV) wurde im Kanton Aargau bisher nie Gebrauch gemacht.

DA 2 Kanton Genf

<i>Zentrale Aspekte</i>	<i>Beschreibung</i>
Wie sind die kantonale Denkmalpflege und Archäologie organisiert?	Die Denkmalpflege (Service des monuments et des sites) und die Archäologie (Service cantonal d'archéologie) sind 2 der 3 im Amt für das kulturelle Erbe und Kulturstätten (office du patrimoine et des sites) organisierte Abteilungen. Das Amt hat rund 33 Vollzeitstellen. Die kantonale Denkmalpflegerin ist zugleich die Generaldirektorin des Amtes und somit auch weisungsbefugt über die Archäologie.
Wie ist die Finanzierung im Kanton geregelt?	Die genaue Aufteilung zwischen Denkmalpflege und Archäologie wird von den beiden Abteilungsverantwortlichen entsprechend dem Bedarf ausgehandelt. Die Archäologie erhält 0 bis maximal 30% der Bundesgelder aus der Vereinbarung. Je nach anstehenden Projekten ist es (theoretisch) möglich, dass alle Bundesmittel aus der Programmvereinbarung dem Denkmalschutz zugewiesen werden.
Wie viele Massnahmen unterstützt der Kanton mit welchen finanziellen Mitteln? Wie hoch ist der Anteil Bundesmittel?	Die Denkmalpflege kann jährlich rund 2.3 Mio. Franken pro Jahr an kantonalen Subventionen für Denkmalschutzmassnahmen sprechen. Nicht mitgerechnet sind hier zusätzliche Beiträge von Gemeinden. Pro Jahr werden damit etwa 40 Objekte subventioniert, davon erhalten etwa 2 bis 3 Bundesmittel. Rund 599'000 Franken kommen aus der Programmvereinbarung mit dem Bund. Dieser Beitrag entspricht rund 26% der Subventionen. Die Kantonsarchäologie betreut ca. 3 Forschungs- und Ausgrabungsprojekte pro Jahr, wobei etwa bei der Hälfte Bundesmittel eingesetzt werden. Die Archäologie erhält im Durchschnitt etwa 280'000 Franken an Bundesbeiträgen.
Wie hoch fällt der Anteil der öffentlichen Hand an denkmalpflegerischen Restaurierungsmassnahmen aus?	Der Kanton unterstützt denkmalpflegerische Massnahmen je nach Fall mit 5 bis 20%, meistens liegt der Kantonsbeitrag zwischen 10 bis 15%. Mit 20% werden vor allem Sakralbauten unterstützt. Wenn Bundesmittel eingesetzt werden, beteiligt sich der Bund meistens mit 10 bis 20%. Beispielsweise wird die Renovation des «Temple de la Fusterie», der von nationaler Bedeutung ist, voraussichtlich mit 20% Kantonsmitteln, 20% Bundesmitteln und 20% Gemeindemitteln unterstützt. Die archäologischen Projekte werden vollständig aus dem kantonalen Budget und den Bundessubventionen bestritten. Die Eigentümerschaft trägt in diesem Fall selbst keine Kosten.

DA 3 Kanton Graubünden

<i>Zentrale Aspekte</i>	<i>Beschreibung</i>
Wie sind die kantonale Denkmalpflege und Archäologie organisiert?	Denkmalpflege und Archäologischer Dienst sind als zwei eigenständige Stellen unter dem Dach des Amtes für Kultur tätig.
Wie ist die Finanzierung im Kanton geregelt?	Die Bundesmittel gemäss Programmvereinbarung werden auf Grundlage eines Erfahrungswertes aufgeteilt, wobei rund drei Viertel für den Bereich Denkmalpflege und rund ein Viertel für den Bereich Archäologie eingesetzt werden. Grundsätzlich sind alle Eigentümer/-innen von schutzwürdigen Bauten berechtigt, für eine fachgerechte Restaurierung ein Beitragsgesuch zu stellen. Die beitragsberechtigten Kosten werden zusammen mit dem Bauberater oder der Bauberaterin der Denkmalpflege ermittelt. Beiträge an Restaurierungen werden durch den Kanton geleistet. Ob ein Objekt zusätzlich Bundesmittel erhält, wird im Einzelfall entschieden. Werden Bundesmittel an Restaurierungen gewährt, so wird der Kantonsanteil in der Regel verdoppelt. Im Bereich Archäologie werden nur grössere Projekte auch mit Bundesmitteln subventioniert. Der Anteil der Bundesmittel liegt in der Regel bei 20 bis 25%.
Wie viele Massnahmen unterstützt der Kanton mit welchen finanziellen Mitteln? Wie hoch ist der Anteil Bundesmittel?	Pro Jahr gibt es zwischen 100 und 120 Beitragsprojekte in der Denkmalpflege. Von diesen erhalten 20 bis 30 zusätzlich zu den kantonalen Subventionen auch Bundesmittel. Insgesamt stehen dem Kanton jährlich rund 4.1 Mio. Franken an Subventionen im Bereich Denkmalpflege zur Verfügung. Der Anteil der Bundesmittel an den Subventionen liegt bei rund 15% respektive 597'000 Franken (gemäss Programmvereinbarung). Der Archäologische Dienst zählt jährlich 80 bis 120 Ereignisse. 5 bis 10 Projekte werden pro Jahr zusätzlich mit Bundesmitteln gefördert. Seit 2012 hat der Bund in 5 Fällen im Kanton Graubünden Finanzhilfen im Einzelfall verfügt.
Wie hoch fällt der Anteil der öffentlichen Hand an denkmalpflegerischen Restaurierungsmassnahmen aus?	Wenn private Bauten subventioniert werden, trägt Kanton in der Regel 20% der anrechenbaren Kosten. Bei besonders aufwändige Massnahmen einschliesslich Massnahmen des Ortsbildschutzes kann die Finanzierung durch den Kanton bis 35% betragen (Art. 24 KNHV). Im Fall, dass Massnahmen durch den Bund mitfinanziert werden, wird die kantonale Subvention in der Regel verdoppelt, respektive werden bei Objekten von nur lokaler Bedeutung 15% Bundesmittel eingesetzt. Maximal kann sich die Finanzierung durch die öffentliche Hand damit auf 70% der anrechenbaren Massnahmen belaufen.

DA 4 Kanton Jura

<i>Zentrale Aspekte</i>	<i>Beschreibung</i>
Wie sind die kantonale Denkmalpflege und Archäologie organisiert?	Im Kanton Jura sind die Denkmalpflege (monuments historiques) und Archäologie (archéologie et paléontologie) als zwei unabhängige Abteilungen unter dem Dach des Amts für Kultur angesiedelt. Die Abteilung Denkmalpflege beschäftigt lediglich einen Angestellten, nämlich den Denkmalpfleger. Dieser kann aber auf Dienstleistungen des Sekretariats des Amts für Kultur zurückgreifen (Leistungen entsprechen etwa einer 10%-Stelle). Die Abteilung Archäologie beschäftigt etwa 20,7 VZÄ (5,2 VZÄ sind temporär angestellt), besonders viele in der Paläontologie (12,5 VZÄ).
Wie ist die Finanzierung im Kanton geregelt?	In der Programmvereinbarung des Kantons Jura gibt es Budgetposten für die Denkmalpflege und die Archäologie. Die Archäologie hat aber bisher noch kein Geld aus der Vereinbarung, sondern nur aus Finanzhilfen im Einzelfall (Einzelverfügungen) beansprucht.
Wie viele Massnahmen unterstützt der Kanton mit welchen finanziellen Mitteln? Wie hoch ist der Anteil Bundesmittel?	Im Kanton Jura werden im Rahmen der Programmvereinbarung mit dem Bund ungefähr ein Dutzend Projekte pro Jahr im Bereich Denkmalpflege subventioniert. Ein bis zwei Objekte von nationalem Interesse erhalten zusätzlich Bundesmittel aus Finanzhilfen im Einzelfall. In den Jahren 2010 bis 2015 subventionierte der Kanton Jura denkmalpflegerische Mehrkosten im Schnitt mit 300'000 Franken pro Jahr. Der Bundesbetrag in dieser Zeit betrug rund 540'000 Franken, weshalb der Anteil des Bundes im Vergleich zum Kanton 64% betrug. Dieser hohe Bundesanteil ist damit zu erklären, dass der hier ausgewiesene Beitrag des Kantons keine Beiträge anderer Körperschaften wie Gemeinden und Kirchgemeinden berücksichtigt. Insbesondere dürfte der Anteil der Kirchgemeinden besonders gross sein. Die Archäologie hat etwa 600'000 Franken für rund 30 bis 40 Ausgrabungen und Bauuntersuchungen pro Jahr zur Verfügung. Von diesen Projekten wird nur etwa eines pro Jahr mit Bundesgeldern unterstützt, und zwar bisher ausschliesslich über das Instrument der Einzelverfügungen.
Wie hoch fällt der Anteil der öffentlichen Hand an denkmalpflegerischen Restaurierungsmaßnahmen aus?	Bei bundesbeitragsberechtigten Denkmalschutzmassnahmen an Objekten von lokaler Bedeutung in privater Hand beteiligen sich Kanton und Bund mit jeweils 10% an den anrechenbaren Kosten. Bei Restaurierungen von Objekten in privater Hand und von nationaler Bedeutung allerdings erhält die Eigentümerschaft bis zu 15% der anrechenbaren Kosten durch den Kanton sowie 15% durch den Bund erstattet. Denkmalschutzmassnahmen bei Objekten von öffentlich-rechtlichen Eigentümer/-innen mit lokaler Bedeutung können vom Bund mit 15% und vom Kanton mit maximal 10% subventioniert werden. Sind die Objekte von nationaler Bedeutung, kann der Bundesbeitrag jedoch bis zu 25% betragen. Im Kanton Jura können seit kurzem auch private Eigentümer/-innen dazu verpflichtet werden, sich an den Kosten für archäologische Arbeiten zu beteiligen.

DA 5 Kanton Obwalden

<i>Zentrale Aspekte</i>	<i>Beschreibung</i>
Wie sind die kantonale Denkmalpflege und Archäologie organisiert?	Es gibt eine gemeinsame Fachstelle für Denkmalpflege und Archäologie. Da diese nicht in genügendem Masse über erforderliche Kompetenzen im Bereich Archäologie verfügt, hat der Kanton Obwalden seit 2011 eine Leistungsvereinbarung betreffend Einkauf von Dienstleistungen mit der Kantonsarchäologie Luzern abgeschlossen.
Wie ist die Finanzierung im Kanton geregelt?	Die Bundesmittel gemäss Programmvereinbarung werden nur für Projekte im Bereich Denkmalpflege genutzt. Beiträge an Schutzobjekte von nationaler und regionaler Bedeutung leistet der Kanton, Beiträge an Schutzobjekte von lokaler Bedeutung die Gemeinden. Alle denkmalpflegerischen Massnahmen mit einem rechnerischen Bundesbeitragsvolumen von über 5'000 Franken an Objekten von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung erhalten auch Bundesmittel aus der Programmvereinbarung. Kleinere Beiträge werden durch den Swisslos-Fonds des Kantons übernommen. Inwiefern Schutzmassnahmen zu ergreifen sind, wird auf Grundlage des kantonalen Inventars der schützenswerten Bau- und Kulturdenkmäler beurteilt. Die Gewährung der Subventionen folgt einem gestaffelten System, gemäss dem Projekte mit einer tieferen beitragsberechtigten Bausumme anteilmässig höhere Subventionen erhalten als grosse Projekte. Dies aus der Beobachtung heraus, dass die Beiträge bei kleineren Objekten dringender benötigt werden und mehr Wirkung entfalten als bei Grossprojekten.
Wie viele Massnahmen unterstützt der Kanton mit welchen finanziellen Mitteln? Wie hoch ist der Anteil Bundesmittel?	In den Jahren 2014 bis 2017 wurden im Schnitt an 20 Objekten pro Jahr Restaurierungen subventioniert. Dabei erhalten alle beitragsberechtigten Massnahmen an Schutzobjekten (lokalen, regionalen und nationalen) Beiträge – ausser, die Eigentümerschaft stellt bewusst kein Beitragsgesuch. Im Mittel wurden von 2014 bis 2017 pro Jahr 1.08 Mio. Franken an Restaurierungsbeiträgen ausbezahlt (von Bund, Kanton und Gemeinden). Der Anteil der Bundesmittel an der Gesamtsumme lag dabei bei 32%. Seit 2012 hat der Bund 6 Objekten im Kanton Obwalden über eine Verfügung im Einzelfall Mittel gewährt.
Wie hoch fällt der Anteil der öffentlichen Hand an denkmalpflegerischen Restaurierungsmassnahmen aus?	Bei rund zwei Drittel der geförderten Restaurierungen liegen die beitragsberechtigten Kosten unter 100'000 Franken. Gemäss dem gestaffelten Beitragssystem werden dort bei privaten Objekten von nationaler und regionaler Bedeutung 28 bzw. 25% vom Kanton und 10% vom Bund finanziert, bei Objekten von lokaler Bedeutung beläuft sich die Finanzierung in der Regel auf etwa 2% kommunale Mittel und 10% Bundesmittel.

DA 6 Kanton Zug

<i>Zentrale Aspekte</i>	<i>Beschreibung</i>
Wie sind die kantonale Denkmalpflege und Archäologie organisiert?	Es gibt ein gemeinsames Amt für Denkmalpflege und Archäologie. Das Amt ist in 4 Abteilungen gegliedert (Bauforschung und Mittelalterarchäologie, Denkmalpflege und Bauberatung, Inventare und Funde, Ur- und frühgeschichtliche Archäologie).
Wie ist die Finanzierung im Kanton geregelt?	Die Aufteilung der Bundesmittel zwischen den Bereichen Denkmalpflege und Archäologie erfolgt situativ und nach Bedarf. Das Amt sieht grundsätzlich ein gewisses Primat darin, Bundesmittel für Restaurierungen an Dritte zu vergeben. Aufgrund des vorgegebenen Geschäftsgangs sind aber bisher mehr Bundesmittel in den Bereich Archäologie und Bauforschung geflossen. Kanton und Gemeinden leisten je gleich hohe Beiträge an Restaurierungen. Wenn Bundesmittel für ein Objekt eingesetzt werden, darf der Bundesanteil nicht höher sein, als der Kantons- und der Gemeindebeitrag zusammen (mit Berücksichtigung der Höchstsätze gemäss Art. 5 Abs. 3 NHV). Das Amt für Denkmalpflege entscheidet mittels der Prüfung von festgelegten Kriterien, ob ein Gesuchsteller zusätzlich Bundesmittel erhält. Dabei können die ökonomische Gesamtbelastung und der mangelnde wirtschaftliche Gegenwert der denkmalpflegerischen Aufwendungen für die Eigentümer, die überdurchschnittlich hohen Restaurierungsaufwendungen sowie das öffentliche Interesse an der Restaurierung berücksichtigt werden. An archäologischen Ausgrabungen und Bauuntersuchungen beteiligen sich die Gemeinden nicht. Hier gehen sämtliche Kosten zu Lasten des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie. Bundesbeiträge werden vollumfänglich dem Amt zugeschrieben. Die Beitragssätze des Bundes können dort zwischen 15% (für Objekte von lokaler Bedeutung) und 25% (für Objekte von nationaler Bedeutung) liegen (gemäss Art. 5 Abs. 3 NHV).
Wie viele Massnahmen unterstützt der Kanton mit welchen finanziellen Mitteln? Wie hoch ist der Anteil Bundesmittel?	Im Schnitt wurden seit 2006 jährlich rund 22 Projekte mit Restaurierungsbeiträgen durch den Kanton subventioniert. Zwischen 2012 und 2017 haben jährlich 0 bis 3 Projekte davon zusätzlich Bundesmittel erhalten. Der Umfang der Restaurierungsbeiträge (von Kanton und Gemeinden zusammen) an Dritte lag im Zeitraum von 2012 bis 2017 im Mittel bei rund 1'435'000 Franken pro Jahr. Die Höhe der für Restaurierungsbeiträge an Dritte eingesetzten Bundesmittel lag im Kanton Zug zwischen 2012 und 2017 im jährlichen Mittel bei 96'000 Franken (der Anteil der Bundesmittel an der Gesamtsumme bei rund 6%). Seit 2012 wurden 85 archäologische Ausgrabungen und Bauuntersuchungen vom Kanton finanziert, was durchschnittlich 14 Untersuchungen pro Jahr entspricht. Von diesen haben pro Jahr zwischen 1 und 4 auch Bundesmittel erhalten. Die Aufwendungen des Kantons für Ausgrabungen und Bauuntersuchungen und nachgelagerte Aufwendungen für Aufarbeitung der Dokumentation zur Archivreife, Konservierung der Funde sowie wissenschaftliche Auswertung können nicht exakt beziffert werden, da es keine entsprechende Kostenabgrenzung gibt. Je nach Berechnungsart dürften die Aufwendungen bei 1.5 bis 1.8 Mio. Franken pro Jahr liegen. An Bundesmitteln wurden seit 2012 im Schnitt 152'000 Franken pro Jahr für Ausgrabungen und Bauuntersuchungen eingesetzt. Das Instrument der Finanzhilfen im Einzelfall wurde im Kanton Zug bisher noch nicht eingesetzt.
Wie hoch fällt der Anteil der öffentlichen Hand an denkmalpflegerischen Restaurierungsmassnahmen aus?	Wenn Restaurierungsbeiträge an Dritte entrichtet werden, beteiligen sich im Kanton Zug der Kanton sowie die Standortgemeinde in der Regel mit je 15% an den anrechenbaren Kosten (Beitragssatz also bei 30%). Bei Wandgemälden, Fresken, Skulpturen usw. sieht das Kantonale Denkmalschutzgesetz einen höheren Beitragssatz von 70% vor. Werden zusätzlich Bundesmittel gewährt, so betragen diese in der Regel nochmals 15% der anrechenbaren Kosten. Auf eine ausnahmsweise Erhöhung der Bundessubventionen auf 45% (gemäss Art. 5 Abs. 4 NHV) wurde im Kanton Zug bisher einmal ein Antrag gestellt.

A 2 Tabelle zur Auswahl der Fallstudienkantone

DA 7 Tabelle Kantonsauswahl

Kanton	Grossregion	Einwohnerzahl in Tsd. (2016)	Beiträge Total 2012–2017	Beiträge Programmvereinbarungen 2012–2017 pro Einwohner in Fr.	Objekte mit Finanzhilfen im Einzelfall (2012–2016)	Siedlungsfläche in % der Gesamtfläche (2004/2009)	Kulturausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden inkl. Lotterien (in Fr. pro Einwohner 2015)
Zürich	Zürich	1488.0	8'977'563	6.0	5	21.9	320
Bern	Espace Mittelland	1026.5	9'578'766	9.3	13	6.9	251
Luzern	Zentralschweiz	403.4	4'106'000	10.2	19	9.6	234
Uri	Zentralschweiz	36.1	1'501'792	41.5	4	1.9	176
Schwyz	Zentralschweiz	155.9	2'356'000	15.1	3	6.1	86
Obwalden	Zentralschweiz	37.4	1'568'000	41.9	6	3.8	156
Nidwalden	Zentralschweiz	42.6	1'495'910	35.2	0	5.4	156
Glarus	Ostschweiz	40.1	1'588'571	39.6	1	2.9	139
Zug	Zentralschweiz	123.9	1'862'000	15.0	0	13.8	283
Freiburg	Espace Mittelland	311.9	3'846'000	12.3	6	8.4	230
Solothurn	Espace Mittelland	269.4	3'024'000	11.2	3	13.9	210
Basel-Stadt	Nordwestschweiz	193.1	2'032'000	10.5	5	71.1	1'246
Basel-Landschaft	Nordwestschweiz	285.6	2'885'291	10.1	7	17.4	211
Schaffhausen	Ostschweiz	80.8	1'770'974	21.9	1	11.4	219
Appenzell A. Rh.	Ostschweiz	55.0	1'537'591	28.0	0	9.2	186
Appenzell I. Rh.	Ostschweiz	16.0	979'602	61.2	0	4.7	117
St. Gallen	Ostschweiz	502.6	4'885'146	9.7	2	9.6	210
Graubünden	Ostschweiz	197.6	4'690'000	23.7	4	2.0	343
Aargau	Nordwestschweiz	663.5	5'294'000	8.0	9	17.0	162
Thurgau	Ostschweiz	270.7	3'240'000	12.0	1	12.3	156
Tessin	Tessin	354.4	3'626'000	10.2	8	5.6	300
Waadt	Genferseeregion	784.8	6'604'344	8.4	4	9.3	307
Wallis	Genferseeregion	339.2	4'282'000	12.6	6	3.5	320
Neuenburg	Espace Mittelland	178.6	2'496'000	14.0	4	8.4	380
Genf	Genferseeregion	489.5	3'486'000	7.1	3	33.4	824
Jura	Espace Mittelland	73.1	1'963'350	26.9	8	6.7	279

Legende: In jeder Spalte sind die höchsten Werte rot und die tiefsten Werte grau unterlegt. Quellen: BAK, BfS.

A 3 Liste der Gesprächspartner/-innen

DA 8 Gesprächspartner/-innen

Name	Vorname	Funktion
Interviews BAK, Experten/-innen und Stakeholder		
Furrer	Bernhard	Bundesexperte, ehem. Denkmalpfleger der Stadt Bern, ehemaliger Präsident EKD
Bläuer	Christine	Bundesexpertin
Bösch	Vanessa	Leiterin Bundesbeiträge und Support, Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege, BAK
Martin	Oliver	Leiter Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege, BAK
Schmid	Adrian	Geschäftsführer Schweizer Heimatschutz SHS
Eberschweiler	Beat	Leiter Abteilung Archäologie und Denkmalpflege des Kantons Zürich, ehemaliger Präsident KSKA

Interviews Fallstudienkantone

Hochuli	Stefan	Leiter Amt für Denkmalpflege und Archäologie, Kanton Zug
Matter	Georg	Kantonsarchäologe, Kanton Aargau
Nussbaumer	Reto	Kantonaler Denkmalpfleger, Kanton Aargau und Präsident KSD
Berger	Simon	Leiter Kantonale Denkmalpflege, Kanton Graubünden
Reitmeier	Thomas	Leiter Archäologischer Dienst, Kanton Graubünden
Gabrielli	Barbara	Leiterin Amt für Kultur, Kanton Graubünden
Nemec-Piguet	Sabine	Directrice générale, conservatrice cantonale des monuments, République et canton de Genève
Terrier	Jean	Archéologue cantonal, République et canton de Genève
Berthold	Marcel	Conservateur des monuments, République et canton du Jura
Fellner	Robert	Archéologue cantonal, République et canton du Jura
Omachen	Peter	Kantonaler Denkmalpfleger, Kanton Obwalden