

# Die B-Objekte des Kulturgüterschutzinventars nach Art. 4 Bst. d KGSG

## Kurzgutachten

Fürsprecherin Ursula Boos

Bern, 23. August 2019

<b>1.</b>	<b>Ausgangslage und Fragestellung .....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Das Kulturgüterschutzinventar nach Art. 4 Bst. d KGSG.....</b>	<b>4</b>
2.1	Vorbemerkung .....	4
2.2	Der Begriff «Kulturgüter» im KGSG.....	4
2.3	Inhalt des KGS-Inventars.....	5
2.4	Aufgabenteilung und Zuständigkeiten.....	6
2.5	Nachführung .....	8
2.6	Kategorien und Kriterien.....	8
2.7	Genehmigung und Veröffentlichung .....	9
2.8	Zwischenergebnis .....	10
<b>3.</b>	<b>Die Publikation nach Art. 4 Bst. e KGSG im GIS .....</b>	<b>11</b>
<b>4.</b>	<b>Weitere Auslegungselemente .....</b>	<b>13</b>
4.1	Sinn und Zweck der B-Objekte.....	13
4.2	Verfassungsrechtliche Überlegungen .....	16
4.3	Entstehungsgeschichte, insbesondere aKGSG und aKGSV .....	18
<b>5.</b>	<b>Ergebnis.....</b>	<b>21</b>

## 1. Ausgangslage und Fragestellung

- (1) 1988 verabschiedete der Bundesrat erstmals ein als «Kulturgüterschutzinventar» (KGS-Inventar) bezeichnetes Gesamtverzeichnis von Kulturgütern von nationaler und regionaler Bedeutung; dieses Inventar wurde 1995 und 2009 revidiert. Grundlage des KGS-Inventars 1988 sowie der beiden Revisionen bildete das Bundesgesetz über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten vom 6. Oktober 1966 (nachfolgend: aKGSG).
- (2) Das aKGSG wurde vor wenigen Jahren totalrevidiert: Das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen (KGSG; SR 520.3) sowie die Verordnung vom 29. Oktober 2014 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen (KGSV; SR 520.31) traten am 1. Januar 2015 in Kraft. Gegenwärtig ist – gestützt auf das totalrevidierte KGSG – wiederum eine Revision im Gang, aber nicht abgeschlossen.
- (3) Nach Art. 4 Bst. d KGSG führt das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) ein Kulturgüterschutzinventar mit Objekten von nationaler und regionaler Bedeutung (KGS-Inventar), legt es dem Bundesrat zur Genehmigung vor und veröffentlicht es. Zudem führt das BABS das geografische Informationssystem des Kulturgüterschutzes nach der Geoinformationsgesetzgebung (Art. 4 Bst. e KGSG).
- (4) Zu klären ist mit Blick auf die laufende Revision, welche Aufgaben dem BABS in Bezug auf die Objekte von regionaler Bedeutung, den sog. «B-Objekten» gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. b KGSV zufallen. Vor allem interessiert, in welcher Form die B-Objekte durch das BABS aufzubereiten und zu publizieren sind und welche Aufgaben den Kantonen in diesem Zusammenhang zufallen. Die Frage ist insbesondere, ob eine Bereinigung der B-Objekte auf Bundesebene stattzufinden hat und wenn ja, in welcher Art und Weise. Da der Stand der Bereinigung der B-Objekte durch die Kantone sehr unterschiedlich ist, konzentrierte sich das BABS bereits bei der geltenden Ausgabe des KGS-Inventars (Ausgabe 2009) auf die Publikation der A-Objekte in einem Katalog und im Geoportal. Die B-Objekte sind in Form einer Liste auf der Website des BABS öffentlich zugänglich. Dabei wurden die Vorschläge der Kantone übernommen; eine einheitliche Bewertung fand bei den B-Objekten nicht statt.<sup>1</sup> Auch bleibt den Kantonen überlassen, die B-Objekte im GIS zu veröffentlichen. Zu klären ist mit Blick auf die laufende Revision des

---

<sup>1</sup> Die Ausgabe 2009 des KGS-Inventars wurde in dieser Form und unter Einschluss der B-Objekte durch den Bundesrat im November 2009 genehmigt.

KGS-Inventars, ob diese Praxis den gesetzlichen Vorgaben entspricht oder ob sich daraus weitergehende Verpflichtungen des BABS bezüglich der B-Objekte ergeben.

## 2. Das Kulturgüterschutzinventar nach Art. 4 Bst. d KGSG

### 2.1 Vorbemerkung

- (5) Hier interessiert, welche gesetzlichen Aufträge das BABS in Bezug auf die B-Objekte zu erfüllen hat. Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage bildet die Analyse des geltenden Rechts; die gesetzlichen Bestimmungen sind, soweit sie nicht unmittelbar verständlich sind, auszulegen. Rechtsprechung und Literatur spielen für die zu beantwortenden Fragen eine untergeordnete Rolle: Literatur ist nur wenig<sup>2</sup>, Rechtsprechung keine vorhanden.
- (6) Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet zunächst der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrundeliegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht (statt vieler: BGer 1C\_241/2015, E. 6.2).
- (7) Zu berücksichtigen sind auch die Entstehungsgeschichte eines Erlasses, namentlich die Materialien. Nach der Rechtsprechung kommt der Entstehungsgeschichte vor allem bei neueren Texten eine besondere Bedeutung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger nahelegen (z.B. BGE 138 IV 232, E. 3).<sup>3</sup>

### 2.2 Der Begriff «Kulturgüter» im KGSG

- (8) Nach Art. 2 Bst. a KGSG sind Kulturgüter Güter, Gebäude und Orte *nach Artikel 1 des Abkommens*. Art. 1 des Haager Abkommens vom 14. Mai 1954 für den Schutz von Kul-

---

<sup>2</sup> Vgl. v.a.: ARNOLD MARTI, Natur- und Heimatschutzregelungen in anderen Gesetzen und Rechtsbereichen, Das Kulturgüterschutzinventar des Bundes (KGS-Inventar), in: Peter M. Keller, Jean-Baptiste Zufferey, Karl Ludwig Fahrländer (Hrsg.) Kommentar NHG, 2. Auflage, Zürich 2019, S. 80 ff.

<sup>3</sup> «Die Geltungsintensität eines Gesetzes schwindet mit dem Zeitablauf» ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, Bern 2016, S. 148, FN 409.

turgut bei bewaffneten Konflikten (SR 0.520.3) umschreibt, was Kulturgut *im Sinne des Abkommens* ist: Das ist insbesondere bewegliches oder unbewegliches Gut, das *für das kulturelle Erbe der Völker von grosser Bedeutung* ist. Es folgt eine beispielhafte Aufzählung, was das sein kann. Der Geltungsbereich des Abkommens beschränkt sich auf Kulturgüter von nationaler Bedeutung<sup>4</sup>: Offensichtlich sind nur die A-Objekte (als nationale Kategorie) *für das Erbe der Völker von grosser Bedeutung*. Das ist nachvollziehbar, wirft aber bei der Lektüre von Art. 2 Bst. a KGSG die Frage auf, ob der Kulturgüterbegriff des KGSG grundsätzlich als auf A-Objekte beschränkt verstanden werden muss.

- (9) Das scheint nicht so zu sein, denn im KGSG ist in denjenigen Artikeln, die den Sonderchutz und die Kennzeichnung mit dem Kulturgüterschild betreffen, ausdrücklich von *Kulturgütern von nationaler Bedeutung* die Rede. Somit ist davon auszugehen, dass dort, wo nur von Kulturgütern die Rede ist, nicht oder zumindest nicht immer ausschliesslich A-Objekte gemeint sind. Zudem ist in Art. 5 Abs. 3 KGSG die Rede von *besonders schutzwürdigen Kulturgütern* (vgl. Ziff. 21), was auch darauf hindeutet, dass der Begriff «Kulturgut» nach KGSG grundsätzlich die Kulturgüter aller Bedeutungskategorien umfassen (kann). Dies ergibt sich auch aus Art. 1 KGSV, nach dessen Absatz 1 *die Kulturgüter* in drei Kategorien eingeteilt werden.

### 2.3 Inhalt des KGS-Inventars

- (10) Rechtsgrundlage des KGS-Inventars bildet Art. 4 Bst. d KGSG: Nach dieser Bestimmung führt das BABS ein Kulturgüterschutzinventar mit *Objekten von nationaler und regionaler Bedeutung (KGS-Inventar)*, *legt es dem Bundesrat zur Genehmigung vor und veröffentlicht es*.
- (11) Die Einteilung der Kulturgüter in Kategorien und die Kriterien dafür hat der Bundesrat gestützt auf Art. 3 Abs. 5 KGSG in der KGSV geregelt. Gemäss Art. 1 Abs. 1 KGSV gibt es Kulturgüter von nationaler Bedeutung (A-Objekte), von regionaler Bedeutung (B-Objekte) und von lokaler Bedeutung (C-Objekte). Für die Zuweisung der Kulturgüter zu den drei Bedeutungsstufen sind die Kriterien nach Art. 1 Abs. 2 KGSV zu berücksichtigen. Die Kriterien geben an, welche Aspekte bei der Beurteilung der Bedeutung eines Objektes zu beachten sind.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> KERSTIN ODENDAHL, Das neue schweizerische Kulturgüterschutzgesetz aus dem Blickwinkel des Völkerrechts, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz FORUM 24. 2015.

<sup>5</sup> Nicht ganz klar ist m.E., in welchem Verhältnis die Begriffsbestimmung des Kulturguts gemäss Art. 1 des Abkommens zu den Kategorien bzw. Kriterien nach Art. 1 KGSV steht. Für die hier zu beantwortenden Fragen scheint diese Frage aber nicht relevant.

- (12) Bestandteil des KGS-Inventars nach Art. 4 Bst. d KGSG sind nur die A- und die B-Objekte (Art. 2 Abs. 1 KGSV). Die Bezeichnung von C-Objekten ist laut Art. 2 Abs. 2 KGSV durch die Kantone zu regeln, die Kategorie ist bundesrechtlich vorgegeben (Art. 1 Abs. 1 Bst. c KGSV). Was genau die Aufgabe der Kantone im Zusammenhang mit den C-Objekten ist, bleibt offen. Aus Art. 2 Abs. 2 KGSV kann man aber (rück-)schliessen, dass die Bezeichnung der A- und B-Objekte grundsätzlich durch den Bund geregelt wird.

#### **2.4 Aufgabenteilung und Zuständigkeiten**

- (13) Hier interessiert, wie das KGS-Inventar, das der Bundesrat genehmigt, zustande kommt; namentlich wie und durch wen die B-Objekte zu definieren sind. Der 2. Abschnitt des KGSG regelt gemäss Überschrift *Aufgaben und Zusammenarbeit im Bereich Kulturgüterschutz*. Art. 3 KGSG betrifft die *Aufgaben des Bundes*, Art. 4 KGSG die *Aufgaben des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz*, Art. 5 KGSG die *Aufgaben der Kantone*.
- (14) Das KGS-Inventar wird im Gesetz einzig in Art. 4 Bst. d KGSG namentlich erwähnt. Nach dieser Bestimmung *führt* das BABS ein Kulturgüterschutzinventar mit Objekten von nationaler und regionaler Bedeutung. Wie und durch wen die Objekte, die Bestandteil des Inventars sind, definiert werden, lässt sich dem Text nicht entnehmen. Der Begriff «führen» könnte unter Umständen auch als passives Verwalten eines bestehenden Inventars gelesen werden.<sup>6</sup> Art. 3 Abs. 5 KGSG stellt einzig klar, dass der Bundesrat die Einteilung der Kulturgüter in Kategorien regelt und dafür Kriterien festlegt (vgl. Ziff. 11).
- (15) Nach Art. 5 Abs. 2 KGSG *bezeichnen die Kantone die Kulturgüter*, die im Fall eines bewaffneten Konfliktes, einer Katastrophe oder einer Notlage geschützt werden müssen. In welchem Verhältnis diese durch die Kantone zu bezeichnenden Kulturgüter zu den A- und B-Objekten des durch das BABS zu führenden KGS-Inventars stehen, bleibt allein aufgrund des Gesetzestextes offen.
- (16) Einen weiteren Hinweis liefert die Verordnung mit Art. 2 Abs. 1 KGSV: Das KGS-Inventar mit den A- und den B-Objekten wird vom BABS *in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Eidgenössischen Kommission für Kulturgüterschutz erstellt*. Beteiligt an der Erstellung des KGS-Inventars sind also drei Parteien, wobei gemäss KGSV dem BABS die Federführung zukommt. Was unter «Erstellen» zu verstehen ist, bleibt vorerst offen. Jedenfalls lässt sich aus Art. 2 Abs. 1 KGSV schliessen, dass das BABS das

---

<sup>6</sup>Der französische und italienische Gesetzestext geben keinen weiteren Aufschluss.

KGS-Inventar nicht nur passiv verwaltet, sondern an dessen Erstellung zumindest beteiligt ist.

- (17) Näheren Aufschluss über das Vorgehen bei der Erstellung des KGS-Inventars geben die Materialien zum KGSG. Gemäss der Botschaft vom 13. November 2013 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten<sup>7</sup> (S. 9006) handelt es sich beim KGS-Inventar *«nicht um ein umfassendes Denkmalverzeichnis, bestehend aus sämtlichen Objekten der kantonalen Bauinventare, sondern um ein Verzeichnis der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung, die im Anwendungsbereich des KGSG liegen»*. Gemäss Botschaft zu Art. 4 Bst. d KGSG (S. 9006) entsteht das KGS-Inventar *als Auswahl aus den Listen der Kantone* und wird in Zusammenarbeit mit der EKKGS (eidgenössische Kommission für Kulturgüterschutz<sup>8</sup>) und den Kantonen erarbeitet und schliesslich dem Bundesrat zur Verabschiedung unterbreitet. Die Listen sind also das, was die Kantone gestützt auf Art. 5 Abs. 2 KGSG zu liefern haben: Gemäss der Botschaft zu Art. 5 KGSG (S. 9007) ist es *«Aufgabe der Kantone, die auf ihrem Gebiet liegenden Kulturgüter, die im Fall eines bewaffneten Konfliktes, einer Katastrophe oder einer Notlage geschützt werden müssen, entsprechend zu erfassen. Diese Listen bilden auch die Grundlage für das vom BABS zu publizierende KGS-Inventar gemäss Artikel 4 Bst. d»*. Die Objekte des KGS-Inventars bilden demnach eine Auswahl aus den Listen, die von den Kantonen nach Art. 5 Abs. 2 KGSG zu erstellen sind.<sup>9</sup>
- (18) Wie gestaltet sich dieser Auswahlprozess, der aus den von den Kantonen erstellten Listen das KGS-Inventar nach Art. 4 Bst. d KGSG entstehen lässt? Gemäss Botschaft zu Art. 5 Abs. 2 KGSG (S. 9007) ist dafür primär die EKKGS zuständig: *«Dabei prüft die EKKGS als zuständige ausserparlamentarische Kommission die Listen, trifft im Einvernehmen mit den Kantonen und dem BABS eine Auswahl jener Objekte, die schliesslich ins KGS-Inventar aufgenommen werden»*. Diese Aussage zum Vorgehen ist in ähnlicher Form in der Botschaft zu Art. 3 Abs. 5 KGSG (S. 9005) enthalten, beschreibt dort aber das Vorgehen bei der Überarbeitung 2009 des KGS-Inventars: *«Die Überprüfung der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung erfolgte durch die EKKGS unter*

---

<sup>7</sup> BBl 2013 8987 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Art. 57a ff. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010).

<sup>9</sup> Dieses Ergebnis spiegelt sich auch in der Terminologie des KGSG: Art. 4 Bst. d spricht von einem «Inventar»; in Art. 5 Abs. 2 ist von «bezeichnen» die Rede, die Botschaft nennt das Ergebnis «Liste» und nicht «Inventar». Es geht somit um zwei verschiedene Formen und/oder Bearbeitungsstufen der Objektdarstellung. «Inventar» im Wortsinn allerdings bedeutet nichts weiter als eine Zusammenstellung des Gefundenen, eine Bestandsaufnahme also – Rückschlüsse auf eine bestimmte Form und/oder Tiefe der Bearbeitung lassen sich m.E. aus dem Begriff «Inventar» nicht ziehen.

*Einbezug der Kantone sowie allenfalls weiterer Fachleute wie etwa Mitgliedern der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD)».* Diese beiden Aussagen in der Botschaft sind im Zusammenhang mit der bereits erwähnten (Ziff. 16) Bestimmung von Art. 2 Abs. 1 KGSV zu lesen, nach der das KGS-Inventar mit den A- und den B-Objekten vom BABS in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Eidgenössischen Kommission für Kulturgüterschutz erstellt wird.

- (19) Man kann also als Zwischenergebnis festhalten, dass das KGS-Inventar in einem zweistufigen Auswahlprozess entsteht: Zunächst fertigen die Kantone Listen mit potentiellen A- und B-Objekten, danach wird daraus eine Auswahl getroffen. Diese zweite Auswahl oder Bereinigung findet auf Stufe Bund statt, aber in Zusammenarbeit mit den Kantonen. Der EKKGS kommt bei der Auswahl auf Stufe Bund eine Schlüsselstellung zu; nach Art. 4 Bst. d KGSG bzw. Art. 2 Abs. 1 KGSV ist jedoch das BABS für die *Führung* bzw. *Erstellung* des KGS-Inventars zuständig. Erst das derart bereinigte KGS-Inventar wird vom BABS dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt und veröffentlicht (Art. 4 Bst. d KGSG).

## **2.5 Nachführung**

- (20) Das KGSG erwähnt die Nachführung des KGS-Inventars nicht explizit als Aufgabe des BABS. Aufgrund von Art. 2 Abs. 1 KGSV ist aber davon auszugehen, dass mit *führen* in Art. 4 Bst. d KGSG sowohl die Erstellung als auch das periodische Nachführen des KGS-Inventars gemeint ist: Gemäss Satz 1 von Art. 2 Abs. 1 KGSV erstellt das BABS das KGS-Inventar mit den A- und B-Objekten in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der EKKGS, gemäss dem unmittelbar anschliessenden Satz 2 wird dieses KGS-Inventar *periodisch nachgeführt*. Aus dieser engen systematischen Verknüpfung kann geschlossen werden, dass das KGS-Inventar unter Federführung des BABS im gleichen Verfahren erstellt wie auch revidiert werden soll.

## **2.6 Kategorien und Kriterien**

- (21) Sodann interessiert, nach welchen Kriterien dieser erste und zweite Auswahlprozess stattzufinden hat und wer die Zuweisung zu den Kategorien vornimmt. Diese Frage beantwortet das Gesetz nicht unmittelbar; insbesondere ist aufgrund der Formulierung von Art. 5 Abs. 2 KGSG nicht klar, ob die Kantone ihre Listen bereits nach A- und B-Objekten aufteilen müssen, oder ob diese Einteilung allenfalls erst auf Stufe Bund, bei der Überführung der Listen in das KGS-Inventar, vorgenommen wird. In der Botschaft zu Art. 5 Abs. 2 KGSG (S. 9007) heisst es: «*Gemäss Artikel 3 Absatz 5 regelt der Bundesrat die Einteilung der Kulturgüter in Kategorien und legt dafür die Kriterien fest. Es ist dabei Aufgabe der Kantone, die auf ihrem Gebiet liegenden Kulturgüter [...] entspre-*



*chend zu erfassen»*. Daraus kann man ableiten, dass bereits die Kantonslisten nach A- und B-Objekten strukturiert sein sollten und dabei die in der KGSV festgelegten Kriterien zu beachten sind. Diese Listen werden bei der Überführung ins KGS-Inventar überprüft und ggf. bereinigt. Dabei sind wiederum die Kategorien und Kriterien nach Art. 1 KGSV anzuwenden bzw. ihre Anwendung durch die Kantone zu überprüfen. Weitergehende Vorgaben zum Auswahlprozess auf Bundesebene, wie z.B. zur Anzahl Objekte pro Kategorie oder zur kantonsübergreifenden Bereinigung, lassen sich den gesetzlichen Grundlagen nicht entnehmen. Auf welche Weise die Vorschläge der Kantone überprüft und eine Auswahl daraus getroffen wird, bleibt somit weitgehend dem BABS und der zuständigen Fachkommission EKKGS (in Zusammenarbeit den Kantonen, vgl. Ziff. 18), überlassen.

- (22) Schliesslich stellt sich die Frage, ob bei der Erarbeitung des KGS-Inventars bei A- und B-Objekten gleich oder allenfalls differenziert vorzugehen ist. Hinweise auf ein unterschiedliches Vorgehen je nach Objektkategorie finden sich weder im Gesetz noch in den Materialien. Insbesondere machen weder Art. 4 Bst. d KGSG noch Art. 2 Abs. 1 KGSV einen Unterschied zwischen A- und B-Objekten: Erarbeitung der Grundlagen, Überführung ins KGS-Inventar sowie Genehmigung durch den Bundesrat laufen für A- und B-Objekte parallel. Auch die periodische Nachführungspflicht (Art. 2 Abs. 1 KGSV) gilt für A- und B-Objekte. Eine unterschiedliche Behandlung von A- und B-Objekten ist somit gesetzlich nicht vorgesehen.

## **2.7 Genehmigung und Veröffentlichung**

- (23) Nach Art. 4 Bst. d KGSG legt das BABS das KGS-Inventar dem Bundesrat zur Genehmigung vor und *veröffentlicht* es. Weder die KGSV noch die Botschaft zu Art. 4 Bst. d KGSG präzisieren, was darunter zu verstehen ist.<sup>10</sup> Aus der Gegenüberstellung der Bestimmungen von Bst. d und Bst. e von Art. 4 KGSG kann man lediglich schliessen, dass die Veröffentlichung nach Bst. d sich nicht in der Veröffentlichung der Geodaten erschöpft, sondern im Sinn von zusätzlicher Publizität zu verstehen ist. Eine bestimmte Form ist dafür gesetzlich nicht vorgegeben. Auch bei der Veröffentlichung nach Art. 4 Bst. d KGSG ist eine Differenzierung nach A- und B-Objekten im Gesetz nicht vorgesehen.

---

<sup>10</sup> Anders für die Inventare nach Art. 18 NHG, für die Art. 16 NHV den Erlass durch den Bundesrat in Form einer Verordnung vorschreibt. Für die Inventare nach Art. 5 NHG wiederum ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, in welcher (Rechts-)form der Bundesrat die Inventare zu erstellen hat. Für das KGS-Inventar nach KGSG ist die Form der Verordnung insofern nicht nötig, als dass das KGS-Inventar für Private keine unmittelbare Wirkung entfaltet (vgl. allerdings die Mitteilungspflicht nach Art. 5 Abs. 2 KGSG).

## 2.8 Zwischenergebnis

- (24) Das KGS-Inventar nach Art. 4 Bst. d KGSG wird in einem zweistufigen Prozess erarbeitet: Die Kantone erstellen unter Berücksichtigung der Bewertungskriterien von Art. 1 KGSV Listen potentieller A- und B-Objekte. Diese Listen werden auf Bundesebene überprüft und ggf. weiter selektioniert. Umfang und Massstab von Überprüfung und Selektion sind – abgesehen von Art. 1 KGSV – gesetzlich nicht weiter geregelt. Zuständig ist das BABS in Zusammenarbeit mit der EKKGS und den Kantonen. Eine Differenzierung bei der Erarbeitung, Nachführung, Genehmigung und Veröffentlichung zwischen A- und B-Objekten ist gesetzlich nicht vorgesehen. Auch die B-Objekte sind dem skizzierten zweistufigen Auswahlprozess unterworfen.
- (25) Dieser Befund ist im Wesentlichen Ergebnis einer Auslegung des Wortlauts von KGSG und KGSV unter Berücksichtigung der Botschaft. Mithin entspricht der Befund einer (subjektiv-) historischen Auslegungsweise<sup>11</sup>: Soweit sich das Vorgehen zur Erstellung des KGS-Inventars nicht unmittelbar aus dem Gesetzeswortlaut ergibt, wurde die Botschaft zur Klärung beigezogen.<sup>12</sup> Ermittelt wurden damit diejenigen Abläufe, die sich der Gesetzgeber beim Erlass des KGSG vorgestellt hat. Dies ist insofern gerechtfertigt, als es um ein neueres Gesetz geht: Nach der Rechtsprechung kommt namentlich bei neueren Erlassen den Materialien eine besondere Stellung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung hier weniger nahelegen (BGE 131 II 697 E. 4.1). Zu prüfen ist jedoch, ob dieses Ergebnis auch unter anderen Blickwinkeln standhält.

---

<sup>11</sup> U. HÄFELIN/W. HALLER/H. KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2012, S. 34, Rz.102.

<sup>12</sup> Die Botschaft liefert in diesem Fall ein konsistentes Bild der vom Gesetzgeber vorgesehenen Prozesse. Dagegen sind die Diskussionen in den Räten wenig aufschlussreich; die Beratungen waren auch relativ kurz, da die Totalrevision des KGSG kaum bestritten war (das neue Gesetz wurde in beiden Räten einstimmig angenommen). Nicht unterschlagen werden soll, dass es in den Beratungen z.T. Voten gab, die eine andere Sichtweise als die hier vertretene offenlegen: So erklärte BR Maurer am 4. Juni 2014 im Ständerat zum neuen KGSG: «Das Gesetz regelt die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Es gibt das Bundesinventar, hier ist der Bund zuständig, und es gibt die regionalen und kantonalen Inventare, hier sind die Kantone für den Schutz zuständig». Diese Äusserung ist m.E. nicht korrekt, sie setzt die Bedeutungskategorie eines Inventarobjekts mit Zuständigkeit gleich. Allerdings deckt sich die Äusserung von BR Maurer mit der Regelung, wie sie die Geoinformationsgesetzgebung vorsieht, vgl. Kapitel 3.

### 3. Die Publikation nach Art. 4 Bst. e KGSG im GIS

- (26) Gemäss Art. 4 Bst. e KGSG führt das BABS *das geografische Informationssystem des Kulturgüterschutzes nach der Geoinformationsgesetzgebung*. Die Botschaft (S. 9006) führt dazu aus: «*Die Gewährleistung des geografischen Informationssystems (GIS) nach Buchstabe e umfasst gemäss Artikel 9 des Geoinformationsgesetzes vom 5. Oktober 2007 (GeoIG) insbesondere das Erheben, Nachführen und Verwaltung der Geobasisdaten. Das BABS führt das GIS in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Landestopographie swisstopo*».
- (27) Das Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Geoinformation (GeoIG; SR 510.62) gilt für die *Geobasisdaten des Bundesrechts* (Art. 2 Abs. 1 GeoIG). Der Bundesrat legt diese in einem Katalog fest und erlässt Vorschriften über die qualitativen und technischen Anforderungen (Art. 5 Abs. 1 und 2 GeoIG). Welche Daten *Geobasisdaten des Bundesrechts* sind, legt die Verordnung vom 21. Mai 2008 über die Geoinformation (GeoIV; SR 510.620) in einem Katalog in Anhang 1 fest, wobei besondere fachgesetzliche Regelungen des Bundesrechts vorbehalten werden (Art. 1 Abs. 3 GeoIV).
- (28) In Anhang I der GeoIV ist einerseits unter dem Identifikator 65 (Id 65) das «*Kulturgüterschutzinventar mit Objekten von nationaler Bedeutung*» und andererseits mit dem Identifikator 188 (Id 188) das «*kantonale Inventar der Kulturgüter von regionaler und lokaler Bedeutung*» aufgeführt. Für Id 65 bezeichnet Anhang I GeoIV das BABS als zuständige Stelle im Sinn von Art. 8 Abs. 1 GeoIG; für Id 188 die Kantone. Als Rechtsgrundlage wird bei beiden Einträgen auf Art. 2 KGSV<sup>13</sup> verwiesen.
- (29) Die zuständige Stelle ist gemäss Art. 8 Abs. 1 GeoIG verantwortlich für das *Erheben, Nachführen* und *Verwalten* der Geobasisdaten. Bei den B-Objekten ergibt sich somit – zumindest nach der hier vertretenen Auslegung – ein Widerspruch zu KGSG und KSGV:
- Nach Art. 4 Bst. d KGSG und Art. 2 Abs. 1 KGSV umfasst das KGS-Inventar des Bundes sowohl die Objekte von nationaler als auch von regionaler Bedeutung und wird – grundsätzlich als Einheit – durch das BABS geführt und veröffentlicht bzw. unter seiner Federführung erstellt und nachgeführt. Einzig die C-Objekte sind nicht Gegenstand des KGS-Inventars, ihre Bezeichnung ist durch die Kantone zu regeln (Art. 2 Abs. 2 KGSV), wobei aber in der KGSV nicht von einem «Inventar» die Rede ist.

---

<sup>13</sup> Die Einträge beziehen sich auf die heute geltende KGSV; der Katalog im Anhang der GeoIV wurde per 1.1.2015 mit Inkrafttreten der totalrevidierten KGSV angepasst.

- Die GeoIV geht in Anhang I offensichtlich von einer anderen Terminologie und Zuständigkeit aus: Danach umfasst das KGS-Inventar nur A-Objekte (Id 65) während die B-Objekte Teil eines «*Kantonales Inventars der Kulturgüter von regionaler und lokaler Bedeutung*» (Id 188) sind. Ein derartiges kantonales Inventar ist von der Kulturgüterschutzgesetzgebung nicht vorgesehen.

Offensichtlich wird die Unstimmigkeit bezüglich der Zuständigkeiten insbesondere bei der Lektüre von Art. 2 KGSV: Die Verpflichtung des Bundes aus Abs. 1 deckt sich nicht mit derjenigen von Abs. 3: Warum ist das BABS, das das KGS-Inventar mit A- und B-Objekten erstellt und nachführt, nur für die Geodaten der A-Objekte zuständig? Nach Art. 8 Abs. 2 GeoIG sind beim Erheben und Nachführen von Geobasisdaten *Doppelspurigkeiten zu vermeiden*. Diesem Grundsatz widerspricht, wenn das BABS zwar für die Bezeichnung der B-Objekte des KGS-Inventars zuständig ist, die zugehörigen Geodaten aber durch die Kantone verwaltet werden.

- (30) Diese Unstimmigkeit wurde im Wesentlichen mit der Änderung der GeoIV vom 29. Oktober 2014 (i.Kr. 1.1.2015) im Zusammenhang mit der Totalrevision der Kulturgüterschutzgesetzgebung geschaffen bzw. verschärft: Unter der Geltung von aKGSG und aKGSV<sup>14</sup> lautete der Eintrag in der GeoIV zu Id 65 «*Schweizerisches Inventar der Kulturgüter von nationaler (und regionaler) Bedeutung*» (Zuständigkeit: BABS). Diese Festlegung der Zuständigkeit und Referenz auf das KGS-Inventar in der GeoIV vor der Änderung vom Oktober 2014<sup>15</sup> deckte sich somit noch mit der hier vertretenen Auslegung von Art. 4 Bst. d KGSG. Allerdings war ab 1. Mai 2012 der zusätzliche Id 188 in die GeoIV aufgenommen worden, der den gleichen Wortlaut wie heute hatte: «*Kantonales Inventar der Kulturgüter von regionaler und lokaler Bedeutung*» (Zuständigkeit: Kantone).
- (31) Es stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die Festlegungen der GeoIV zu den Zuständigkeiten gemäss KGSG und KGSV stehen. Grundsätzlich sollten die Zuständigkeiten nach Katalog im Anhang der GeoIV mit den Zuständigkeiten nach der Fachgesetzgebung des Bundes übereinstimmen: Gemäss Art. 8 Abs. 1 GeoIG *bezeichnet die Ge-*

---

<sup>14</sup> Verordnung vom 17. Oktober 1984 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten.

<sup>15</sup> Die GeoIV wurde betreffend die Daten des KGS-Inventars mehrfach angepasst: In der ursprünglichen Fassung der GeoIV wurde Id 65 als «*Schweizerisches Verzeichnis der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung*» aufgeführt, für das das BABS zuständig ist. Id 188 existierte nicht. Ab 1. Mai 2012 (=Fassung vom 28. März 2012) lautete der Eintrag für Id 65: «*Schweizerisches Inventar der Kulturgüter von nationaler (und regionaler) Bedeutung*», mit Zuständigkeit BABS. Als Id 188 mit Zuständigkeit Kantone wurde neu aufgeführt: «*Kantonales Inventar der Kulturgüter von regionaler und lokaler Bedeutung*». Seit 1. Januar 2015 gilt die aktuelle Fassung.

*setzung* die Stellen, die für das Erheben, Nachführen und Verwalten der Geobasisdaten zuständig ist. Gemäss der Botschaft zum Bundesgesetz über Geoinformation vom 6. September 2006<sup>16</sup> (S. 7850) ist damit insbesondere die Spezialgesetzgebung des Bundes gemeint. Auch behält Art. 1 Abs. 3 GeoIV *besondere fachgesetzliche Regelungen des Bundesrechts* ausdrücklich vor. Man könnte also argumentieren, dass in diesem Fall die sich aus Art. 4 Bst. d KGSG und Art. 2 Abs. 1 KGSV ergebende Zuständigkeit des BABS auch für die B-Objekte innerhalb des KGS-Inventars die Feststellungen zur Zuständigkeit gemäss Katalog GeoIV übersteuern bzw. diesen vorgehen.<sup>17</sup>

- (32) Dieser Ansatz greift insofern wohl zu kurz, als dass Art. 2 Abs. 3 KGSV die Zuständigkeiten gemäss GeoIV bestätigt, indem das BABS nur verpflichtet wird, die A-Objektdaten an swisstopo zu liefern. Der Widerspruch ist somit – auf Stufe KGSV – in der fachgesetzlichen Regelung selbst enthalten. Zudem steht die GeoIV nicht nur in Bezug auf die Zuständigkeiten im Widerspruch zu KGSG und KGSV, sondern auch, weil sie offensichtlich davon ausgeht, dass es zwei verschiedene Inventare gibt, ein (Bundes-) Kulturgüterschutzinventar mit A-Objekten und ein kantonales Inventar mit B- und C-Objekten.
- (33) Die Frage ist, welche Relevanz diesem Widerspruch für die Auslegung von Art. 4 Bst. d KGSG in Bezug auf die B-Objekte zukommt: Sind die B-Objekte doch nicht grundsätzlich gleich wie A-Objekte zu behandelnde Bestandteile des bundesrechtlichen KGS-Inventars? Oder ist die hier vertretene Interpretation der Zuständigkeiten bezüglich der im KGS-Inventar enthaltenen B-Objekte trotz der Festlegung von Art. 2 Abs. 3 KGSV haltbar und es gibt einzig bei der Zuständigkeit für die GIS-Daten eine Unstimmigkeit bzw. eine Verschiebung zugunsten der Kantone?

## **4. Weitere Auslegungselemente**

### **4.1 Sinn und Zweck der B-Objekte**

- (34) Für die Frage, welche Aufgaben das BABS bei den B-Objekten nach geltendem Recht (noch) hat, ist entscheidend, welchem Zweck die B-Objekte dienen bzw. ob sie in irgendeiner Weise bundesrechtlich relevant sind. Die Auslegung des Gesetzestextes un-

---

<sup>16</sup> BBI 2006 7817

<sup>17</sup> Vgl. DANIEL KETTINGER, Das neue Geoinformationsrecht: Gesamtkodifikation des Rechts der raumbezogenen Daten, in: Jusletter 27. Oktober 2008. Laut KETTINGER, S. 9, kommt den Zuständigkeiten nach GeoIV dann rechtsetzende Wirkung zu, wenn eine genaue Aufgabenzuweisung in der Fachgesetzgebung fehlt.

ter Bezug der Materialien in Kapitel 2 hat ergeben, dass die B-Objekte grundsätzlich analog zu den A-Objekten zu behandeln sind und dass sie insbesondere auf Bundesebene einer – wie auch immer gestalteten – Überprüfung zu unterziehen sind. Damit werden sie Bestandteil des durch das BABS zu erstellenden und zu führenden KGS-Inventar des Bundes. Diese Auslegung macht nur dann Sinn, wenn den B-Objekten als Bestandteil des KGS-Inventars eine Funktion zukommt. Sollte dies nicht (mehr) der Fall sein, wäre zu prüfen, ob ein anderes Verständnis der B-Objekte dem wahren Sinn des KGSG besser entspricht. Ein Hinweis, dass die B-Objekte ausschliesslich Sache der Kantone sein könnten, ist die Zuständigkeits-Regelung der KGSV und der GeoIV für die Darstellung im GIS.<sup>18</sup>

- (35) Gewisse Elemente des Kulturgüterschutzes sind ausdrücklich den A-Objekten vorbehalten, so die internationalen Schutzmassnahmen nach dem 4. Abschnitt des KGSG (Sonderschutz, verstärkter Schutz) oder die Kennzeichnung nach dem 5. Abschnitt KGSG (Kulturgüterschild). Insofern entfaltet die Aufnahme in das KGS-Inventar Rechtswirkungen, von denen die B-Objekte ausgeschlossen sind. Dennoch ist die Aufnahme ins KGS-Inventar für B-Objekte nicht folgenlos: Gemäss MARTI<sup>19</sup> bezieht sich die Rechtswirkung des KGS-Inventars auf den ereignisorientierten Kulturgüterschutz i.S.v. Art. 1 KGSG: *«Die Rechtswirkungen bestehen darin, dass die zuständigen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden alle in der Gesetzgebung vorgesehenen zivilen Schutzmassnahmen materieller und organisatorischer Art zu treffen haben, die geeignet sind, schädigende Auswirkungen eines bewaffneten Konflikts, einer Katastrophe oder einer Notlage namentlich auf die inventarisierten Kulturgüter zu verhindern oder zumindest zu mildern»*. Zudem streicht MARTI die – rechtlich allerdings nicht verbindliche – Bedeutung des KGS-Inventars in strittigen Denkmalschutz- und Baubewilligungsfällen heraus, vor allem aber die Bedeutung der Sicherstellungsdokumentation nach Art. 5 Abs. 3 KGSG.
- (36) Nach Art. 5 Abs. 3 KGSG erstellen die Kantone von ihren besonders schutzwürdigen Kulturgütern Sicherstellungsdokumentationen und fotografische Sicherheitskopien. Die Dokumentationen nach Art. 5 Abs. 3 KGSG gehören gemäss Botschaft zum KGSG (S. 8998) zu den wichtigsten Schutzmassnahmen, um die Sicherung von Kulturgütern im Hinblick auf Schadenereignisse zu gewährleisten und sind zumindest für die *besonders schutzwürdigen Kulturgüter* anzufertigen: Als besonders schutzwürdig gelten ge-

---

<sup>18</sup> Sowie die Ausführungen von BR Maurer zum KGSG im Ständerat vgl. Fn 12.

<sup>19</sup> Marti, a.a.O., RZ 53, S. 86.

mäss Botschaft *jene Kulturgüter, die im KGS-Inventar aufgeführt* sind. In der Botschaft zu Art. 5 Abs. 3 (S. 9007) werden die Massnahmen näher ausgeführt und nochmals klargestellt, dass die besonders schutzwürdigen Objekte *ausschliesslich* die im KGS-Inventar des BABS aufgeführten Objekte sind. In der Botschaft (S. 8997) werden die Bundesbeiträge an Sicherstellungsdokumentationen näher erläutert.

- (37) Somit erstreckt sich der Dokumentationsauftrag nach Art. 5 Abs. 3 KGSG an die Kantone auch auf B-Objekte. Dabei handelt es sich um eine für den Kulturgüterschutz zentrale Aufgabe, die die Kantone gestützt auf Art. 5 Abs. 3 KGSG grundsätzlich erfüllen müssen. Für die Erhaltung eines Objektes bzw. der Objektinformationen kann also entscheidend sein, ob es im KGS-Inventar enthalten ist oder nicht. Eine Unterstützung der Kantone durch den Bund bei der Aufgabe nach Art. 5 Abs. 3 KGSG ist gestützt auf Art. 3 Abs. 4 KGSG möglich, aber nicht zwingend. Die finanziellen Beiträge an die Aufgabe wurde gestrichen (siehe nachfolgende Ziffer) aber der Bund leistet andere Unterstützung, insbesondere durch die Lagerung von Kopien (Art. 5 Abs. 2 KGSV), ferner durch die Definition von einheitlichen Anforderungen (Art. 5 Abs. 1 KGSV).<sup>20</sup>
- (38) Mit der (ersatzlosen) Streichung von Art. 14 KGSG hat der Bundesgesetzgeber genau ein Jahr nach dem Beschluss über das totalrevidierte KGSG entschieden<sup>21</sup>, die Sicherstellungsdokumentationen nach Art. 5 Abs. 3 KGSG nicht mehr finanziell zu unterstützen. Art. 14 Abs. 1 KGSG hatte vorgesehen, dass der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge von höchstens 20 Prozent an das Erstellen von Sicherstellungsdokumentationen nach Art. 5 Abs. 3 leisten kann, sofern diese Massnahmen wesentlich zur Erhaltung des kulturellen Erbes beitragen und sie ausserordentlich hohe Kosten verursachen.
- (39) Dass die Grundlage für Bundesbeiträge an Sicherstellungsdokumentationen aus dem KGSG gestrichen wurde hat jedoch keine direkten Auswirkungen auf den Auftrag an die Kantone nach Art. 5 Abs. 3 KGSG: Die Kantone sind weiterhin zur Anfertigung der Dokumentationen verpflichtet. Der Wegfall der Bundesbeiträge erlaubt den Kantonen nicht, auf die Dokumentationsarbeit ganz zu verzichten oder diese auf die A-Objekte zu konzentrieren, auch wenn dies in der Praxis faktisch die Folge sein kann. Aus rechtlicher Sicht ändert sich nichts am gesetzlichen Auftrag von Art. 5 Abs. 3 KGSG und dieser erstreckt sich auch auf die B-Objekte. Dies gilt umso mehr, als dass beim Erlass des re-

---

<sup>20</sup> Verordnung des VBS über Sicherstellungsdokumentationen und fotografische Sicherheitskopien (VSFS, SR 520.311)

<sup>21</sup> Art. 14 wurde aufgehoben durch das Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014, mit Wirkung seit 1. Januar 2016

vidierten KGSG bereits bekannt war, dass die Subventionen des Bundes an die Sicherstellungsdokumentationen gefährdet sind; das entsprechende Gesetzgebungsverfahren war zum Zeitpunkt sistiert (Botschaft, S. 8997). Es hätte somit die Möglichkeit bestanden, den gesetzlichen Auftrag nach Art. 5 Abs. 3 KGSG vorsorglich einzuschränken oder von entsprechenden Bundesbeiträgen abhängig zu machen. Dies war aber beim Erlass des KGSG trotz der hängigen Aufgabenüberprüfung kein Thema, obwohl in der Vernehmlassung offensichtlich moniert worden war, dass der Bund zwar Schutzmassnahmen festlegt und die Wichtigkeit von Sicherstellungsdokumentationen betont, ohne aber die Kantone bei der Aufgabenerfüllung substantiell zu unterstützen (Botschaft S. 8999).

- (40) Als weiteres Zwischenergebnis ist festzuhalten: Die B-Objekte sind trotz der Streichung von Art. 14 KGSG im System des bundesrechtlich geregelten Teils des Kulturgüterschutzes nicht funktionslos, sondern die Tatsache, dass ein B-Objekt im KGS-Inventar aufgenommen ist, hat rechtliche Konsequenzen<sup>22</sup>: Es verpflichtet die Kantone insbesondere zu Sicherstellungsdokumentation und die Behörden zu zivilen Schutzmassnahmen. Der Zweck des KGS-Inventars ist, eine qualifizierte Auswahl aus den von den Kantonen vorgeschlagenen A- und B-Objekten zu definieren, um den Kantonen (und dem Bund) damit direkt verknüpfte Aufgaben zu übertragen. Dieser Zweck ist durch die Streichung der Subventionen nicht dahingefallen.

#### **4.2 Verfassungsrechtliche Überlegungen**

- (41) Die Auslegung von gesetzlichen Bestimmungen sollte immer auch verfassungsrechtlich überprüft werden. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (BGE 138 IV 232 E. 3).<sup>23</sup> Bezüglich B-Objekten als Bestandteil des KGS-Inventars setzt bereits dieser

---

<sup>22</sup> Die Inventarisierung als B-Objekt entfaltet punktuell auch noch in ganz anderem Kontext rechtliche Wirkung: Solaranlagen auf A- und B-Objekten gemäss KGS-Inventar bedürfen stets einer Baubewilligung (Art. 18a Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (SR 700) i.V.m. Art. 32b Bst. a Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR. 700.1), auch wenn im Übrigen die Voraussetzungen der Baubewilligungsfreiheit nach Art. 18a Abs. 1 Raumplanungsgesetz erfüllt sind. Die Wirkung des KGS-Inventars in diesem Kontext ist insofern allerdings beschränkt, als dass die Objekte des KGS-Inventars i.d.R. auch die Voraussetzungen von Art. 32b Bst. 3 Raumplanungsverordnungen erfüllen dürften.

<sup>23</sup> «Wenn Wortlaut und Sinn einer Norm mit den allgemeinen Auslegungsmethoden eindeutig festgestellt werden können, so ist die rechtsanwendende Behörde daran gebunden. Eine verfassungskonforme Auslegung, die zu einem anderen Resultat führen würde, kann nicht zum Zug kommen. Es ist also unzulässig, den klaren Sinn einer gesetzlichen Regelung mit dem Hinweis auf die verfassungskonforme Auslegung auf die Seite zu schieben. Dies würde den Rahmen der Auslegung sprengen und auf eine Normkorrektur hinauslaufen». Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, S. 46, Rz. 155.



Grundsatz einer abweichenden «verfassungskonformen» Auslegung Grenzen, da sich die Bestandteile des KGS-Inventars unmittelbar aus Art. 4 Bst. d KGSG ergeben.

- (42) Bei der Totalrevision des KGSG und der damit verbundenen Ausweitung des Anwendungsbereiches des Kulturgüterschutzes auf Katastrophen und Notlagen wurde z.T. die Ansicht vertreten (Botschaft, S. 8999), dem Bund fehle die Kompetenz dazu, soweit es um Kulturgüter von regionaler und lokaler Bedeutung gehe, weil Art. 61 Abs. 2 BV, anders als Art. 61 Abs. 1 BV, nur eine zwar weitreichende, aber dennoch konkurrierende Gesetzgebungskompetenz enthalte.<sup>24</sup> In der Lehre ist die Tragweite der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 61 BV insbesondere betreffend Abs. 2 BV nicht restlos geklärt.<sup>25</sup> Obwohl aber das Problem der möglicherweise ungenügenden Grundlage in der BV beim Erlass des KGSG bekannt war, wurde an der thematischen Erweiterung festgehalten. Somit handelt es sich um einen bewussten Entscheid des Gesetzgebers, trotz möglicherweise bestehender Diskrepanzen zu den verfassungsmässigen Zuständigkeiten Recht zu setzen. Insofern stellt sich die Frage, inwieweit die Frage der Verfassungskonformität der Ausweitung des Geltungsbereichs auf B-Objekte überhaupt in die Auslegung einbezogen werden darf.
- (43) Unbestritten ist zudem, dass Art. 61 Abs. 1 BV eine umfassende Bundeskompetenz zur Gesetzgebung über den zivilen Schutz von Personen und Gütern vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte enthält.<sup>26</sup> Daraus folgt, dass zumindest für die umfassende Regelung des Kulturgüterschutzes in Kriegszeiten eine entsprechende Bundeskompetenz vorhanden ist. Die Verfassungskonformität des Kulturgüterschutzes unter Einbezug von Objekten von regionaler Bedeutung ist also zumindest in dieser Hinsicht unbestritten. Aus diesem Grund kann die Beschränkung des KGS-Inventars auf A-Objekte ohnehin nicht Folge *der* verfassungsmässigen Auslegung sein, sondern das KGS-Inventar müsste differenziert nach Art. 61 Abs. 1 BV und Art. 61 Abs. 2 BV betrachtet werden, was sicher nicht praktikabel wäre.

---

<sup>24</sup> Vgl. dazu: VALÉRIE ANNE SCHMOCKER, St. Galler Kommentar zu Art. 61 BV, Rz 17. SCHMOCKER geht davon aus, dass der Bund bei Katastrophen und Notlagen nur eine Zuständigkeit hinsichtlich Gütern in seinem Eigentum sowie Gütern von gesamtschweizerischer Bedeutung hat (Rz 23).

<sup>25</sup> G. BIAGGINI zu Art. 61 BV, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2017.

<sup>26</sup> SCHMOCKER, a.a.O. Rz 12.

### 4.3 Entstehungsgeschichte, insbesondere aKGSG und aKGSV

- (44) Zu prüfen ist schliesslich, wie die Regelung zum KGS-Inventar vor der Totalrevision von KGSG und KGSV 2015 ausgestaltet war. Möglicherweise lassen sich daraus weitere Bausteine zur Auslegung des geltenden Rechts gewinnen: Bei der Totalrevision stand die Erweiterung des Geltungsbereichs auf Präventions- und Schadensbewältigungsmassnahmen im Zusammenhang mit natur- oder zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen im Vordergrund (Botschaft, S. 8988). Hinweise auf grundlegende Regelungs- bzw. Änderungsabsichten beim KGS-Inventar fehlen in den Materialien. Die Botschaft betont vielmehr die Kontinuität: So soll mit Art. 4 Bst. a bis g KGSG *keine Erweiterung des derzeitigen Aufgabengebietes des BABS* stattfinden (Botschaft, S. 9005). Auch zu Art. 5 Abs. 2 KGSG hält die Botschaft (S. 9007) fest, dass dieser *teilweise* dem bisherigen Artikel 4 Absatz 2 entspricht, gemäss dem *die Kantone bereits heute die auf ihrem Gebiet liegenden Kulturgüter* bezeichnen.
- (45) Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1966<sup>27</sup> über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten (aKGSG) und die Verordnung vom 17. Oktober 1984<sup>28</sup> über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten (aKGSV) sahen folgende Regelung vor: Nach Art. 4 Abs. 2 aKGSG bezeichnen die Kantone *«die auf ihrem Gebiete liegenden Kulturgüter, auf welche die Bestimmungen dieses Gesetzes anwendbar sind»*. Art. 3 Abs. 1 und 2 aKGSV lauteten:
- <sup>1</sup>*«Die Kantone erstellen das Verzeichnis der auf ihrem Gebiet liegenden Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung»*.
- <sup>2</sup>*«Die von den Kantonen bezeichneten Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung werden auf Antrag des Schweizerischen Komitees für Kulturgüterschutz in einem vom Bundesrat genehmigten Gesamtverzeichnis festgehalten»*.
- (46) Das zweistufige Vorgehen – Erarbeitung von Verzeichnissen durch die Kantone und Überführung in das durch den Bundesrat genehmigte «Gesamtverzeichnis» – war somit vorgezeichnet. Der Wortlaut der aKGSV liess allerdings offen, ob die Verzeichnisse der Kantone vor ihrer Zusammenführung im Gesamtverzeichnis noch überarbeitet werden und wenn ja, in welcher Tiefe: Dem Komitee wäre nach dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 aKGSV auch möglich gewesen, dem Bundesrat zu beantragen, die Verzeichnisse ohne weitere Selektion zu übernehmen. Zudem waren nach dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 aKGSG die Kantone zuständig, die auf ihrem Gebiet liegenden Kultur-

---

<sup>27</sup> Stand 1. Januar 2012

<sup>28</sup> Stand 1. Januar 2012

güter zu bezeichnen, *auf welche die Bestimmungen dieses Gesetzes anwendbar sind*. Daraus könnte man schliessen, dass die Kantone befugt waren, abschliessend zu entscheiden, ob ein Objekt Gegenstand des Gesamtverzeichnisses wird oder nicht. Die Rolle des BABS im Zusammenhang mit der Bezeichnung der Kulturgüter nach Art. 4 Abs. 2 aKGSV bzw. der Erstellung des Gesamtverzeichnisses nach Art. 3 aKGSV wird in den gesetzlichen Grundlagen nicht thematisiert.

- (47) Die vor der Totalrevision 2015 enthaltenen Bestimmungen in der Geoinformationsgesetzgebung wurden in Ziff. 30 bereits dargestellt: Der Eintrag in der GeoIV zu Id 65 lautete ab Mai 2012: «*Schweizerisches Inventar der Kulturgüter von nationaler (und regionaler) Bedeutung*», Zuständigkeit: BABS. Id 188 lautete: «*Kantonales Inventar der Kulturgüter von regionaler und lokaler Bedeutung*», Zuständigkeit: Kantone.
- (48) Bereits vor 2015 gab es somit Unstimmigkeiten zwischen der Fachgesetzgebung und der Geoinformationsgesetzgebung bezüglich der Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche von Bund und Kanton: Das in der GeoIV 2012 genannte *Inventar mit Objekten von nationaler (und regionaler) Bedeutung* entspricht zwar grundsätzlich dem Gesamtverzeichnis nach Art. 3 Abs. 2 aKGSV. Welche Bedeutung allerdings der Klammer bei den B-Objekten im Katalog der GeoIV zukommt, ist aufgrund des Gesetzestextes nicht klar, erschliesst sich aber aus einer Anhörung zur Revision des Geobasisdatenkatalogs 2008:<sup>29</sup> Die Bezeichnung des KSG-Inventars in der GeoIV wurde 2012 an das Ergebnis der Revision 2009 des KGS-Inventars angepasst: 2009 wurden nur die A-Objekte vertieft bearbeitet und publiziert (Buchform, Aufschaltung als Geodaten), die B-Objekte jedoch nur in Form der Kantonslisten auf der website des BABS aufgeschaltet. Offensichtlich wurde die GeoIV an diese Praxis angepasst, unter Verweis darauf, dass auch nur die A-Objekte das Kulturgüterschild tragen könnten. Mit der Totalrevision des KGSG und der KGSV wurden die regionalen Objekte dann ganz aus Id 65 gestrichen.
- (49) Zudem gab (und gibt) es laut GeoIV, Id 188, ein *kantonales Inventar*, das B- und C-Objekte enthält und für dessen Daten die Kantone zuständig sind. Als Rechtsgrundlage verwies die GeoIV vor der Revision 2015 auf Art. 3 aKGSV, heute ist es Art. 2 KGSV. Ein

---

<sup>29</sup> 2008 war im Rahmen einer [Anhörung zur Revision der GeoIV](#) angeregt worden, im Text zu Id 65 die Worte «und regionaler» in Klammer zu setzen. Offenbar wurde dies erst später, nämlich per 1. Mai 2012, vollzogen. Zur Begründung wurde 2008 ausgeführt: «*Es liegen lediglich die Objekte von nationaler Bedeutung (A-Objekte) als eigentliche Geodaten vor, da auf Anordnung des Bundesrates auch nur jene Objekte mit dem internationalen Schutzzeichen (blau-weisses KGS-Schild) versehen werden können. Die Kulturgüter von regionaler Bedeutung (B-Objekte) werden nur auf provisorischen Listen im Internet aufgeführt. Die Bezeichnung ist leicht zu modifizieren in: «Schweizerisches Inventar der Kulturgüter von nationaler (und regionaler) Bedeutung».*

*kantonales Inventar mit B- und C-Objekten* ist aber weder nach geltendem Recht vorgesehen noch war es in der aKGSV vorgesehen. Die Kantone erarbeiten lediglich die Grundlagen (*Verzeichnis* nach Art. 3 Abs. 1 aKGSV; *Bezeichnung* nach Art. 5 Abs. 2 KGSG) für das KGS-Inventar nach Bundesrecht. Es ist auch nicht ersichtlich, warum die Daten dieses kantonalen Inventars unter Einschluss der C-Objekte bundesrechtlich relevant sein sollen. Vielmehr kann und sollte Id 188 aus der GeoIV gestrichen werden; in diesem Sinn hat sich offensichtlich auch das BABS bereits geäußert.<sup>30</sup>

(50) Die Regelung von aKGSG und aKGSV sowie der GeoIV 2012 sind vor dem Hintergrund der Ausgabe 2009 des KGS-Inventars aufschlussreich für das Verständnis des geltenden Rechts:

- Die Revision 2009 des KGS-Inventars fand noch unter der Geltung von aKGSG und aKGSV statt. Bei dieser Revision wurden die A-Objekte erstmals nach einheitlichen Kriterien in einer Bewertungsmatrix überprüft und eingestuft; die Federführung lag beim BABS bzw. bei der EKKGS. Die in Art. 3 aKGSV angelegte «Zweistufigkeit» wurde damit für die A-Objekte (erstmalig) voll umgesetzt, indem aus den Verzeichnissen der Kantone (Art. 3 Abs. 1 aKGSV) nach wissenschaftlichen Kriterien ein nationales Gesamtverzeichnis erarbeitet wurde. Die B-Objekte blieben insofern auf der Strecke, als dass die Ressourcen für eine den A-Objekten vergleichbare Bearbeitung nicht vorhanden waren. Sie wurden schliesslich nicht mehr wie noch in der Ausgabe 1995 zusammen mit den A-Objekten als KGS-Inventar publiziert, sondern lediglich als Listen im Internet. Bei der Revision 2009 schwebte aber den zuständigen Stellen vor, dass die B-Objekte im Rahmen der nächsten Revision in ähnlicher Weise aufgearbeitet werden wie die A-Objekte.<sup>31</sup>
- Offensichtlich stand diese Vision, die die B-Objekte einschliesst, – und nicht das reale Ergebnis 2009 –, bei der Totalrevision des KGSG und der KGSV im Vordergrund: Das KGS-Inventar mit A- und B-Objekten wird im neuen Gesetz ausdrücklich erwähnt wie auch die Rolle des BABS bei der Erstellung und Führung dieses Inventars. Die Botschaft verweist zur Erläuterung des Erstellungsprozesses des KGS-Inventars z.T. ausdrücklich auf das Vorgehen bei der Ausgabe 2009 (Botschaft, S. 9005). Gemäss MARTI<sup>32</sup> erfüllt die Revision 2009 *im Prinzip* bereits die Anforder-

---

<sup>30</sup> Vgl. Mail von Hr. Schüpbach betreffend die informelle Konsultation zur GeoIV 2017.

<sup>31</sup> Revision des Schweizerischen Inventars der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung (KGS-Inventar), Erläuternder Bericht, Stand 30. Oktober 2009, S.12 und S. 19.

<sup>32</sup> MARTI, a.a.O., S. 85, Rz 52.

rungen des heute geltenden Rechts, wobei aber auch er davon ausgeht, dass die Kantonslisten für die B-Objekte nur provisorisch sind und auch die B-Objekte nach einheitlichen Gesichtspunkten noch zu überprüfen wären.

- Auf der anderen Seite führte aber das Vorgehen bei der Ausgabe 2009 bereits 2012 zu einer Anpassung des Katalogs der Geobasisdaten des Bundesrechts: Die regionalen Objekte bei Id 65 wurden in Klammer gesetzt und ein neuer Id 188 aufgenommen.
- (51) Obwohl also bei der am 20. Juni 2014 beschlossenen Totalrevision des KGSG bereits klar war, dass bei der Ausgabe 2009 des KGS-Inventars für A- und B-Objekte unterschiedlich vorgegangen und dass insbesondere nur die A-Objekte einem umfassenden Überarbeitungsschritt unterzogen worden waren, hatte dies keine Auswirkungen auf die Revision: Der Gesetzgeber hat mit der Totalrevision des KGSG an A- und B-Objekten als Bestandteil des KGS-Inventars und damit an der grundsätzlichen Gleichbehandlung der beiden Objektkategorien bei der Erstellung, Überarbeitung und Veröffentlichung des Inventars festgehalten. B-Objekte blieben Teil des Bundesinventars, trotz der Erfahrungen mit der Revision 2009. Auf Verordnungstufe wurde aber Art. 2 Abs. 3 KGSV erlassen sowie die GeolV angepasst: Das BABS ist für das Erheben, Nachführen und Verwalten der Geodaten betreffend die B-Objekte nicht (mehr) verantwortlich.

## 5. Ergebnis

- (52) Die Analyse der gesetzlichen Grundlagen hat ergeben, dass das KGS-Inventar nach Bundesrecht auch B-Objekte enthält, die – grundsätzlich analog den A-Objekten – in einem zweistufigen Prozess zu ermitteln sind: In einem ersten Schritt identifizieren die Kantone mögliche A- und B-Objekte und erstellen eine Liste. Diese Kantonslisten werden auf Bundesebene unter der Federführung des BABS und unter Einbezug von EKKGS und Kantonen überprüft und daraus eine Auswahl von A- und B-Objekten getroffen, die schliesslich das KGS-Inventar bilden. Was mit den «Restobjekten», die nicht Eingang ins KGS-Inventar finden, geschieht, bleibt aufgrund des Bundesrechts offen. Ein kantonales Inventar, das B- und C-Objekte enthält und durch die Kantone geführt wird, ist in KGSG und KGSV nicht vorgesehen.
- (53) Diese Analyse der gesetzlichen Grundlagen stützt sich auf den Wortlaut von KGSG und KGSV und stimmt mit diesem überein. Zur Beschreibung des Erstellungsprozesses wurde auf die Botschaft zur Totalrevision des KGSG 2014 abgestellt. Da die zeitliche Dis-

tanz zur Totalrevision gering ist und es im Wesentlichen um die Klärung von Zuständigkeitsfragen geht<sup>33</sup>, sind die Regelungsabsichten des historischen Gesetzgebers immer noch primär massgebend. Der Kerngehalt der Analyse – dass das vom Bundesrat zu genehmigende KGS-Inventar A- und B-Objekte enthalten muss – ergibt sich allerdings unmittelbar aus dem Gesetz selbst (Art. 4 Bst. d KGSG). Wollte man davon abweichen, müsste man das Gesetz ändern oder die gesetzlichen Grundlagen gegen ihren Wortlaut auslegen.

- (54) Das KGS-Inventar mit A- und B-Objekten muss vom Bundesrat genehmigt und veröffentlicht werden. Eine bestimmte Form, z.B. die Form der Verordnung, ist dafür nicht vorgeschrieben. Auch der Umfang der zu veröffentlichenden Angaben zu den Objekten ist gesetzlich nicht definiert. Hier besteht somit Spielraum, der mit Blick auf die Funktion des Inventars bzw. des veröffentlichten Inventars sachgerecht ausgefüllt werden muss.<sup>34</sup> Gesetzlich ist nicht vorgesehen, dass bei der Bearbeitungstiefe und bei der Form der Veröffentlichung zwischen A- und B-Objekten unterschieden wird. Das heisst aber nicht, dass dies nicht zulässig sein kann: Sowohl bei der Bearbeitungstiefe als auch bei der Form der Veröffentlichung ist m.E. eine Differenzierung zwischen A- und B-Objekten zulässig, soweit sich diese sachlich, also z.B. mit geringerer Bedeutung, begründet werden können. Anzuführen ist, dass der Bundesrat das KGS-Inventar genehmigt: Das konkrete Inventar muss durch den Ordnungsgeber gutgeheissen werden. Dabei wird dieser zu entscheiden haben, ob die Bearbeitungstiefe und die Form des zu veröffentlichenden KGS-Inventars den gesetzlichen Anforderungen genügt.
- (55) Nebst der Veröffentlichung des KGS-Inventars muss das BABS dafür sorgen, dass die Daten der A-Objekte im Geoinformationssystem des Bundes aufgeschaltet werden. Bezüglich der B-Objekte sind die gesetzlichen Grundlagen nicht klar: Es besteht m.E. ein Widerspruch zwischen dem Konzept des KGS-Inventars nach KGSG und KGSV, nachdem wohl das BABS für die Aufschaltung der B-Objekte zuständig wäre, und der Regelung zu den Zuständigkeiten in der GeoIV, die bei den B-Objekten die Kantone als zuständig erklärt. Mit Id 188 nimmt die GeoIV überdies unter Verweis auf Art. 2 KGSV ein «kantonales Inventar der Kulturgüter von regionaler und lokaler Bedeutung» in den Katalog der Geobasisdaten des Bundesrechts auf, das in der Gesetzgebung zum Kultur-

---

<sup>33</sup> Vgl. dazu HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., S. 40, zur Verfassungsauslegung: Organisatorische Normen sind bei unklarem Wortlaut eher historisch auszulegen; Grundrechte eher geltungszeitlich.

<sup>34</sup> Identifizierbarkeit und Lokalisierbarkeit sind wohl das Minimum, wie weit zusätzliche Objektinformationen nötig sind, müsste aufgrund von Sinn und Zweck der Publikation beurteilt werden.

güterschutz gar nicht vorgesehen ist. Es gibt verschiedene Ansätze, mit diesem Widerspruch umzugehen:

- Man kann sich auf den Standpunkt stellen, Id 188 sei unpräzise formuliert, begründe im Übrigen aber eine Zuständigkeit der Kantone für die GIS-Daten der B-Objekte. Das BABS habe zwar das KGS-Inventar mit A- und B-Objekten zu veröffentlichen, bei den GIS-Daten verzweige sich aber die Zuständigkeit nach A-Objekten und B-Objekten: Für die Lieferung der GIS-Daten der A-Objekte an swisstopo sei das BABS zuständig, für die GIS-Daten der B-Objekte aber seien die Kantone verantwortlich. Diese Auslegung führt m.E. nicht zu einem überzeugenden und praktikablen Ergebnis<sup>35</sup>. Soweit B-Objekte Teil des KGS-Inventars sind, bestünden konkurrierende Zuständigkeiten in Bezug auf Erheben, Nachführen und Verwalten der Objektdaten. Diese Doppelspurigkeit muss vermieden werden; sie widerspricht Art. 8 Abs. 2 GeoIG.
- Man kann versuchen, den Widerspruch zur GeoIV durch eine andere Auslegung von KGSG und KGSV zu beseitigen, indem das KGS-Inventar auf die A-Objekte reduziert wird, so wie dies Id 65 der GeoIV bei den GIS-Daten vorsieht. Eine solche Auslegung der Bestimmungen zum KGS-Inventar widerspricht jedoch dem Wortlaut von KGSG und KGSV. Sie wird einzig durch ein Votum von BR Maurer während der Beratungen im Ständerat gestützt, widerspricht aber auch der Botschaft zu KGSG. Einer Reduktion des KGS-Inventars auf die A-Objekte steht auch entgegen, dass das Bundesrecht Rechtsfolgen mit der Aufnahme als B-Objekt in das KGS-Inventar verbindet (insbesondere Sicherstellungsdokumentation). Es sind keine triftigen Gründe ersichtlich, warum die B-Objekte als Bestandteil des KGS-Inventars Sinn und Zweck des Inventars nicht entsprechen sollten und dieses daher auf die A-Objekte reduziert werden müsste. Daher ist m.E. eine solche Auslegung von KGSG und KGSV «gegen den Wortlaut» nicht zulässig.<sup>36</sup>
- Man kann sich auf den Standpunkt stellen, nur die A-Objekte seien als Geobasisdaten des Bundesrechts zu betrachten, denn für das kantonale Inventar mit B- und C-Objekten gemäss Id 188 bestehe keine Grundlage im Bundesrecht. Id 188 sei daher nicht zu beachten bzw. könne keine konstitutive Wirkung haben und daher

---

<sup>35</sup> Die Rücksichtnahme auf ein vernünftiges Resultat wird heute immer mehr als ein Element der Auslegungsmethode anerkannt, vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O. S. 42 Rz 135 f.

<sup>36</sup> Vom klaren Wortlaut einer Bestimmung darf nur abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O. S. 31, Rz 92.

auch keine Zuständigkeit der Kantone begründen. Diese Sichtweise wird durch Art. 2 KGSV gestützt: Gemäss dieser Bestimmung gibt es zwar im KGS-Inventar A- und B-Objekte, aber nur die Daten der A-Objekte werden im GIS abgebildet. Das kantonale Inventar gemäss Id 188 hat keine Grundlage in Art. 2 KGSV, obwohl Id 188 darauf verweist. M.E. wäre eine solche Interpretation der GeoIV vertretbar; sie beruht auf einer systematischen Auslegung von Id 188. Sie würde aber dazu führen, dass die B-Objekte im GIS des Bundes nicht abgebildet würden.<sup>37</sup> Geprüft werden müsste vorgängig, ob dem Aufschalten der B-Objekte im GIS aus Sicht Kulturgüterschutz eine Bedeutung zukommt.

- Schliesslich kann man vertreten, die Geoinformationsgesetzgebung sei bezüglich der Bestandteile des KGS-Inventars bildenden B-Objekte unvollständig oder fehlerhaft, weil sie die Zuständigkeit für die Daten dieser Objekte nicht oder nicht der Sachgesetzgebung entsprechend regelt. Dieser Mangel müsse korrigiert werden, indem die Zuständigkeit des BABS für die Geoinformationsdaten der B-Objekte direkt gestützt auf die Sachgesetzgebung, insbesondere Art. 4 Bst. d KGSG und Art. 2 Abs. 1 KGSV, begründet werde. Aus juristischer Sicht entspricht dies einer Lückenfüllung oder einer über den Wortlaut hinausgehenden teleologischen Auslegung, mit der eine planwidrige Unvollständigkeit der gesetzlichen Regelung in freier Rechtsfindung geschlossen wird.<sup>38</sup> Ob ein solches Vorgehen, das zu einer Kompetenzattraktion durch das BABS führt, zulässig wäre, müsste näher geprüft werden: Die Antwort hängt m.E. wesentlich davon ab, ob ein Aufschalten der B-Objekte im GIS des Bundes aus Sicht des Kulturgüterschutzes sinnvoll und nötig ist oder ob die Veröffentlichung der Daten zu den B-Objekten im Rahmen der Publikation des KGS-Inventars ausreicht.
- (56) Zusammengefasst kann man also festhalten, dass die Ausgabe 2009 des KGS-Inventars den Vorgaben des KGSG insofern nicht ganz entspricht, als die von den Kantonen vorgeschlagenen B-Objekte einer Selektion nach einheitlichen Grundsätzen auf Bundesebene nicht unterzogen wurden. Wie weit die Bereinigung der B-Objekte auf Bundesebene gehen muss, lässt das Gesetz aber offen; ebenso die Form der Publikation. Die gesetzlichen Vorgaben differenzieren zwar nicht nach A- und B-Objekten. Deshalb ist eine unterschiedliche Prüfungsdichte bei A- und B-Objekten aber nicht ausgeschlossen,

---

<sup>37</sup> Dann könnte Id 188 gelöscht werden, wie das vom BABS schon vorgeschlagen wurde. Als historische Referenz könnte auf die Publikation des KGS-Inventars Ausgabe 1995 verwiesen werden: Das KGS-Inventar mit A- und B-Objekten wurde in Buchform publiziert, aber nur die A-Objekte waren als Karte der Kulturgüter räumlich verortet publiziert.

<sup>38</sup> Vgl. zur Lückenfüllung im öffentlichen Recht: HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., S. 42 Rz 137 ff.



sofern sie sachlich begründet werden kann. Mit dem Genehmigungsentscheid legitimiert der Bundesrat das konkret gewählte Vorgehen. In Bezug auf die Publikation der Daten des KGS-Inventars zu den B-Objekten im GIS müsste genauer geprüft werden, was Sinn und Zweck der GIS-Publikation im Rahmen des Kulturgüterschutzes ist. Kann nicht oder nur mit Nachteilen darauf verzichtet werden, sollte das BABS für die Aufschaltung auch der B-Objekte sorgen, da nur so Doppelspurigkeiten beim Erheben und Nachführen der Daten vermieden werden können. Erweist sich die GIS-Publikation der B-Objekte aus Sicht Kulturgüterschutz als bedeutungslos, könnte Id 188 aus dem Katalog der Geobasisdaten in Anhang I der GeoIV gestrichen werden.