



1 Historische Verkehrswege tragen vielerorts entscheidend zum Wert gesamter Kulturlandschaften bei. Weg von Rossa nach Calvario, Calanca (GR). (Foto Lucca Plozza)

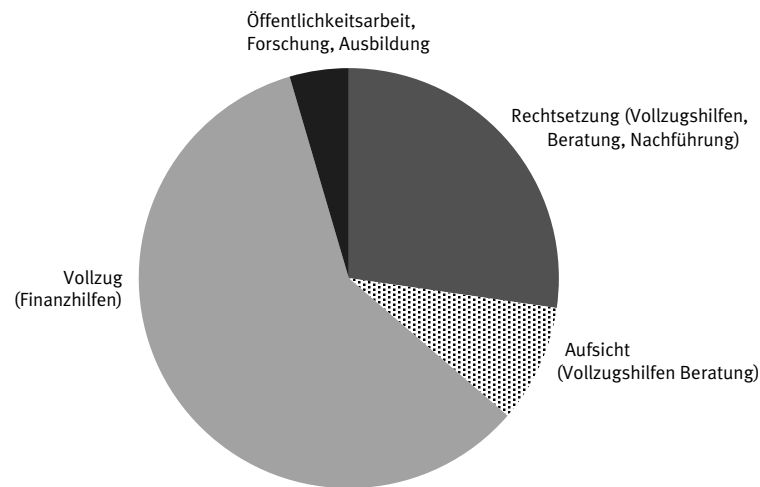
Erhaltung historischer Wege: Eine Aufgabe auch für den Bund

Hans Peter Kistler

Die Erhaltung historischer Verkehrswege ist als Teil von Heimatschutz und Denkmalpflege eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen, unter Einbezug von Gemeinden und privaten Trägerschaften. Die historische Bausubstanz zu behüten und als lebendiges Kulturgut zu pflegen, ist nicht nur ein kultureller, sondern auch ein gesetzlicher Auftrag. Das Bundesamt für Strassen nimmt diese Aufgabe seit zwanzig Jahren wahr. Neben der Bewahrung und der Zugänglichkeit für die Nutzung – besonders für den Langsamverkehr – beschäftigt sich das ASTRA heute auch mit der Frage, wie das Wissen über historische Wege für die nächsten Generationen sichergestellt werden kann.

Erhalt historischer Verkehrswege – die Bundesaufgabe

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) ist seit 1999 die Fachstelle des Bundes für den Schutz der historischen Verkehrswege nach Artikel 23 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV). Diese hoheitliche Aufgabe wird vom Bereich Langsamverkehr und historische Verkehrswege wahrgenommen. Der Bereich prüft Projekte des Bundes auf ihre Auswirkungen auf die historischen Wege und stellt die erforderlichen Anträge an die verantwortliche Genehmigungsbehörde. Die Pflicht zur Schonung und ungeschmälerter Erhaltung gilt unabhängig davon, ob der Weg von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung ist. Der Bund hat allerdings nur beschränkte Möglichkeiten, von sich aus den konkreten Schutz einzelner Wegobjekte zu veranlassen. Zudem hat die



Grafik 1 Ressourceneinsatz des ASTRA für die vier Aufgabenbereiche des Bundes bei der Erhaltung historischer Verkehrswege

Bundeshilfe bei Erhaltungsprojekten subsidiären Charakter. Entscheidend für die Erhaltung der historischen Verkehrswege ist daher das Bewusstsein für dieses Kulturlandschaftselement in der Bevölkerung, das Engagement einzelner Personen und die Unterstützung von Gemeinden und Organisationen. Der Schutz und die Erhaltung der unzähligen und oft versteckten Objekte geschehen vorerst im Kleinen und unspektakulär. Der Erfolg hängt immer ab von der engen Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure. Nur so können denkmalpflegerisch gute Lösungen mit ingenieurtechnischen Normen oder den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer der Wege zusammengebracht werden. Das ASTRA gliedert die Bundesaufgabe zur Erhaltung der historischen Verkehrswege in vier Bereiche. Die eher defensiven Schutzaufgaben befassen sich mit der Rechtsetzung und Aufsicht bei Bundesvorhaben. Die «attraktiveren», in der Kulturlandschaft sichtbaren Aktivitäten stehen im Zusammenhang mit der konkreten baulichen Erhaltung von historischen Verkehrswegen sowie deren Bekanntmachung.

Rechtsetzung: Praxisorientierte Verordnung mit Vorbildcharakter

Im Bereich Rechtsetzung konzentrierte sich das ASTRA bis 2010 auf die Erarbeitung der bundesrätlichen Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS). Diese trat am 1. Juni 2010 in Kraft. Sie wurde – anders als die damals bereits bestehenden Verordnungen über die schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) und der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN) – als ausführliches Regelwerk ausgearbeitet. Diese praxisorientierte

Ausformulierung hat sich bewährt. Die seit 1. Juni 2017 in Kraft stehende neue VBLN hat denn auch weitgehend die Struktur und zahlreiche allgemeine Inhalte der VIVS übernommen.

Im Rahmen der Rechtsetzung befasst sich das ASTRA seit 2010 mit Präzisierungen und Ausführungen von Bestimmungen des NHG, der VIVS sowie mit vielen in der Praxis auftretenden Fragen. Wegweisend ist die im Jahre 2008 für Kantone, Gemeinden, Organisationen und weitere Interessierte erarbeitete Vollzugshilfe zum Umgang mit historischen Verkehrswegen. Viele Fachthemen wie beispielsweise der Umgang mit Doppelsubventionen oder die Möglichkeiten für Finanzhilfen an Wege, welche nicht im IVS verzeichnet sind, werden in internen Merkblättern oder Materialien behandelt. Im Zusammenhang mit Finanzhilfeprojekten zur Erhaltung historischer Verkehrswege ergeben sich sowohl organisatorische wie auch technische und denkmalpflegerische Aufgaben, die mit Blick auf eine schweizweit konsistente Anwendung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu behandeln sind. Das ASTRA versucht dabei stets, Fragestellungen wie beispielsweise den Einsatz moderner Mittel und Baumethoden bei der Instandstellung historischer Bauelemente pragmatisch zu lösen. Wegleitend sind die Leitsätze zur Denkmalpflege der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege aus dem Jahre 2007.

Eine notwendige Grundlage für die politische Konsolidierung der VIVS sowie die erfolgreiche Anwendung des Inventars war und ist die digitale Applikation des Bundesinventars. Dessen wissenschaftliche Grundlagen umfassten 2003 57 Bundesordner mit Karten und Texten. Auf Initiative des ASTRA wurde zum ersten Mal in der Ge-



2 Bei der Instandstellung geht es immer auch um das Detail, die fachgerechte, angemessene und möglichst authentische Ausgestaltung von Kleinformen. Riedweg, Silenen (UR). (Foto ASTRA)

schichte des Bundes ein Bundesinventar nicht in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS), sondern ausschliesslich digital als rechtsverbindliche Festsetzung publiziert. Diese wegweisende «digitale Transformation» hat den Zugang der Fachwelt wie auch einer breiteren Öffentlichkeit auf die wertvollen Informationen des Inventars massgeblich vereinfacht.

Aufsicht: Mobilitätsinfrastruktur von heute und gestern unter einen Hut bringen

Gemäss Artikel 78 Absatz 2 der Bundesverfassung nimmt der Bund «bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes». Die Bundesaufgaben sind so vielfältig wie die Tätigkeiten der verschiedenen Behörden und Amtsstellen des Bundes selbst. Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) nennt unter anderem beispielsweise:

- Planung und Errichtung von Bauten und Anlagen,
- Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen (Eisenbahnen, touristische Transportanlagen) oder
- Beiträge an Planungen, Werke und Anlagen (Strassen, Meliorationen, Forstwirtschaft).

Das ASTRA ist als Fachbehörde des Bundes für die Strassen und den Strassenverkehr eng mit der Verkehrsgeschichte verbunden. Sein Kompetenzbereich umfasst, wie schon in früheren Zeiten, jene Punkte, welche auch viele der heute geschützten Wege auszeichnen: ingenieurmässige Planung, technisch der Umgebung angepasste Konstruktion oder zuverlässiger Unterhalt. Im Rahmen seiner Aufgaben im Zusammenhang mit dem Bau und

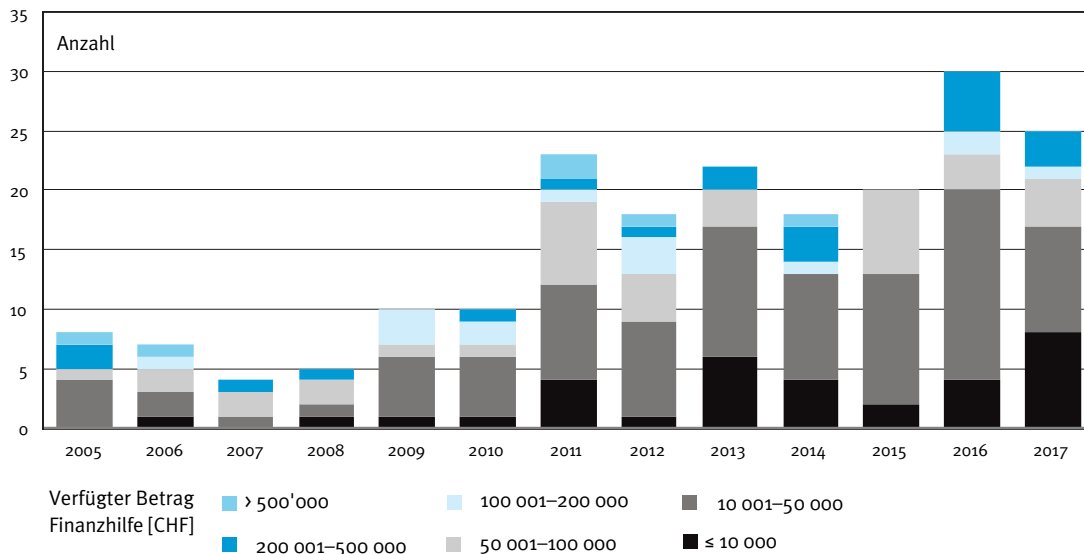
Unterhalt der Nationalstrassen kann das ASTRA seine Projekte frühzeitig und sorgfältig auf die Anforderungen des Kulturgüterschutzes abstimmen. Dadurch erreicht es Lösungen, welche sowohl den Ansprüchen des heutigen Strassenverkehrs wie auch den Bedürfnissen der Erhaltung der Anlagen des früheren Strassenverkehrs gerecht werden.

Vollzug: Finanzhilfe macht viele Erhaltungsprojekte erst möglich

Das ASTRA kann nach Artikel 13 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) den Schutz der historischen Verkehrswege unterstützen, indem es im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen für die Erhaltung, den Erwerb, die Pflege, die Erforschung und die Dokumentation von historischen Verkehrswegen ausrichtet.

Zu den historischen Verkehrswegen sind schweizweit nur wenige quantitative Angaben über Art und Zustand der Bausubstanz, den Handlungsbedarf, verfügbar. So ist beispielsweise eine kantonsweise Abschätzung der in einer bestimmten Zeitspanne zu erwartenden Aufwendungen und damit eine Pauschalisierung der Bundesbeiträge kaum möglich. Die Finanzhilfen erfolgen daher auch heute noch in Form von Einzelverfügungen. Dafür stehen dem ASTRA zurzeit jährlich rund 1,8 Millionen Franken zur Verfügung. Um dieses Geld unbürokratisch und rasch zu verteilen, hat das ASTRA einfache Prozesse und Methoden für die Bearbeitung von Finanzhilfesuchen entwickelt. Dies ist wichtig, weil der Schutz und Erhalt der im Inventar historischer Verkehrswege verzeichneten Objekte in jedem Einzelfall eine besondere Behandlung erfordert.

So wird für jedes Projekt eine Verfügung erlassen, welche die Einzelheiten der finanziellen und fachlichen Unterstützung regelt. Die Objekte, die an das ASTRA herangetragen werden, sind so unterschiedlich und vielfältig wie die Landschaften, in denen sie liegen. Sie reichen von Pflästerungen in Siedlungen über eine Eisenbetonbrücke aus dem frühen 20. Jahrhundert bis hin zu einem Saumweg mit Trockenmauern. Immer wieder sind es Beispiele historischer Strassen- und Brückenbaukunst, die von den Ingenieurleistungen unserer Vorfahren zeugen. So unterschiedlich wie die Projekte ist auch ihr Finanzbedarf für Erhaltungsmaßnahmen. Der Bund unterstützt Projekte für Objekte von lokaler Bedeutung mit fünfzehn Prozent der beitragsberechtigten Aufwendungen, für Objekte von regionaler Bedeutung mit zwanzig



Grafik 2 Entwicklung der IVS-Finanzhilfeprojekte 2005–2017 nach Grössenklassen. Erfreulich ist die Zunahme von kleinen und mittleren Projekten in den vergangenen Jahren.

zig und für solche von nationaler Bedeutung mit fünfundzwanzig Prozent. Unabhängig davon, wie gross die Finanzhilfe ist, wird jedes einzelne Projekt nach den Vorgaben des Bundes beurteilt und fachlich begleitet.

Der Bundesrat hat mit dem Bundesinventar 2010 eine sehr grosse Auswahl von Schutzobjekten festgelegt. Der Vollzug konzentriert sich aber nicht nur auf «Topobjekte», das heisst auf Wege, die national bekannt sind, sich für Kalenderbilder eignen oder sich touristisch vermarkten lassen. Dem ASTRA sind gerade auch kleine unscheinbare, aber reizvolle oder weghistorisch bedeutsame Objekte wichtig. Solche oft isolierte, nur noch als Relikte vorhandene Wegabschnitte vermögen dennoch das traditionelle Wegsystem abzubilden, gerade auch wegen ihrer verstreuten grossen Anzahl. Im Einzelnen vielleicht unspektakulär und versteckt, tragen sie in ihrer Summe aber genauso zum nationalen Erbe bei. Daher legt das ASTRA auch bei solchen Objekten grossen Wert auf fachlich korrekte Erhaltung, auf Rücksichtnahme aller Einzelteile.

Erfolgreiche Projekte beginnen mit persönlichem Engagement

Erhaltungsmassnahmen an historischen Verkehrswegen sind getragen vom Engagement und der Begeisterung der lokalen Verantwortlichen. Die Projekte verlangen von allen viel Fachwissen, Erfahrung und auch Einfühlung in die lokale Situation. Naturereignisse oder ein unerwartet schlechter Bauzustand machen zudem oft ein rasches Handeln notwendig. Für solche Fälle sieht die

NHV auch vor, dass das ASTRA den Prozentsatz für Finanzhilfen ausnahmsweise bis auf fünfundvierzig Prozent der beitragsberechtigten Aufwendungen erhöhen kann, sofern die vorgesehenen Massnahmen unerlässlich sind und nicht anders finanziert werden können.

Am Beginn einer erfolgreichen und langfristigen Erhaltung eines historischen Verkehrsweges steht letztlich aber immer das persönliche Engagement. Eine ideale Trägerschaft und das ideale Vorgehen gibt es kaum. Wichtig sind erfahrungsgemäss:

- die Bewusstseinsbildung für die schützenswerte Bedeutung historischer Wege,
- das Engagement im Kleinen, durch eine initiative Person, einen Freundeskreis, eine Gemeinde,
- die lokale Verankerung der Projekte,
- das Anpacken von Projekten, ohne gleich von Beginn weg auf eine Finanzierung durch die öffentlichen Hand zu setzen;
- das Schaffen einer Öffentlichkeit,
- die Schaffung von Diskussionsforen,
- der frühzeitige Einbezug des ASTRA als Fachstelle des Bundes.

Fachinformation: Aufmerksamkeit und Verständnis schaffen

Die Information und Beratung der Behörden und der Öffentlichkeit über die Bedeutung und den Zustand von Natur und Landschaft, im vorliegenden Falle der historischen Verkehrswege, bildet eine weitere, jedoch begrenzte Aufgabe (Art. 25a NHG). Nebst den aktiven Massnahmen zur Erhaltung historischer Objekte ruft vermehrt auch die Inwertset-



3 Die Ausgestaltung von instandgestellten Objekte ist heute oft eine Gratwanderung zwischen traditioneller Erscheinung und heutigen Nutzungsansprüchen. Kunstvolle Rebmauern, Ligerz (BE). (Foto ASTRA)

zung der Verkehrslandschaft für die wirtschaftliche und besonders die touristische Entwicklung einer Region nach der Beteiligung des Bundes. Dazu gehören die immer vielfältiger werdenden Kommunikationsmittel des Internets, Smartphones, Guides oder die Social Media. Die Instrumente des ASTRA im Bereich Information und Kommunikation sind zurzeit die reichhaltig ausgebaute Website, ein Newsletter sowie gezielte Fachpublikationen und -veranstaltungen. All diese Tätigkeiten umfassen sowohl fachspezifische Inhalte für Spezialisten als auch solche von allgemeinem öffentlichem Interesse.

Auch wenn solche Aktivitäten viel zum Schutz historischer Verkehrswege beitragen können, geht es für den Bund in erster Linie um die konkrete Erhaltung der historischen Infrastruktur. Dies ist letztlich die zentrale Voraussetzung, damit ein Weg überhaupt begehbar und erlebbar bleibt, als Attraktion vermarktet oder kommunikativ weiter bearbeitet werden kann. Die Inwertsetzung im weiteren Sinne ist keine Bundesaufgabe. Die Möglichkeiten des ASTRA sind damit zwar nicht sehr «trendig» – doch ohne die bauliche Erhaltung eines Weges sind alle andern Vorhaben wie Prospekte, Führer, Websites oder Veranstaltungen wirkungslos.

Ausblick: Das Wissen schützen und weitergeben

Aus den Grundlagenarbeiten für das Bundesinventar durch die Universität Bern beziehungsweise ViaStoria ist ein reichhaltiges Archiv entstanden. Es enthält Hunderte von Dokumenten:

aufbereitete Sekundärquellen, historische Karten und Texte, Fotos, Feldbücher und Feldkartierungen sowie Entwürfe des Bundesinventars in verschiedenen Stadien, in unterschiedlichster technischer, methodischer und inhaltlicher Qualität. Nach dem Ende der Geschäftstätigkeit der ViaStoria AG 2014 musste das ASTRA die Materialien rasch sichern. Sie wurden in das eidgenössische Archiv für Denkmalpflege überführt. Sie werden zurzeit für die Wissenschaft und die Allgemeinheit erschlossen.

Die älteren Inventargrundlagen aus den 1980er-Jahren erweisen sich bei der aktuellen Nutzung zuweilen als problematisch, als zu wenig auf die aktuelle Verwendung ausgerichtet und teilweise auch schon als überholt. Das trifft besonders auf Regionen zu, die früh inventarisiert wurden. Das wirft in der Praxis zurzeit kaum Probleme auf. Trotzdem taucht auch schon das Bedürfnis nach einer Nachführung des Bundesinventars auf. Eine solche stellt eine anspruchsvolle und grössere Aufgabe dar. So sind vertiefte Überlegungen beispielsweise zu Umfang und Methodik (Einteilung in Kategorien gemäss NHG), zur Inventarisierungstechnik (Einsatz moderner Instrumente, digitale Kartierung) sowie zur politischen Konsolidierung des Inventars unerlässlich. Die Nachführung sollte zweckmässigerweise nicht erst bis zu der in Artikel 5 der VIVS gesetzten Frist im Jahr 2035 erfolgen. Sie hat sich jedoch nach den verfügbaren finanziellen Ressourcen zu richten und würde einen Separatkredit erfordern.

Ebenso wichtig wie die Erfordernis der Nachführung des Inventars ist die langfristige Sicherung des grossen IVS-Know-how. Dieses Wissen und das entsprechende Engagement für die Anliegen historischer Wege liegen heute noch schwerkem bei vielen Fachpersonen, die mit der Erarbeitung und der frühen Umsetzung des Inventars befasst waren. Diese recht klar abgrenzbare Generation erreicht in den nächsten Jahren zu einem grossen Teil das Pensionsalter. Das ASTRA kümmert sich daher auch um den Transfer des wertvollen Fachwissens auf Jüngere. Dies beinhaltet, wie beim Thema historische Verkehrswege generell, besonders auch das Entfachen von Freude und Begeisterung für ein spannendes Thema, das die kulturelle Vielfalt und Einzigartigkeit der Schweiz mitprägt.

Résumé

La conservation des voies de communication historiques: le rôle de la Confédération

La conservation des voies de communication historiques, élément de la protection du patrimoine culturel et des monuments historiques, est une tâche qui incombe à la fois à la Confédération et aux cantons, tout en impliquant aussi communes et particuliers. Protéger la substance historique et l'entretenir en tant que patrimoine vivant n'est pas seulement une mission culturelle, mais une obligation légale. Depuis 20 ans, c'est l'Office fédéral des routes (OFROU) qui en est responsable. Outre la conservation et l'accessibilité (en particulier l'utilisation par la mobilité douce), l'OFROU se préoccupe aujourd'hui de savoir comment assurer la transmission aux générations futures du savoir relatif aux voies historiques.



4 Das ASTRA unterstützt nicht nur die bekannten und grossen Objekte, sondern explizit auch die Erhaltung und Instandstellung kleiner Einzelobjekte, wie diese teilweise eingestürzte Mauer auf einem Privatgrundstück in Romainmôtier (VD). (Foto ASTRA)

Riassunto

Conservazione delle vie di comunicazione storiche: un compito che spetta anche alla Confederazione

La conservazione delle vie di comunicazione storiche costituisce, in quanto parte del patrimonio culturale e dei monumenti storici, un compito congiunto della Confederazione e dei Cantoni con la collaborazione di Comuni e istituzioni private. Custodire il patrimonio edilizio storico e curarlo in quanto bene culturale vitale rappresenta un mandato non soltanto culturale bensì anche legale. L'Ufficio federale delle strade (USTRA) adempie questo compito da 20 anni. Accanto alla conservazione e all'accessibilità – in particolare per il traffico lento – l'USTRA si occupa anche della questione relativa a come assicurare la trasmissione delle conoscenze sulle vie di comunicazione storiche alle future generazioni.



Hans Peter Kistler
Lic. phil. nat., Geograf. Fachverantwortlicher Historische Verkehrswege, Bundesamt für Strassen (ASTRA).