

Beschluss Nr. 9/2023
Schwyz, 10. Januar 2023 / ju

Interpellation I 20/22: Denkmalschutz – was sind die praktischen Auswirkungen vom Bundesgerichtentscheid 1C_43/2020?

Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 22. August 2022 hat Kantonsrat Max Helbling folgende Interpellation eingereicht:

«Die Schweiz hat am 16. Januar 1992 in Valletta ein Abkommen unterzeichnet, das europäisch den Schutz des archäologischen Erbes stärken beziehungsweise wahren und fördern soll. Dieses Abkommen ist eine Festigung früherer Vereinbarungen wie Delphi aber insbesondere des Abkommens von Granada, unterzeichnet am 3. Oktober 1985. Deshalb wird das Abkommen in dieser Interpellation der Bezeichnung des Bundesgerichts folgend als Granada -Übereinkommen benannt.

Das Bundesgericht kassierte mit dem erwähnten Entscheid ein Teil des Denkmalschutzgesetzes des Kanton Zug vom 31. Januar 2019. Dieses Gesetz hätte bei Bauobjekten jünger als 70 Jahre eine Unterschutzstellung nur unter der Voraussetzung der Einwilligung durch die Eigentümerschaft zugelassen. Bei einer Nichtzustimmung der Eigentümerschaft wäre folglich eine Unterschutzstellung nicht möglich gewesen.

Das Bundesgericht hat mit seinem Entscheid unter anderem den betreffenden § 25 Abs. 4 DMSG vom Kanton Zug aufgehoben und explizit ausgeführt, dass diese Bestimmung nicht mit dem Abkommen von Granada vereinbar sei. Das Bundesgericht hat im Weiteren festgestellt, dass auch lokale Denkmäler unter den Schutz des Granada-Abkommens fallen können. Auch die Gegebenheit, dass sich eine Schutzwürdigkeit häufig erst durch den Zeitablauf ergibt, sei nicht zwingend. Mitunter könne eine Baute schon nach kurzer Zeit schutzwürdig sein, was ausnahmsweise auch für lokale und nicht nur nationale oder regionale Denkmäler zutreffen mag.

Für die Eigentümer einer Liegenschaft sind diese höchstgerichtlichen Präzisierungen wenig hilfreich und führen zu enormen Interpretationsspielraum und dementsprechend Frust bei den Betroffenen.

Im Sinne der Klärung bitte ich den Regierungsrat die folgenden Fragen zum "architektonischen Erbe" des Kanton Schwyz, basierend auf dem Abkommen von Granada, zu beantworten:

- 1. Was ist architektonisch bezeichnend für nationale, regionale und insbesondere lokale Denkmäler, die weniger als 70 Jahre alt sind?*
- 2. Was sind die Voraussetzungen solcher Denkmäler, dass sie zusätzlich unter das Granada-Übereinkommen fallen?*
- 3. Welche Art der Förderung wird durch das Abkommen von Granada, individuell konkret auf den Kanton Schwyz bezogen, verlangt (Schutzmassnahmen / Bildung)?*

Ich danke dem Regierungsrat für die Beantwortung der obenstehenden Fragen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Nach dem 2. Weltkrieg entwickelte sich das Völkerrecht von einem «Recht der Koexistenz zu einem Recht der Kooperation», verbunden mit einer rechtlichen Öffnung nationaler Verfassungsstaaten. Diese Entwicklung hat auch das Denkmalrecht erfasst. Die Schweiz ist als Mitglied verschiedener internationaler Organisationen (UNESCO, Europarat) in die internationalen Bemühungen zur Erhaltung von Baudenkmalern und zum Schutz von kulturellen Werten im Allgemeinen eingebunden.

Ein völkerrechtlicher Vertrag entsteht durch ausdrückliche oder konkludente Vereinbarungen zwischen zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten (Staaten, staatliche Organisationen). Für die Signatarstaaten ist er rechtlich verbindlich. Solche Staatsverträge, auch Pakte, Konventionen, Statut, Übereinkommen etc. bezeichnet, unterstehen dem Völkerrecht. Die Schweiz ist Signatarstaat von zwei völkerrechtlichen Verträgen, die den Baudenkmalerschutz unmittelbar betreffen. Dies sind das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt (UNESCO-Übereinkommen 1972 [SR 0.451.41]) und das Übereinkommen zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa (Granada-Übereinkommen [SR 0.440.4]).

Das Granada-Übereinkommen bezweckt, das baugeschichtliche Erbe, welches «einen unersetzlichen Ausdruck des Reichtums und der Vielfalt des europäischen Kulturerbes darstellt, ein unschätzbares Zeugnis unserer Vergangenheit in sich birgt und ein gemeinsames Vermächtnis aller Europäer ist», den zukünftigen Generationen als ein «System kultureller Bezugspunkte zu übergeben» (Präambel Granada-Übereinkommen). Damit soll die städtische und ländliche Umwelt verbessert und gleichzeitig die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Staaten und Regionen gefördert werden.

Das Granada-Übereinkommen verpflichtet die Staaten, ihre eigenen besonders bedeutsamen Denkmäler zu inventarisieren sowie rechtliche Massnahmen zu ihrem Schutz zu erlassen. Zu diesen gehören u. a. die Einführung von Kontroll- und Genehmigungsverfahren oder die Verhinderung von Verunstaltungen, Beeinträchtigungen und Zerstörungen. Daneben haben die Staaten eine «integrierte Politik der Kulturwahrung» zu betreiben, die u. a. darin besteht, die Erhaltung, Belebung und Wertschätzung von Denkmälern zu einem wesentlichen Bestandteil der Kultur-, Umwelt- und Planungspolitik zu machen. Hinzu kommen Sanktions-, Informations- und Ausbildungs- sowie Kooperationspflichten.

Die Pflicht zur Erfassung des gesamten baulichen Bestands potenzieller Schutzobjekte innerhalb eines bestimmten Gebiets ergibt sich in der Schweiz aus den spezialgesetzlichen Aufträgen denkmalrechtlicher Normen des Bundes (Art. 2 und Art. 17 Abs. 1 Bst. c Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700] und Art. 3 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom

1. Juli 1966 [NHG, SR 451]) sowie aus Art. 2 des Granada-Übereinkommens, welches die Schweiz ratifiziert und welches am 1. Juli 1996 in Kraft getreten ist. Danach sind die Vertragsstaaten – wie bereits erwähnt – zur Erstellung eines Inventars sowie zur rechtzeitigen und umfassenden Dokumentation bedrohter Objekte verpflichtet, die schutzwürdigen Baudenkmäler, Baugruppen und Stätten zu erfassen (vgl. VGE III 2021 161 vom 30. März 2022, Erw. 2.5).

Der moderne Denkmalbegriff umfasst Bauten unterschiedlichen Alters und unterschiedlicher Baugattungen. Wichtiger als das Alter eines Bauwerks ist seine Aussagekraft. So kann ein Gebäude, das eine neue Bauweise oder einen neuen Architekturstil begründet hat, bereits nach wenigen Jahrzehnten zum Denkmal werden. In der Regel braucht es eine zeitliche Distanz von rund einer Generation, um den Denkmalwert eines Bauwerks benennen zu können.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Was ist architektonisch bezeichnend für nationale, regionale und insbesondere lokale Denkmäler, die weniger als 70 Jahre alt sind?

Um das geschichtliche Element einer Materie einzuordnen und beurteilen zu können, muss in der Regel eine kulturelle Entwicklungsperiode zeitlich abgrenzbar und abgeschlossen sein. Diese wird in der Praxis in der Regel mit 25–30 Jahren gesehen. Danach greifen im Kanton Schwyz grundsätzlich die Bestimmungen gemäss Denkmalschutzgesetz vom 6. Februar 2019 (DSG, SRSZ 720.100):

Gemäss § 3 Abs. 1 DSG gelten als Schutzobjekte der Denkmalpflege Objekte, denen ein erheblicher kultureller, geschichtlicher, kunsthistorischer oder städtebaulicher Wert zukommt. Dies gilt für Bauten des Spätmittelalters gleichermassen wie für Bauten des 20. Jahrhunderts. In § 5 DSG wird in Bezug auf die Aufnahme eines Objektes ins Schutzinventar wiederholt, dass der Regierungsrat das Objekt aufnimmt, sofern es besonders schutzwürdig ist sowie einen erheblichen kulturellen, geschichtlichen, kunsthistorischen oder städtebaulichen Wert aufweist (§ 5 Abs. 1 Bst. a DSG) und zudem der Unterschutzstellung keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

Die Beurteilung, ob die Schutzkriterien erfüllt sind, wurde mithin vom Gesetzgeber dem Regierungsrat übertragen; er wurde auch mit dem Vollzug und dem Erlass der erforderlichen Vollzugsvorschriften sowie der Aufsicht über die Gemeinden und Bezirke beim Vollzug des Gesetzes beauftragt (§ 20 Abs. 1 und 2 DSG).

Im Rahmen seines Vollzugauftrags hat der Regierungsrat in § 6 Denkmalschutzverordnung vom 10. Dezember 2019 (DSV, SRSZ 720.111) die Aufnahmekriterien näher definiert. Gemäss § 6 Abs. 1 DSV liegt ein kulturell, geschichtlich, kunsthistorisch oder städtebaulich erheblicher Wert im Sinne der §§ 3 Abs. 1 und 5 Abs. 1 DSG vor, wenn Objekte namentlich Bedeutung haben als:

- a) wichtige Zeugen der Schwyzer oder Schweizer Geschichte;
- b) prägende Elemente der traditionellen Siedlungslandschaft oder des baukulturellen Erbes;
- c) Sakralbauten;
- d) mittelalterliche und neuzeitliche Blockbauten mit einem hohen Anteil an originaler Bausubstanz;
- e) Bauwerke mit Wahrzeichencharakter oder überdurchschnittlicher architektonischer Qualität;
- f) Bauten mit hohem Erinnerungs- oder Identifikationswert;
- g) historisch bedeutsame Industriebauten.

Wie bereits mit RRB Nr. 708 vom 19. September 2017 (Bericht und Vorlage zum DSG an den Kantonsrat) festgehalten, müssen Neuaufnahmen einen «erheblichen», das bedeutet einen sehr hohen kulturellen, geschichtlichen, kunsthistorischen oder städtebaulichen Wert aufweisen, damit sie Eingang ins Schutzinventar finden (vgl. VGE III 2021 161 vom 30. März 2022).

Erfüllt ein (modernes) Gebäude diese Anforderungen und wird es nach Abwägung aller allfällig entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen ins Schutzinventar aufgenommen, erfolgt gemäss § 7 DSV der Bedeutung des Schutzobjektes entsprechend die Einstufung als «national», «regional» oder «lokal». Es geht bei letzterem um die Frage, ob ein Schutzobjekt ausschliesslich lokal bedeutsam ist oder ob dessen Bedeutung auch auf die Region oder sogar das ganze Land ausstrahlt.

Künstlerische und kunstwissenschaftliche Gesichtspunkte spielen bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit jüngerer Bauten genauso eine Rolle wie konstruktive oder historische, aber auch die Stellung im Orts- oder Landschaftsbild oder die Verwendung von neueren Materialien (Metall, Beton, etc.). Der Bautyp, die architektonische Qualität (z. B. bei innovativen Fassaden- und Tragkonstruktionen), die Handwerkstechniken, der Erhaltungszustand oder der Seltenheitswert können ebenso Kriterien sein. Zentral ist, dass jedes Objekt individuell auf seinen Denkmalwert hin beurteilt werden muss.

«National» eingestufte, moderne KSI-Objekte sind beispielsweise das Bundesbriefmuseum in Schwyz (erbaut 1934/36) oder die Schrähbachbrücke in Innerthal (erbaut 1924), «regionale» Bedeutung kommt der «Alten Post» in Küsnacht als Vertreter des sachlichen «Modernen Bauens» zu (erbaut 1934), ein «lokal» bedeutendes modernes Schutzobjekt ist das «Regierungsgebäude» in Schwyz (erbaut 1926).

Die zurzeit jüngsten Schutzobjekte im Kanton Schwyz sind das Diorama in Einsiedeln (1954, lokal), die Friedhofkapelle in Arth (1954, lokal, Rekonstruktion), die Pfarrkirche Hl. Drei Könige in Illgau (1958, lokal), die Kapelle St. Maria, Tschalun, Muotathal (1967, lokal, Rekonstruktion) sowie das Hotel Wyses Rössli in Schwyz (1976/78, lokal, Rekonstruktion).

2.2.2 Was sind die Voraussetzungen solcher Denkmäler, dass sie zusätzlich unter das Granada-Übereinkommen fallen?

Es gibt (nebst dem DSG) keine zusätzlichen Kriterien, aufgrund derer ein Schutzobjekt auch noch unter das Granada-Übereinkommen fällt. Aber aus dem erwähnten Bundesgerichtsurteil ergibt sich, dass die Bestimmungen von § 3 Abs. 1 DSG, welche für die Unterschutzstellung einen «erheblichen» kulturellen, geschichtlichen, kunsthistorischen oder städtebaulichen Wert voraussetzt, nicht zu einer Umgehung der völkerrechtlichen Vorgaben dienen darf und das Wort «erheblich» einerseits im Sinne des Granada-Übereinkommens und damit nicht allzu restriktiv auszulegen ist (vgl. BGE 147 I Erw. 5.3 und 7.3) und andererseits auch lokal bedeutenden Objekten der Schutz nicht versagt werden darf (vgl. VGE III 2021 161, Erw. 3.4.1). Zudem hält das Bundesgericht fest, dass eine Baute auch schon nach kurzer Zeit schutzwürdig sein kann, was ausnahmsweise auch für lokale und nicht nur nationale oder regionale Denkmäler zutreffen möge (Erw. 7.5.2).

2.2.3 Welche Art der Förderung wird durch das Abkommen von Granada, individuell konkret auf den Kanton Schwyz bezogen, verlangt (Schutzmassnahmen / Bildung)?

Sowohl die Kultur als auch der Natur- und Heimatschutz, und damit auch das Denkmalschutzrecht, fallen gemäss Art. 69 Abs. 1 bzw. 78 Abs. 1 BV in die Kompetenz der Kantone. Das bedeutet, dass die Kantone bzw. ihre Gemeinden die sich aus dem UNESCO-Übereinkommen 1972 und den Europarechtsverträgen ergebenden Schutz- und Erhaltungspflichten umzusetzen haben. Die rechtliche Grundlage – gerade mit Blick auf einen umfassenden Schutz des baugeschichtlichen Erbes – hierzu ist mit dem DSG und der DSV gegeben.

Das Granada-Übereinkommen zielt darauf ab, international das Denkmalrecht anzugleichen, ohne dieses zu vereinheitlichen. Die Staaten sind somit aufgefordert, die Grundsätze des Übereinkommens entsprechend ihrer nationalen Besonderheiten in ihrer Rechtsordnung umzusetzen. Die im Übereinkommen vorgesehenen Massnahmen bilden einen «Minimalstandard», der den Vertragsstaaten einen breiten Ermessensspielraum in der Umsetzung offenlässt.

Mit dem Granada-Übereinkommen wird die Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen nicht in Frage gestellt. Die Botschaft betreffend die Konventionen des Europarats zum Schutz der archäologischen und des baugeschichtlichen Erbes (Konventionen von Malta, Konvention von Granada) vom 26. April 1995 (BBI 1995 III 445–474) hält fest, dass im Hinblick auf die Erhaltung von historischen Bauwerken in der Schweiz die gleichen Gesichtspunkte massgebend sind, welche die beiden Konventionen anführen (z. B. Vorsorge gegen Zerstörung, Verunstaltung, Anerkennung der Bedeutung historischer Baudenkmäler als konstitutive Elemente unserer Geschichte und Kultur).

Ein wichtiges Anliegen des Granada-Übereinkommens stellt die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Belange der Kulturgütererhaltung dar. Nur durch die gezielte Aufklärung und Information gelingt es, das Bewusstsein für die Erhaltung des baukulturellen Erbes zu schärfen. Im Kanton Schwyz wird diesem Aspekt ebenfalls Rechnung getragen. So wurde/wird das bauliche Kulturgut des Kantons Schwyz in mehreren Inventaren erfasst, denen allerdings ein unterschiedlicher Stellenwert und eine ungleiche rechtliche Wirkung zukommen (vgl. RRB Nr. 332/2021, Antwort zur Interpellation I 8/21: Quo Vadis Denkmalpflege). Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Reihe «Die Kunstdenkmäler der Schweiz», welche auch das baukulturelle Erbe des Kantons Schwyz seit 1927 in mehreren Bänden erfasst. Zudem wird in der Schweiz (und im Kanton Schwyz) der vom Europarat 1994 initiierte «Europäische Tag des Denkmals» durchgeführt, der ebenfalls ein wichtiges Instrument bei der Vermittlung des baukulturellen Erbes im Kanton Schwyz darstellt.

Fazit:

Mit dem DSG und der DSV werden die Anforderungen des Granada-Übereinkommens bereits erfasst. Aufgrund dieses Übereinkommens ändert sich unmittelbar nichts. Der Bundesgerichtsentscheid im Fall des Zuger Denkmalschutzgesetzes vom 26. April 1990 (BGS 423.11) hat aber aufgezeigt, dass die Bestimmungen des Granada-Übereinkommens nicht umgangen werden dürfen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Erlass der vorliegenden Antwort zuhanden des Kantonsrates.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Bildungsdepartement; Amt für Kultur.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

