

## ZWEI WEGWEISENDE URTEILE DES BUNDESGERICHTS

# Demontage des Denkmalschutzes gestoppt

**Der Kanton Zug will den Schutz von Baudenkmalern und Ortsbildern beschneiden. Eine Gemeinde im Kanton Zürich streicht potenziell inventarwürdige Bauten aus dem Inventar, damit bei diesen das Verbandsbeschwerderecht keine Anwendung finden kann. Das Bundesgericht hat in beiden Fällen mit wegweisenden Urteilen den Abbau beim Denkmalschutz gestoppt.**

Innert kurzer Zeit hat das Bundesgericht zwei wegweisende Urteile gefällt. Das eine Mal ging es um das Denkmalschutzgesetz des Kantons Zug. Eine Mehrheit im Kantonsrat beschränkte den Schutz auf Denkmäler und Ortsbilder von «äusserst hohem wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert», wobei zwei dieser drei Kriterien erfüllt sein müssen. Im Urteil 1C\_43/2020 hält das Bundesgericht fest, dass der Denkmalschutz nach Art. 78 BV grundsätzlich eine kantonale Aufgabe ist. Ob die Bundesverfassung den

Kantonen erlauben würde, Baudenkmalern nur minimalistisch oder gar nicht zu schützen, lässt das Bundesgericht offen, da das Übereinkommen vom 3. Oktober 1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa (sog. Granada-Übereinkommen) dies nicht zulässt. Seit dem 1. Juli 1996 auch für die Schweiz verbindlich, richtet sich diese Konvention zwar an die Gesetzgeber der Signatarstaaten und nicht an die rechtsanwendenden Behörden, doch seien Gesetze im Lichte des Verfassungs- und Völkerrechts auszulegen. Nach der Konvention sind Baudenkmalern wirksam vor Beeinträchtigung oder Zerstörung zu schützen, allenfalls über Ersatzmassnahmen oder Enteignung. Zum baugeschichtlichen Erbe gehören u.a. Baudenkmalern von «herausragendem Interesse», was – wie das Bundesgericht (in E. 7.3) bemerkt – den massgeblichen Originaltext ungenau wiedergibt, wo von «monuments particulièrement remarquables» – also besonders bemerkenswerten Bauten – die Rede ist.

«Besonders bemerkenswerte» Zeugen sind also zu schützen, und zwar auch solche von «bloss» lokaler Bedeutung. Kein Kanton darf den Begriff des Baudenkmalers stärker einschränken als die Konvention. Das Bundesgericht hebt die Bestimmungen des Zuger Denkmalschutzgesetzes, wo das Wort «äusserst» vorkommt, nur darum nicht auf, weil dieser Begriff völkerrechtskonform ausgelegt werden könne, nämlich im Sinne von «herausragend» oder, gemäss der verbindlichen Originalversion, von «besonders bemerkenswert». Die kumulative Bedeutung in wissenschaftlicher, kultureller oder heimatkundlicher Hinsicht hielt das Bundesgericht (E. 7.4) für irrelevant, weil ein nach einem dieser drei Kriterien wichtiges Objekt so gut wie immer auch nach den anderen bedeutend sein werde. Das Zuger Gesetz war nicht durchdacht. Kurz und gut: Am Denkmalbegriff darf sich auch in Zug nichts ändern. Nicht nur relativiert, sondern ausdrücklich aufgehoben wurde die Bestimmung, wonach



Die Bestimmung, dass weniger als 70 Jahre alte Bauten im Kanton Zug nur mit Zustimmung der Eigentümer geschützt werden dürfen, wurde vom Bundesgericht aufgehoben. Bild: Lasalle-Haus in Edlibach (ZG) von 1968-1970.

*Le Tribunal fédéral a levé la disposition voulant que, dans le canton de Zoug, les bâtiments de moins de 70 ans ne peuvent être protégés qu'avec l'approbation de leurs propriétaires. Photo: Maison Lasalle à Edlibach (ZG) construite en 1968-1970.*



Das Bundesgericht hält fest, dass das Willkürverbot auch bei der Inventarisierung potenziell schutzwürdiger Bauten zu beachten ist. Bild: Gasthof Zur Traube in der Gemeinde Dägerlen (ZH) bei Winterthur.

*Pour la Haute Cour, le principe de l'interdiction de l'arbitraire doit également être respecté lors de l'inscription à l'inventaire de bâtiments potentiellement dignes de protection. Photo: Restaurant «Zur Traube» à Dägerlen (ZH) près de Winterthur.*

## DEUX DÉCISIONS DE PRINCIPE DU TRIBUNAL FÉDÉRAL

weniger als 70 Jahre alte Bauten nur mit Zustimmung ihrer Eigentümer geschützt werden dürfen. Hier war der Widerspruch zur Granada-Konvention so krass, dass eine «völkerrechtskonforme» Auslegung nicht möglich war.

### Bundesgerichtsurteil zum Gasthof Zur Traube in Dägerlen

Ein weiteres Urteil (1C\_92/2021) betraf den Gasthof Zur Traube in der Gemeinde Dägerlen (ZH) bei Winterthur. Dieser figurerte in keinem Inventar, weil der Gemeinderat 2015 aus einer Liste von 25 potenziell inventarwürdigen Bauten nur gerade vier inventarisierte. Diese Selektivität war – wie der Gemeindepräsident nachträglich einräumte – getragen vom Wunsch, bauwillige Eigentümer «vor dem kampfeslustigen Heimatschutz» zu bewahren, denn das Verbandsbeschwerderecht kommt nur bei Häusern im Inventar zum Zuge. Die Kriterien, anhand derer über Aufnahme oder nicht entschieden wurde, waren für das Bundesgericht nicht nachvollziehbar, ja gar willkürlich. Dieses Urteil ist für alle Heimatschutzsektionen von grosser Bedeutung. Denn erstmals wurde darin festgestellt, dass das Willkürverbot auch bei der Inventarisierung potenziell schutzwürdiger Bauten zu beachten ist, kommunale Behörden also nicht in uneingeschränkter Souveränität à la Louis XIV entscheiden dürfen.

Wenn also kantonale Gesetzgeber – in Zug, im Thurgau oder in Nidwalden – den Denkmalschutz abbauen, setzen ihnen das Bundes- und das Völkerrecht Grenzen. Nach Art. 2 der Granada-Konvention ist ferner das baukulturelle Erbe in Inventaren zu erfassen (Art. 2), wobei auch das Innere (mit der Ausstattung) von Bauten zu schützen ist (Art. 1 Ziff. 1). Ein Schutz allein des äusseren Erscheinungsbildes, wie derzeit im Kanton Thurgau geplant, ist also angreifbar.

Martin Killias,  
Präsident Schweizer Heimatschutz

Le Tribunal fédéral vient de rendre deux arrêts de principe. Dans un cas, il s'est penché sur la loi sur la protection des monuments du canton de Zoug. Une majorité au Grand Conseil avait décidé de limiter la protection aux monuments et aux paysages «d'une valeur scientifique, culturelle ou locale extrêmement élevée», et à la condition que deux de ces trois critères soient remplis.

Dans l'arrêt 1C\_43/2020, le Tribunal fédéral rappelle que, selon l'art. 78 Cst, la protection du patrimoine est une compétence cantonale. Il a laissé ouverte la question de savoir si la Constitution autoriserait les cantons à prévoir une protection minimaliste, voire pas de protection du tout, car la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe du 3 octobre 1985 (Convention de Grenade) ne le permet pas. Contraignant pour la Suisse depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1996, ce texte s'adresse certes aux législateurs des États signataires, et non aux autorités appliquant le droit, mais les lois doivent être interprétées et appliquées en conformité avec le droit constitutionnel et international. Selon la convention, les monuments doivent être protégés efficacement contre la destruction ou la dégradation, le cas échéant par des mesures compensatoires ou une expropriation. Font partie du patrimoine architectural, les monuments «particulièrement remarquables». À ce propos, les juges de Mon Repos relèvent (dans le considérant 7.3) que la traduction allemande («herausragend») ne reflète qu'imparfaitement le texte français original qui fait référence.

Les témoins «particulièrement remarquables» doivent donc être protégés et cela inclut aussi ceux qui présentent «seulement» une importance locale. Le Tribunal fédéral renonce à annuler les dispositions de la loi zougnoise où apparaît le terme «äusserst» (extrêmement) uniquement parce qu'il peut être appliqué conformément au droit international, soit dans le sens de «herausragend» (exceptionnel) ou, dans celui de la version originale française contraignante, de «besonders bemerkenswert» (particulièrement remarquable). De même, la Cour de droit public a jugé que le cumul des critères d'importance scientifique, culturelle ou locale ne changerait rien (c. 7.4). En effet, un objet important selon l'un de ces trois critères l'est toujours à l'aune des deux autres. À cet égard, la loi zougnoise n'a pas été mû-

rement réfléchie, mais ne contrevient pas au droit fédéral et international.

Autrement dit, Zoug ne peut pas modifier la notion de monument. En revanche, la disposition prévoyant que les objets datant de moins de 70 ans ne peuvent être placés sous protection qu'avec l'accord de leur propriétaire a été expressément annulée. La contradiction avec la Convention de Grenade était si évidente qu'une interprétation conforme au droit international n'était pas envisageable.

L'autre arrêt (1C\_92/2021) concerne le restaurant «Zur Traube», dans la commune de Dägerlen (ZH) près de Winterthur. L'établissement ne figurait sur aucun inventaire car le conseil communal n'avait retenu en 2015 que 4 objets sur une liste comportant 25 bâtiments potentiellement dignes de protection. Comme l'a expliqué après coup le président de la commune, cette politique sélective découlait du désir de préserver les propriétaires désireux de construire «face à l'agressivité de Patrimoine suisse», car le droit de recours des associations ne peut être exercé que pour des édifices mentionnés à l'inventaire. Pour le Tribunal fédéral, les critères de la commune conduisant à accepter ou à refuser l'inscription ne sont pas compréhensibles et sont donc arbitraires. Cet arrêt revêt une grande importance pour toutes les sections de Patrimoine suisse. Pour la première fois en effet, la plus haute instance judiciaire du pays constate que le principe de l'interdiction de l'arbitraire doit aussi être respecté lors de l'inscription à l'inventaire de bâtiments dignes de protection. Les autorités communales ne peuvent pas prendre leurs décisions en appliquant une forme d'absolutisme à la Louis XIV. En claire: les bâtiments *potentiellement* dignes de protection doivent être inscrits à l'inventaire.

Lorsque les législateurs cantonaux – à Zoug, en Thurgovie ou à Nidwald – démantèlent la protection du patrimoine, le droit fédéral et international fixent des limites. L'art. 2 de la Convention de Grenade prévoit que l'héritage architectural doit être inscrit dans des inventaires. En font également partie les aménagements intérieurs, selon l'art. 1 ch. 1. Une limitation de la protection à la seule apparence extérieure des bâtiments, comme l'envisage actuellement le canton de Thurgovie, pourrait donc être contestée en justice.

Martin Killias, président de Patrimoine suisse