

ZÜRCHER ZEITSCHRIFT FÜR  
ÖFFENTLICHES BAURECHT  
1/2000

PBBG  
aktuell

# Ausgewählte Fragen zum Denkmalrecht

von Dominik Bachmann

Liebe Leserinnen und Leser



Mit ausgewählten Fragen aus der täglichen Arbeit der Denkmalpflege beschäftigt sich der Autor im Hauptthema dieser Ausgabe. Der Beitrag ist wichtig, setzt er sich doch mit konkreten Fragen in Zusammenhang mit dem zürcherischen Unterschutzstellungsverfahren auseinander wie zum Beispiel Beginn und Ende der Jahresfrist, Voraussetzung von deren Verlängerung und Bestimmtheit der denkmalpflegerischen Auflagen usf. Gleichzeitig ist seine Arbeit ein Plädoyer für die Anerkennung der Denkmalpflege als eine wichtige Aufgabe der Standortförderung.

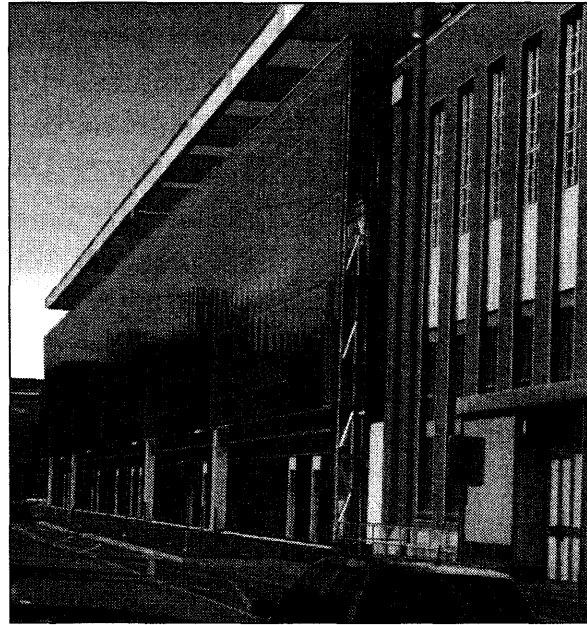
Am 1. Januar 2000 ist die Änderung der Bauverfahrensverordnung vom 5. Mai 1999 in Kraft getreten. Dabei ist für das koordinierte Baubewilligungsverfahren nur noch eine kantonale Leitstelle vorgesehen, welche jedoch nicht wie erwartet per Januar 2000 in Kraft gesetzt werden konnte. Gemäss einem Kreisschreiben an die Zürcher Gemeinden vom Dezember 1999 ist die Inbetriebnahme dieser kantonalen Leitstelle wegen der schwierigen Personalrekrutierung erst ab 1. Juli 2000 möglich.

Auch die vom Bundesrat am 23. Dezember 1999 verabschiedete neue NIS-Verordnung ist am 1. Februar 2000 in Kraft getreten. Die damit verbundene Klärung war mehr als überfällig. Die fehlende Koordinierung anlässlich der Liberalisierung bzw. Konzessionierung hat sowohl die Behörden wie auch die Bevölkerung erheblich verunsichert. Gleichzeitig wurde dadurch auch der mit der Konzession verbundene Versorgungsauftrag der konzessionierten Firmen massiv erschwert.

Carmen Walker Späh

# Ausgewählte Fragen zum Denkmalrecht<sup>1</sup>

Dominik Bachmann



## I. Einleitung

Das Thema Denkmalschutz ist vorurteilsbelastet. Es gibt (oft mit Personen verbundene) negative und es gibt positive Vorurteile. Ein positives ist etwa die Feststellung, dass eine funktionierende und sorgfältige Denkmalpflege Wesentliches zum Standortvorteil eines Ortes beiträgt.<sup>2</sup>

Das Vor-Urteil ist dem Denkmalschutzrecht in einem gewissen Umfang immanent: Die Inventare der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte beispielsweise sind vom Gesetz geforderte, von den Gemeinwesen anzulegende Vorurteilslisten.<sup>3</sup> Allein das Denkmalschutzinventar wirft immer wieder zahlreiche Fragen auf.

*«Eine funktionierende und sorgfältige Denkmalpflege trägt Wesentliches zum Standortvorteil eines Ortes bei.»*

Foto links: Oleandersrasse 5, Oerlikon

Foto rechts: Messebauten Basel von Theo Hotz und Hermann Herter  
(Sämtliche Fotos zum Thema wurden vom Autor zur Verfügung gestellt.)

Eine betrifft etwa

## II. Die Verlängerung der Jahresfrist

*«Die Revision des Planungs- und Baugesetzes hat aus der blossen Ordnungsfrist von § 213 Abs. 3 PBG eine Art Verwirklichungsfrist gemacht.»*

Mit dem Provokationsbegehren nach § 213 Abs. 3 PBG beginnt für die Behörde eine einjährige Frist zur Durchführung einer Schutzabklärung zu laufen. Dabei hat die Revision des Planungs- und Baugesetzes aus der blossen Ordnungsfrist<sup>4</sup> eine Art Verwirklichungsfrist gemacht.<sup>5</sup> Diese Frist kann nach derselben Bestimmung um ein Jahr verlängert werden. Es ist offensichtlich, dass eine Verlängerung nur ausnahmsweise erfolgen soll und darf (BRKE «Kinderspital»<sup>6</sup>) – wobei man sich über den erforderlichen Ausnahme-Grad noch im Detail auseinandersetzen könnte. Fraglich ist dagegen, ob auch die Jahresfrist nach § 209 PBG verlängert werden kann; in dieser Bestimmung findet sich nämlich keine zu derjenigen von § 213 PBG analoge Formulierung. Die Baurekurskommission I hat die Frage im genannten Entscheid «Kinderspital» offen gelassen, jedoch vermungsweise bejaht.

*«§ 209 PBG richtet sich auf den Schutz des Objektes, § 213 PBG auf die Interessen der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers.»*

Die Vermutung ist richtig:

Die § 209 und § 213 PBG regeln nicht zwei verschiedene Verfahren, und es geht auch nicht um die Alternativen «Inventareröffnung von Amtes wegen» vs. «Provokationsverfahren». Vielmehr haben die beiden Vorschriften eine je eigene Zielsetzung: § 209 PBG richtet sich auf den Schutz des Objektes, § 213 PBG auf die Interessen der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers. Dementsprechend zwingt § 213 PBG die Behörde (zugunsten der Eigentümerschaft) zum Handeln, während § 209 PBG (zugunsten des Denkmals) ein Veränderungsverbot bewirkt.<sup>7</sup> Das hat durchaus praktische Folgen: Reicht eine Bauherrschaft ein Bewilligungsgesuch für ein einschneidendes Bauvorhaben an einem Inventarobjekt ein, so löst sie damit die Inventareröffnung nach § 209 PBG aus.<sup>8</sup> Stellt aber dieselbe Grundeigentümerschaft für dasselbe Objekt ein Provokationsbegehren nach § 213 PBG – so wird auch ihr gegenüber das Inventar eröffnet und ein Veränderungsverbot verfügt (§ 209 PBG). Denn allein nach § 213 PBG wäre das potentielle Schutzobjekt schutzlos.

Es geht demnach nicht darum, dass § 213 PBG dann zum Zuge kommt, wenn die Bauherrschaft die Initiative ergreift, während § 209 PBG dann Anwendung findet, wenn die Behörde tätig wird.<sup>9</sup> Der praktische Unterschied reduziert sich darauf, dass im Falle einer Eröffnung des Inventars von Amtes wegen die Jahresfrist mit der Verfügung, im Falle eines Provokationsbegehrens aber (bereits) mit dem Datum des Begehrens zu laufen beginnt. Das soll allerdings nicht dazu verleiten, immer sofort das Provokationsgesuch zu stellen. Es gibt nämlich durchaus Fälle von baulichen Massnahmen, die ein potentiell Schutzobjekt von vornherein nicht so beeinträchtigen, dass eine Inventareröffnung und damit ein Verfahren zur Schutzabklärung mit allen allenfalls unerwünschten Nebeneffekten überhaupt nötig würde.

Die Verfügung eines Veränderungsverbotes zugunsten von inventarisierten Objekten erfolgt also in gleicher Weise in Baugesuchsfällen wie bei Provokationsbegehren. Was die Jahresfrist angeht, kann es deshalb im einen wie im andern Fall nicht darauf ankommen, was die Schutzabklärungen ausgelöst hat: Einerseits ist die Behörde auch dann gehalten, sich innert Jahresfrist über die Schutzwürdigkeit zu äussern, wenn sie selbst das Inventar eröffnet hat (wer im Baubewilligungsverfahren mit der Tatsache der Inventarisierung überrascht wird, darf nicht schlechter gestellt werden als die nach § 213 PBG provozierende Bauherrschaft). Andererseits verdient das Denkmal auch dann den Schutz des Veränderungsverbotes, wenn die Schutzabklärungen Folge eines Provokationsbegehrens sind, und es benötigt diesen Schutz auch dann, wenn die Jahresfrist nach § 213 PBG verlängert wird. Widersinnig wäre es, die Jahresfrist nach § 213 PBG zwar gesetzeskonform zu verlängern, gleichzeitig aber die Bauherrschaft das Denkmal wegen Wegfalls des Veränderungsverbotes abbrechen zu lassen. Eine Verlängerung des Veränderungsverbotes parallel zur Verlängerung der Abklärungsfrist ist deshalb systemkonform.

Zu bedenken ist indessen, dass es sich nach zutreffender Auffassung des Verwaltungsgerichts bei der Frist nach

*«Der praktische Unterschied reduziert sich darauf, dass im Falle einer Eröffnung des Inventars von Amtes wegen die Jahresfrist mit der Verfügung, im Falle eines Provokationsbegehrens aber (bereits) mit dem Datum des Begehrens zu laufen beginnt.»*

*«Eine Verlängerung des Veränderungsverbotes parallel zur Verlängerung der Abklärungsfrist ist systemkonform.»*

*«Die Revision des PBG hat an der Bedeutung von § 209 PBG nichts geändert.»*

§ 209 PBG im Unterschied zur Jahresfrist nach § 213 PBG lediglich um eine Ordnungsfrist handelt.<sup>10</sup> Das stimmt mit dem Wesen von § 209 PBG als einer vorsorglichen Schutzmassnahme für das Denkmalobjekt überein. Die Revision des PBG hat an dieser Bedeutung von § 209 PBG nichts geändert. Demnach wird gar nicht nach der Möglichkeit einer Verlängerung dieser Frist gefragt, vielmehr kann die Behörde nach einem Jahr ein neues Veränderungsverbot anordnen, wenn der Schutzbedarf des Objektes ausgewiesen ist und der Schutz anders nicht gewährleistet werden kann. Unzutreffend scheint jedenfalls die Auffassung, dass die Jahresfrist nach § 209 PBG im Unterschied zu derjenigen nach § 213 PBG strikte und absolut eine einjährige sei.<sup>11</sup>

*«Dem Sinn und dem Zweck des (zunächst) vorläufigen Denkmalschutzes entspricht der klare Gleichlauf von Veränderungsverbot (nach § 209 PBG) und Entscheidungsfrist (nach § 213 PBG).»*

Dem Sinn und dem Zweck des (zunächst) vorläufigen Denkmalschutzes entspricht allerdings am ehesten der klare Gleichlauf von Veränderungsverbot (nach § 209 PBG) und Entscheidungsfrist (nach § 213 PBG). Aus Vorsicht, aber auch aus den genannten Gründen behandelt die Stadt Zürich die beiden Fälle gleich, das heisst, eine nötig gewordene Verlängerung der Jahresfrist wird auch dann angezeigt<sup>12</sup>, wenn nicht ein Provokationsgesuch das Verfahren ausgelöst hat, sondern eine Inventareröffnung mit Veränderungsverbot als Reaktion auf ein Baugesuch vorausgegangen ist.

An dieser Stelle seien noch drei Bemerkungen zur Jahresfrist und zum Inventar angefügt; die erste schliesst an das soeben Vorangegangene an: Gelegentlich kommt es vor, dass während der Schutzabklärung das Bedürfnis aufkommt, das Verfahren zu unterbrechen oder abubrechen, sei es, weil das aktuelle Interesse entfällt; sei es, weil allzu vorsorglich provoziert worden ist; sei es, weil man auf beiden Seiten auf eine einvernehmliche Lösung hinarbeiten möchte, die aber noch etwas Zeit in Anspruch nimmt (beispielsweise für Planungen oder Projektierungen). Da erhebt sich die Frage: Lassen sich eine Provokation und damit der Lauf der Jahresfrist ungeschehen machen? Die Baurekurskommission scheint im bereits erwähnten Entscheid «Kinderspital» die Möglichkeit nicht auszuschliessen, dass

die Parteien einvernehmlich auf weitere Abklärungen und (vorläufig) auf einen formellen Abschluss des Verfahrens rechtswirksam verzichten. Zu Recht, denn wenn nach § 205 lit. d PBG eine Unterschützstellung durch Vertrag vereinbart werden kann, muss es nach dem argumentum a maiore minus auch möglich sein, dass eine Privatpartei vorübergehend auf einen definitiven Entscheid verzichtet und das potentielle Schutzobjekt unangetastet lässt. Es ist deshalb auch schon praktiziert worden, in diesem Sinne von der Grundeigentümerschaft den Rückzug des Provokationsbegehrens entgegenzunehmen und durch entsprechende Verfügung formell festzustellen. Jedenfalls bis gerichtlich auf Unzulässigkeit bzw. Unwirksamkeit eines Rückzugs des Provokationsbegehrens erkannt wird, dürfte in einem solchen Fall die Berufung auf die Verwirkungsfrist von § 213 PBG dem Grundsatz von Treu und Glauben widersprechen.

Bei einem Veränderungsverbot nach § 209 PBG sieht die Sache einfacher aus: Weil es sich hier um eine Ordnungsfrist handelt, kann man die Frist ohne weiteres auslaufen lassen. Die Vorsicht lässt es allerdings geraten erscheinen, auch in einem solchen Fall den (vorläufigen) Verzicht auf definitiven Entscheid vertraglich und durch entsprechende Verfügung festzuhalten.

Eine zweite Bemerkung: Das unbenutzte Verstreichenlassen der (allenfalls verlängerten) Jahresfrist nach § 213 PBG hat nach Gesetz zur Folge, dass eine Schutzmassnahme nur mehr bei wesentlich veränderten Verhältnissen, im strengsten Fall also gar nicht mehr angeordnet werden kann. Diese Negativbindung kann indessen lediglich das Gemeinwesen treffen, nicht aber gegen rechtsmittellegitimierte Dritte ausschlagen.<sup>15</sup> Nicht zuletzt im Interesse der betroffenen Grundeigentümerschaft ist deshalb auch das Nichtstun des Gemeinwesens formell und anfechtbar abzuschliessen. Zu denken ist in erster Linie an einen zu publizierenden und anfechtbaren Beschluss über die Entlassung des fraglichen Objektes aus dem Inventar bzw. über die ausbleibende Inventarisierung und Unterschützstellung.

*«Die Baurekurskommission scheint die Möglichkeit nicht auszuschliessen, dass die Parteien einvernehmlich auf weitere Abklärungen und (vorläufig) auf einen formellen Abschluss des Verfahrens rechtswirksam verzichten.»*

*«Es ist deshalb auch schon praktiziert worden, in diesem Sinne von der Grundeigentümerschaft den Rückzug des Provokationsbegehrens entgegenzunehmen und durch entsprechende Verfügung formell festzustellen.»*

*«Die Vor-Urteils-Qualität des Inventars äussert sich darin, dass in Nachbarschaft zu inventarisierten Objekten die strengere Gestaltungsvorschrift von § 238 Abs. 2 PBG zur Anwendung kommt.»*

Die dritte Bemerkung schliesslich: Die Vor-Urteils-Qualität des Inventars äussert sich darin, dass in Nachbarschaft zu inventarisierten Objekten die strengere Gestaltungsvorschrift von § 238 Abs. 2 PBG zur Anwendung kommt. Diese richtige Auffassung bestätigt das Verwaltungsgericht in konstanter Praxis<sup>14</sup> gegen früher anderslautende Beschlüsse der Baurekurskommissionen.

Nicht nur die Inventarisierung stellt ein Vor-Urteil dar: Bis zu einem gewissen Grad steckt auch in einer formell beschlossenen Unterschutzstellung ein Vor-Urteil. Das verweist auf das Problem der

### **III. Bestimmtheit der denkmalpflegerischen Anordnungen**

*«Eine Denkmalschutzmassnahme muss mit ausreichender Bestimmtheit getroffen werden.»*

Eine Denkmalschutzmassnahme muss mit ausreichender Bestimmtheit getroffen werden. Das ergibt sich aus dem Gesetz (§ 207 Abs. 1 PBG) und aus der Verordnung (§ 10 Abs. 1 NHV).<sup>15</sup> Nun besteht aber in der Gerichtspraxis die Tendenz, nicht nur ausreichende, sondern zu weit reichende Bestimmtheit zu verlangen. Aus dem Vor-Urteil wird allzu früh ein Endurteil.

Ein Beispiel: Ein Zinnengeländer auf einem inventarisierten Gebäude ist zum einen entstehungszeittypisch und original noch vorhanden, zum andern aber vom Rost sehr angegriffen. Vom Zeugenwert her rechtfertigt es sich fraglos, das Geländer in seiner Substanz zu erhalten. Die Einschätzung der Denkmalpflege ergibt, dass eine Renovation möglich wäre. Ohne Unternehmerofferte bleibt aber die klare Antwort auf die Frage offen, ob die Renovation im Vergleich zu einem Ersatz unverhältnismässig teurer wäre. Dazu kommt, dass ein in Material und Form mit dem Original übereinstimmender Ersatz möglicherweise nicht realisiert werden kann (nicht zuletzt hängt dies beispielsweise von den auszuwählenden Fachleuten ab). Eine gewisse Zurückhaltung, nicht zuletzt auch im Interesse der Eigentümerschaft, führt deshalb zu einer Formulierung, die den Grundsatz der Erhaltung statuiert, aber nicht starr für alle Zeit fixiert.<sup>16</sup>



Die Baurekurskommission indessen hat, unter Berufung auf die bereits zitierten Vorschriften sowie auf § 25 NHV und die Untersuchungsmaxime in § 7 VRG<sup>17</sup>, entschieden, es müsse die zuständige Behörde vorgängig der Unterschutzstellung alle erforderlichen Untersuchungen vornehmen und dann klar festlegen, ob ein Erhalt mit Restaurierung (und welche Restaurierung) vorgeschrieben oder ob ein Ersatz zulässig sei. Weiter müsse die Behörde, wenn sie Ersatz zulasse, bezüglich Form, Material usw. klar festlegen, was gewählt werden müsse. Das ist für die Praxis problematisch.

Es stellt sich bei verzierten Geländern z.B. die Frage, ob die Zierelemente noch erhältliche Konfektionsware sind oder ob allenfalls die gegenwärtige Konfektionsware ähnlich, aber nicht identisch ist. Es kann weiter sein, dass die Elemente gegenwärtig nicht erhältlich sind, aber im späteren Zeitpunkt einer Sanierung auf dem Markt auftreten; oder umgekehrt: dass sie zur Zeit des Beschlusses zwar noch erhältlich wären, im Zeitpunkt der Renovation jedoch vom Markt genommen worden sind. Das zeigt, dass häufig erst im Zeitpunkt der Renovation wirklich abgewogen werden kann, was im Detail möglichst sachadäquat und gleichzeitig verhältnismässig ist.

Die abzulehnende Forderung nach einer Vorwegnahme aller dieser Entscheidungen im Moment des Schutzerlasses würde beispielsweise dann, wenn ein an sich unbestrittenes Schutzobjekt an allen Ecken und Enden an aufgeschobenem Unterhalt leidet, letztlich dazu führen, dass das Gemeinwesen für die Grundeigentümerschaft ein eigentliches Renovationsprojekt erstellen müsste. Dies jedoch schreiben die gesetzlichen Bestimmungen nicht mehr unmittelbar klar vor.<sup>18</sup> Es ist vielmehr ebenso richtig wie zulässig, eine Schutzmassnahme bis zu einem gewissen Grad im Grundsätzlichen zu belassen. Zu bedauern ist in diesem Zusammenhang, dass es nicht ein gesetzlich geregeltes gestuftes Verfahren gibt, wonach in einer ersten Stufe die Schutzwürdigkeit rechtskräftig festgesetzt, die Bestimmung des Schutzzumfangs aber auf den Zeitpunkt aufgeschoben

*«Häufig kann erst im Zeitpunkt der Renovation wirklich abgewogen werden, was im Detail möglichst sachadäquat und gleichzeitig verhältnismässig ist.»*

*«Es ist vielmehr ebenso richtig wie zulässig, eine Schutzmassnahme bis zu einem gewissen Grad im Grundsätzlichen zu belassen.»*

*«Gerade im Provokationsverfahren geht es häufig zunächst nur um die Grundsatzfrage der Schutzwürdigkeit, werden aber Prozesse notgedrungen immer auch schon um den Schutzzumfang geführt.»*

*«De lege lata ist die Pflicht zur Substanzerhaltung (und -instandhaltung) mit Bewilligungsvorbehalt für Ersatzmassnahmen – im Sinne eines Vor-Urteils – ein guter und auch gar nicht eigentumsfeindlicher Ansatz.»*

werden kann, in dem bauliche Massnahmen anstehen. Gerade im Provokationsverfahren geht es häufig zunächst nur um die Grundsatzfrage der Schutzwürdigkeit, werden aber Prozesse notgedrungen immer auch schon um den Schutzzumfang geführt. Nicht selten aber sind dann Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nach einer gerichtlichen Feststellung der Schutzwürdigkeit bereit, im Zuge einer (allfälligen erst späteren) Projektierung mit der Denkmalpflege in Verhandlungen zu treten und unter Inanspruchnahme von deren Fachwissen die dem Objekt entsprechenden Massnahmen zu treffen. Für ein solcherart gestuftes Verfahren spräche auch der bereits angetönte Umstand, dass sich sowohl die Bautechniken wie auch der Baumarkt entwickeln und verändern – was heute noch unmöglich, nicht erhältlich oder nicht bezahlbar ist, kann morgen lösbar und zu akzeptablem Preis erhältlich sein. De lege lata ist deshalb die Pflicht zur Substanzerhaltung (und -instandhaltung) mit Bewilligungsvorbehalt für Ersatzmassnahmen – im Sinne eines Vor-Urteils – ein guter und auch gar nicht eigentumsfeindlicher Ansatz.

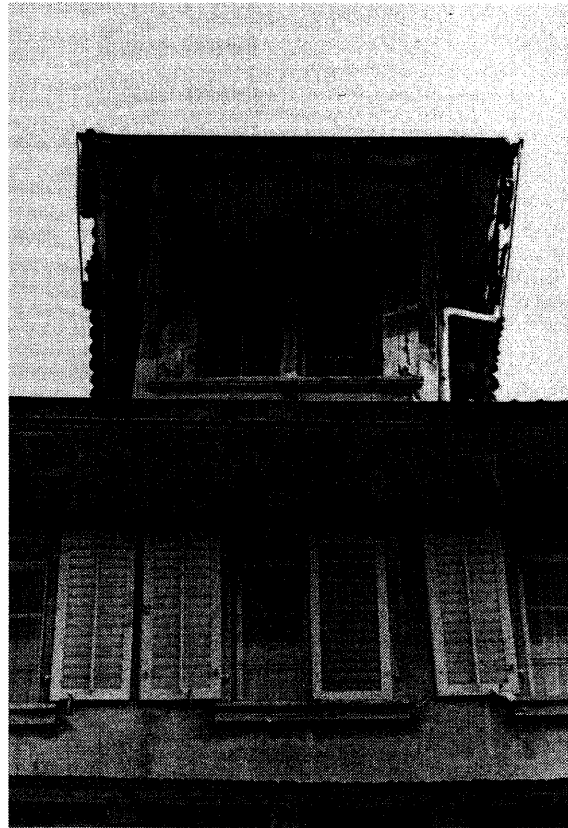
Es wäre Fiktion zu glauben, mit einem Unterschutzstellungsbeschluss seien alle Eventualitäten abgedeckt und könne sich die Bauherrschaft gleichsam jegliche Projektierung sparen, weil alles bereits geklärt und projektiert sei. Gerade das übrigens würde bei den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern Protest hervorrufen, wie die Erfahrung mit entsprechenden Anordnungen im Rahmen von Schutzverordnungen lehrt. Dass die rigoros verstandene Pflicht zur totalen und ausweglosen Festlegung von Einzelmassnahmen auch anderweitig in die Irre führen kann, zeigt sich etwa im Problembereich der

#### **IV. Anordnung von Unterhalts-, Pflege- und Restaurierungsmassnahmen**

Was gilt, wenn eine Grundeigentümerschaft eine Unterschutzstellung nach Ausschöpfen der Rechtsmittel bis zur zweiten Instanz zwar formell, aber nicht faktisch akzeptiert? Wenn sie das Objekt seinem klimatischen, biologi-

schen, physikalischen und gesellschaftlichen Schicksal überlässt, vor Rechtsmittelinstanzen aber die Anordnung von Pflege- und Unterhaltmassnahmen verlangt (konsequenterweise ohne vorsorglich und von sich aus irgendwelche sichernden Vorkehren zu treffen)?

In einem solchen Fall hat das Verwaltungsgericht die Schutzwürdigkeit des Objektes bestätigt und gleichzeitig, gestützt auf die bereits erwähnten Vorschriften, die Behörde eingeladen, konkrete Renovations- und Unterhaltsarbeiten vorzuschreiben. Nach dem Verwaltungsgericht hat ein «Beschwerdeführer, der die Unterschutzstellung seiner Liegenschaft hinnehmen muss, [...] Anspruch auf einen Entscheid, dem er entnehmen kann, welche pflegerischen Vorkehren er treffen darf und muss.»<sup>19</sup> Solche Anweisungen sind ohne Zweifel dann angezeigt sind, wenn der Schutz bei stark baufälligen Objekten ohne rasche Renovation nicht mehr gewährleistet wäre oder wenn es sich um ein Objekt handelt, das nur mit besonderem Sachverstand kunstgerecht gepflegt und renoviert werden kann. In dem Umfang jedoch, wie ihn das Verwaltungsgericht formuliert, ist ein Anspruch auf detaillierte Anordnung jeder einzelnen Unterhalts- oder Renovationsmassnahme problematisch. Er kann so schon deshalb nicht bestehen, weil das Gesetz einschränkend formuliert ist: Massnahmen sind von der Behörde «nötigenfalls» anzuordnen (§ 207 Abs. 1 PBG), und Pflege und Unterhalt sind zu regeln, «soweit dies nach der Natur der Anordnung nötig ist» (§ 10 Abs. 1 NHV). Geht es um den Fall eines Wohnhauses, das bautechnisch keine Besonderheiten aufweist, und ist gar das Innere vom Schutzzumfang weitgehend nicht erfasst, ist richtigerweise davon auszugehen, dass eine Bauherrschaft weiss, was zum Erhalt und Unterhalt des Ob-



*«Behörde  
sollte eingreifen  
können.»*

jektes erforderlich ist. Das Vertrauen, das man zu Recht Bauwilligen entgegenbringt, indem man nämlich im Bewilligungsverfahren keinen Nachweis für die Einhaltung der Regeln der Baukunde einfordert,<sup>20</sup> muss seine Entsprechung darin finden, dass man von einer Hauseigentümerin oder einem Hauseigentümer die Kenntnis des richtigen baulichen Umgangs mit dem bereits bestehenden Haus erwarten kann und darf.

Im Fallbeispiel wurde vom Denkmaleigentümer im Vollzug des Gerichtsentscheides verlangt, das Dach des Hauses so zu reparieren, dass kein Wasser mehr eindringt; die Fenster wieder so zu schliessen (z.B. zu verglasen), dass es nicht in die Zimmer regnet; bei unbewohnten Räumen die Fensterläden zu schliessen und das Haus regelmässig so zu belüften, dass keine Feuchtigkeitsschäden entstehen. Es sind dies die Massnahmen, die ergriffen werden müssen, um das Objekt (und jedes andere Haus) nicht dem Verfall preiszugeben. Mehr war zur Sicherung des Schutzobjekts nicht nötig, denn es waren keine besonderen Restaurationsmassnahmen erforderlich (z.B. weil Eigenheiten des Materials zu beachten gewesen wären oder weil es ausgesuchter kunsthandwerklicher Fähigkeiten oder kunsthistorischen Sachverständes bedurft hätte). Es ging also, vom Objekt vorgegeben, um selbstverständliche Massnahmen – so selbstverständlich, dass der Hauseigentümer die Anordnungen wiederum angefochten hat, weil sie ihm zu wenig detailliert waren.

*«Der Denkmalschutz muss nur gewährleisten, dass nach Massgabe des Schutzzumfangs die Substanz des Schutzobjektes und damit die Denkmalaussage des Objektes erhalten bleiben.»*

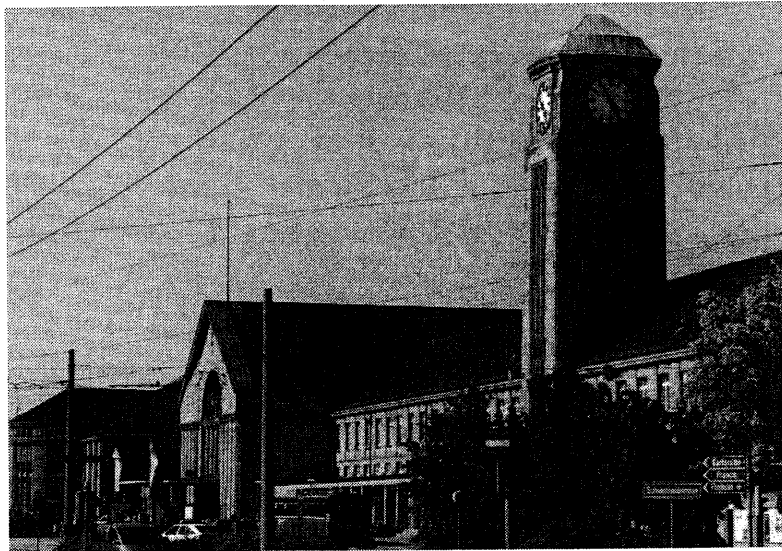
Die Baurekurskommission hat die Massnahmen als angemessen und ausreichend beurteilt.<sup>21</sup> Das Verwaltungsgericht jedoch hat die Behörde im zweiten Rechtsgang eingeladen, präziser anzuordnen, was zu tun sei. Dem Verwaltungsgericht ist nicht beizupflichten: Nach dem Gesagten hätte bei diesem Haus die allgemeine Formulierung genügt, die auch in andern Fällen ausreicht, dass nämlich das Haus schlicht «ordnungsgemäss zu pflegen und zu unterhalten ist».<sup>22</sup> Zum andern, und das ist wesentlich, hat der Denkmalschutz nur zu gewährleisten, dass nach Massgabe des Schutzzumfangs die Substanz des Schutzobjektes

und damit die Denkmalaussage des Objektes erhalten bleiben. Die Behörde kann, wie die Baurekurskommission völlig zu Recht erwogen hat, die Bauherrschaft nicht zu einer Gesamtrenovation verpflichten bzw. die Behörde kann, darf aber nicht Gefahr laufen, durch Massnahmen die Wahlfreiheit der Denkmaleigentümerschaft unangemessen einzuschränken.<sup>25</sup>

Abgesehen davon, dass solche Verfahrensergebnisse die Behörden fälschlicherweise davor zurückschrecken lassen, auch in krassen Fällen einzugreifen, ist fraglich, ob das Verwaltungsgericht mit seinem gegenüber dem Baurekurskommissionsbeschluss anders lautenden Entscheid nicht in jene Zeit zurückfällt, als man das Denkmal noch mit dem Schönen bzw. mit dem schönen Schein gleichgesetzt oder verwechselt hat. Es ist hiezu an die Leitfälle des Bundesgerichtes zu erinnern, in denen die Abkehr von alten Schönheitsidealen formuliert worden ist: «Während früher in erster Linie Bauten von überragender Schönheit und Altertümer unter Schutz gestellt wurden, erstreckt sich heute der Blick des Denkmalschutzes auch auf Objekte aus neuerer Zeit und auf Gebäude, welche für ihre Entstehungszeit charakteristisch sind.»<sup>24</sup> Diese

Abkehr vom blossen Schutz des Schönen hat damit zu tun, dass die wissenschaftlichen Kriterien als entscheidend (aber nicht als allein-entscheidend) erkannt worden sind: «Bei der Prüfung der Frage, ob ein Objekt Schutz verdient, hat eine sachliche, auf wissenschaftliche Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung Platz zu greifen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerkes mitberücksichtigt.»<sup>25</sup>

*«Diese Abkehr vom blossen Schutz des Schönen hat damit zu tun, dass die wissenschaftlichen Kriterien als entscheidend (aber nicht als allein-entscheidend) erkannt worden sind.»*



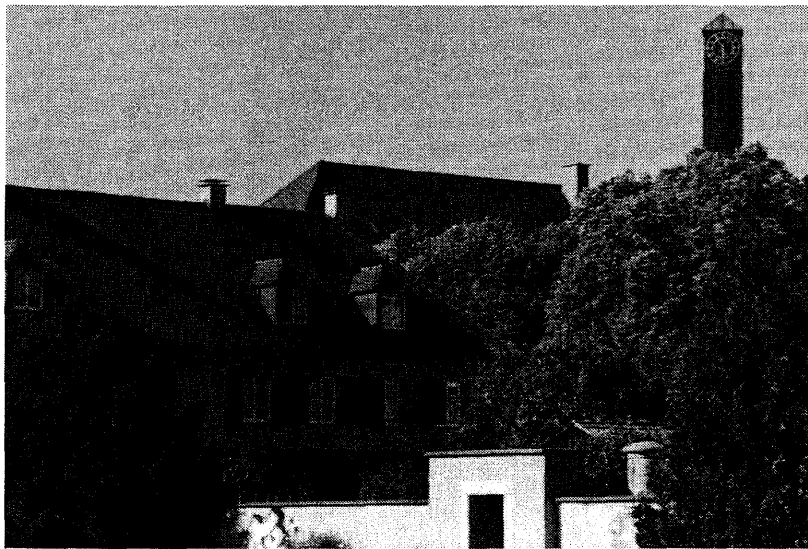
*«Bauwerk als ganzes erhalten.»  
(Badischer Bahnhof Basel von Karl Moser)*

Aus denkmalpflegerischer Sicht sind da bedeutende Fortschritte erzielt worden. Nachholbedarf im Sinn von mehr Konsequenz besteht jedoch noch beim

## V. Schutzzumfang im Innern

*«Ein Bauwerk ist unter denkmalpflegerischem Gesichtspunkt grundsätzlich als Ganzes zu beurteilen.»*

Ein Bauwerk ist unter denkmalpflegerischem Gesichtspunkt grundsätzlich als Ganzes zu beurteilen: «Wo es um die Frage geht, in welchem Umfang ein Objekt geschützt werden soll, ist [...] zu beachten, dass ein Bauwerk nach den praktizierten Grundsätzen der Denkmalpflege grundsätzlich als Ganzes betrachtet wird, zu dem auch weniger bedeutungsvolle Räume gehören können. Der Schutz einzelner Bauteile ohne Rücksicht auf das Zusammenwirken von Innerem und Äusserem entspricht den heutigen Auffassungen über den Denkmalschutz nicht mehr.»<sup>26</sup> Wieder ist von einem Vor-Urteil die Rede: Verwaltungsbehörden und Gerichtsinstanzen haben sich am Urteil der Fachleute zu orientieren. Das Fachvorurteil schliesst es (von wohl seltenen Ausnahmefällen abgesehen und im Gegensatz zur früheren Praxis) aus, dass von einem Haus nur die Fassade, also die äussere Erscheinung, in ihrer Substanz erhalten bleibt.



*«Gartenstadt»  
(Muttener Freidorf von Hannes Meyer)*

Wenigstens ist im Innern die primäre Tragstruktur zu bewahren. So ist es – auch nach Bundesgericht – zulässig, in einem geschützten Ensemble von Reihenhäusern den Durchbruch von Brandmauern zu untersagen.<sup>27</sup> Die Pflicht zur Erhaltung der primären Tragstruktur wird auch vom Verwaltungsgericht als denkmaladäquat bezeichnet (auch wenn im Einzelfall selbst tragende Wände vom Schutz ausgenommen werden können, weil es der Grundsatz der

Verhältnismässigkeit angesichts der ausserordentlichen Kleinheit eines Gebäudes gebietet).<sup>28</sup>

Das Bauwerk als Ganzes betrachten heisst auch: Die Unterschutzstellung eines Gebäudes ist nicht die Summe der Unterschutzstellungen seiner einzelnen Teile. Zwar sieht das Gesetz in § 203 Abs. 1 lit. c PBG ausdrücklich auch Teile von Gebäuden als Schutzobjekte vor. Das bedeutet aber nicht, dass in einem Gebäude, das gesamthaft als Schutzobjekt zu qualifizieren ist, jeder gemäss Unterschutzstellungsbeschluss zu erhaltende Bauteil für sich allein eine wichtige Zeugenschaft im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c PBG ablegen müsste. Das gilt beispielsweise für die tragenden Deckenbalken eines geschützten Hauses aus dem 17. Jahrhundert: Sie sind zu erhalten, auch wenn sie als Balken selbst nicht wichtige Zeugenschaft (sei es der Konstruktion, der gewählten Holzart oder wie auch immer) abzulegen vermögen. Ist das Gebäude ein Schutzobjekt, muss nicht für jedes seiner Teile der Zeugenbeweis angetreten werden. Ebenso wenig müssen in einem Schutzobjekt, das beinahe integral noch erhalten ist, alle Teile, die gesamthaft den Wert des Gebäudes mitbegründen, für sich selbst die Qualität von wichtigen Zeugen aufweisen. Intakte Parkettböden aus der Entstehungszeit, ursprüngliche Wandschränke (gar wenn sie zusammen mit eingebauten Türen auch als Raumteiler wirken) sind auch dann Teil des Denkmalobjektes, wenn Parkettböden und Wandschränke sozusagen in allen noch erhaltenen Gebäuden aus der fraglichen Zeit ebenfalls vorkommen, ihnen in diesem Sinn also die Seltenheit abgeht. Als Teil des Ganzen sind sie schutzwürdig. Entscheidend ist also nicht ihre selbständige wichtige Zeugenschaft, sondern ihr abzuwägender Beitrag an die Denkmalaussage des ganzen Objektes. Richtigerweise sind Teile und Zugehör von Gebäuden nur dann Schutzobjekte im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c PBG, wenn sie selbst, also auch ohne das sie beherbergende Gebäude, Schutzobjekte sind, pointiert ausgedrückt: Wenn sie auch ausgebaut und ins Orts- oder Landesmuseum gebracht werden könnten. In allen andern Fällen sind sie als Bestandteile des Schutzobjektes zu erhalten (oder eben nicht). Für

*«Ist das Gebäude ein Schutzobjekt, muss nicht für jedes seiner Teile der Zeugenbeweis angetreten werden.»*

*«Als Teil des Ganzen sind sie schutzwürdig. Entscheidend ist nicht ihre selbständige wichtige Zeugenschaft, sondern ihr abzuwägender Beitrag an die Denkmalaussage des ganzen Objektes.»*

diese Bestandteile gilt analog das, was das Verwaltungsgericht im Zusammenhang mit der Unterschutzstellung eines Hauses in Meilen ausgeführt hat: «Demgegenüber



*«Schutzwürdige  
Altbaute neben  
Ersatzbau.»  
(Winkelstrasse,  
Meilen)*

würde beim Ersatz des streitbetroffenen Gebäudes durch einen Neubau das Ursprüngliche und für das Haus Charakteristische zerstört. Es ist eine Erfahrungstatsache, dass von einer Ersatzbaute nicht dieselbe Wirkung auszugehen vermag wie von einer renovierten Altbaute, was im übrigen der von der Beschwerdeführerin bereits

erstellte Ersatzbau Winkelstrasse 3/5 eindrücklich demonstriert.»<sup>29</sup> Dasselbe gilt für Ersatz oder Ausbau von charakteristischen Bestandteilen im Innern eines Schutzobjektes.

Das Verwaltungsgericht formuliert im zitierten Entscheid, besonders wenn man das Objekt und den doch sorgfältig gestalteten Neubau kennt, erfrischend richtig: Der Umgang mit Denkmälern berührt offensichtlich auch objektiv nicht oder schwer Fassbares. Da hat (in Umkehrung des eingangs Gesagten) ein Denkmal einen Standortvorteil, wenn es sich an einem Ort, in einem Kanton befindet, der eine funktionierende und sorgfältige Denkmalpflege kennt.



**Dominik Bachmann**  
**Dr. iur., Rechtsanwalt,**

Rechtsabteilung des Hochbau-  
departementes der Stadt Zürich.  
Protokollführer / Sekretär der  
Kommission für Denkmalpflege  
der Stadt Zürich, 1992-1998 Sekretär  
des Baukollegiums der Stadt Zürich



- 1 Redaktionell in schriftliche Form gebrachte und leicht ergänzte Fassung des Vortrages vom 15. Juni 1999 vor der Fachgruppe Baurecht des Zürcher Anwaltsverbandes.
- 2 Denkmalschutz als positiver Faktor des Standortmarketings wird wohl noch unterschätzt (vgl. aber «Schauplatz Lyon: Kostbares Kulturerbe aus Stein. Eine Stadt entdeckt ihre Schätze» in: NZZ vom 21.7.1999).
- 3 § 203 Abs. 2 PBG, deutlicher erkennbar in der früheren Fassung (§ 209 Abs. 1a PBG).
- 4 RB 1989 Nr. 69.
- 5 Vgl. BRKE I Nr. 206/1998 = BEZ 1999 Nr. 5, «Kinderspital».
- 6 BRKE I Nr. 206/1998 = BEZ 1999 Nr. 5, «Kinderspital».
- 7 Der Ablauf der Jahresfrist nach § 209 PBG lässt deshalb nur das Veränderungsverbot dahinfallen, hat aber keine Verwirkung der behördlichen Kompetenz zum Erlass einer Schutzmassnahme zur Folge, BRKE I Nr. 209/1998, «Schutzverordnung Im Wyl».
- 8 Eine Standardformulierung dafür lautet etwa: «Der Eigentümerin X wird gestützt auf § 209 PBG eröffnet, dass es sich beim Haus «Haldenrose», Vers.-Nr. 475, auf dem Grundstück Kat.-Nr. 3329 an der Enzianstrasse 5 in Y um ein potentielles Schutzobjekt handelt, das im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung enthalten ist. Am bezeichneten Objekt dürfen keine Veränderungen vorgenommen werden [...]»
- 9 Die Behörde eröffnet das Inventar nicht bzw. nur höchst selten von sich aus, also ohne Anstoss durch die betroffene Eigentümerschaft. Dem Verfasser sind solche Inventareröffnungen nur beim Sonderfall des Ensembleschutzes bekannt: Will jemand an einem Einzelobjekt des Ensembles einschneidende bauliche Veränderungen vornehmen, muss die Behörde auch den Eigentümerinnen und Eigentümern im Ensemble, die selbst gar keine baulichen Massnahmen ins Auge gefasst haben, das Inventar eröffnen (vgl. RB 1990 Nr. 74 = BEZ 1990 Nr. 20).
- 10 VB 87/104, 105 und 88/183; BEZ 1993 Nr. 6.
- 11 In einem jüngeren, unveröffentlichten Entscheid (VB 98.0081, «Bahnhof Affoltern») hat das VGer die Frage nach der Möglichkeit einer Verlängerung der Jahresfrist nach § 209 PBG offen gelassen, aber (anders als die BRK, vgl. oben bei FN 6) eher in Richtung Unzulässigkeit einer Verlängerung tendiert. Der implizite angegebene Grund dafür – qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers – darf aber angezweifelt werden: Man wird bei der Komplexität des Zusammenspiels von vorsorglicher Schutzmassnahme mit Veränderungsverbot und provoziertem Schutzabklärungsverfahren nicht unbedingt davon ausgehen können, der Kantonsrat als Gesetzgeber (bzw. seine Kommission) habe in dieser Frage tatsächlich qualifiziert geschwiegen (vgl. BEZ 1999 Nr. 5 auf S. 28).
- 12 Richtiger wäre sogar, das Veränderungsverbot noch einmal neu auszusprechen.
- 13 Vgl. RB 1989 Nr. 69 (auf S. 125 f.).
- 14 RB 1986 Nr. 93 = BEZ 1987 Nr. 3, bestätigt in VB 89/113.
- 15 RB 1983 Nr. 89. § 207 Abs. 1 PBG: «Die Schutzmassnahmen verhindern Beeinträchtigungen der Schutzobjekte, stellen deren Pflege und Unterhalt sicher und ordnen nötigenfalls die Restaurierung an. Ihr Umfang ist jeweils örtlich und sachlich genau zu umschreiben.», § 10 Abs. 1 NHV: «Die Schutzmassnahmen haben das Schutzobjekt abzugrenzen und zu umschreiben, Art und Umfang des Schutzes festzulegen und, soweit dies nach der Natur der Anordnung nötig ist, Pflege und Unterhalt zu regeln.»

- 16 Z.B.: «Das Schutzobjekt ist ordnungsgemäss zu unterhalten. Die geschützten Teile sind im Original zu erhalten; wo ein Ersatz von geschützten Teilen, namentlich von Verschleisssschichten an Böden und Wänden, unumgänglich ist, sind wiederum die Materialien gemäss Originalzustand zu verwenden. Sind Materialien im Originalzustand nicht mehr mit zumutbarem Aufwand erhältlich, wird bestmöglicher Ersatz verwendet.»
- 17 Vgl. oben FN; § 7 Abs. 1 VRG: «Die Verwaltungsbehörde untersucht den Sachverhalt von Amtes wegen durch [...] Beizug [...] von Sachverständigen, durch Augenschein und auf andere Weise.», § 25 Abs. 1 NHV: «Als besondere Anordnungen [...] sind Vorschriften zu erlassen und Verfügungen zu treffen über [...] Pflege und Unterhalt und allfällige Restaurierung, welche die Zerstörung, den Zerfall oder die Beeinträchtigung von Denkmalschutzobjekten und ihrer Umgebung verhindern.»
- 18 Die BRKE selbst hat denn auch schon anders entschieden, BRKE I Nr. 105/1993, vgl. unten bei FN 24.
- 19 RB 1989 Nr. 70 = VB 88/0183, «Seebacherstrasse».
- 20 Die kunstgerechte Ausführung einer Baute («Bauten und Anlagen müssen nach Fundation, Konstruktion und Material den anerkannten Regeln der Baukunde entsprechen.» § 239 Abs. 1 erster Satz PBG) darf vermutet werden, BRKE I Nr. 102/1989.
- 21 BRKE I Nr. 105/1993, «Seebacherstrasse».
- 22 vgl. RB 1996 Nr. 74 = VB 96/0146 und 0147: «Der Gemeinderat U. hat im angefochtenen Beschluss vom 1. Juni 1995 lediglich ein Veränderungsverbot, nicht aber eine Unterhaltspflicht statuiert. Das widerspricht § 207 Abs. 1 PBG, wonach Schutzmassnahmen auch die Pflege und den Unterhalt von Schutzobjekten sicherzustellen haben. [...] Es ist daher angezeigt, die Schutzanordnung in dem Sinn zu ergänzen, dass das Schutzobjekt (Wohnhaus und Gartenanlage) ordnungsgemäss zu pflegen und zu unterhalten ist.»
- 23 BRKE I Nr. 105/1993: «Die Verpflichtung zur Erbringung solcher Renovationsarbeiten kann sich jedoch dann als unverhältnismässig erweisen, wenn sie den Grundeigentümer in seiner Wahl einschränkt, dem Schutzgedanken anderweitig Genüge zu tun. Gerade im Hinblick auf die weitestgehende Erhaltung der Möglichkeit rentabler Nutzungen [...] muss sich die Anordnung solcher Restaurierungsmassnahmen deshalb darauf beschränken, konkrete Gefährdungen des Schutzzweckes zu verhindern.»
- 24 BGE 118 Ia 389, «Variété-Theater Küchlin».
- 25 BGE 120 Ia 275, «Badischer Bahnhof Basel». Vgl. dazu, mit anderer Gewichtung, auch P. Trautvetter in archithese 4/94 (auf S. 43) – einem auch im Übrigen aufschlussreichen Heft zum Thema «Unbequeme Denkmäler».
- 26 BGE 120 Ia 275. Ebenso in den BGE 109 Ia 257, «Café Odéon», und BGE 118 Ia 389, «Variété-Theater Küchlin».
- 27 Der Brandmauerdurchbruch sollte den Gewinn einer grossen Hauseinheit aus zwei Einzelhäusern ermöglichen oder, wie am Augenschein geltend gemacht worden war, einen direkten Durchgang zur pflegebedürftigen Mutter im Nachbarhaus, VB 91/184, BGer 1P.558/1992 vom 5. April 1993, «Schutzverordnung Zanggerweg».
- 28 RB 1997 Nr. 75, «Oleanderstrasse» = VB 96/0016 = BEZ 1997 Nr. 20.
- 29 RB 1997 Nr. 73 = VB 97/0034, «Winkelstrasse» (in Meilen).