

BAULICHE VERÄNDERUNGEN AN EINEM POTENZIELLEN SCHUTZOBJEKT

von Christian Berz (Text)

Soll ein älteres Gebäude umgebaut oder gar ersetzt werden, sieht sich manch eine Bauherrschaft mit Fragen des Denkmalschutzes konfrontiert. Befindet sich das Gebäude zudem im alten Dorfkern einer Ortschaft, sind überdies regelmässig besondere Bauvorschriften zu beachten. Wie sind diese rechtlichen Vorgaben einzuordnen, und was empfiehlt sich im Umgang mit den Behörden, um als Bauherrschaft einen möglichst grossen Gestaltungsspielraum zu bewahren?

Art. 17 Abs. 1 lit. c des eidgenössischen Raumplanungs- und Baugesetzes (RPG) verpflichtet die Kantone im Sinne eines Planungsauftrages, Schutzzonen oder andere geeignete Massnahmen zum Schutze von bedeutenden Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern zu schaffen. Soweit es um die Erfüllung von Bundesaufgaben geht, sind zudem die Bundesinventare über die schützenswerten Ortsbilder (ISOS) zu beachten. Im Übrigen ist der Denkmal- und Ortsbildschutz grundsätzlich eine kantonale Angelegenheit (Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV]). Die Kantone bzw. Gemeinden bestimmen somit über die Schutzwürdigkeit von Bauten wie auch über die Massnahmen, mit welchen diese geschützt werden sollen (Art. 43 BV). Dabei sind jedoch die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und weitere Schranken, die sich aus der Bundesverfassung ergeben, zu beachten. Insbesondere müssen solche Massnahmen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und vor allem verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Nur so ist die Massnahme für den Rechtsunterworfenen zumutbar (Frage der Schutzzfähigkeit).

Der Kanton Zürich definiert die schutzwürdigen Bauobjekte im kantonalen Planungs- und Baugesetz (vgl. § 203 lit. c

PBG) als Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die entweder als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind (sog. «Eigenwert» eines Einzelobjektes) oder aber (als alternative Voraussetzung) die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung (sog. «Situationswert» eines Einzelobjektes in seinem Kontext).

REGELUNG DER SCHUTZWÜRDIGKEIT IM KANTON ZÜRICH

Sowohl beim Eigenwert wie auch beim Situationswert muss das potenzielle Schutzobjekt eine besondere Qualität aufweisen, was der Gesetzgeber mit den Begriffen «wichtige Zeugen» bzw. «wesentliche Mitprägung» zum Ausdruck brachte. Ein wichtiger Zeuge liegt dann vor, wenn die betreffende Baute aufgrund ihrer gesamten Beschaffenheit eine Epoche besonders aussagekräftig und qualitativ voll zu dokumentieren vermag. Es genügt somit nicht, dass ein Objekt bloss einer bestimmten Epoche zugeordnet werden kann. Beim Situationswert muss die positiv prägende Wirkung objektiv ausgewiesen und be-

gründet sein. Nicht jede Optimierung von Siedlungs- und Landschaftsbildern rechtfertigt die Anordnung von Schutzmassnahmen (BRGE II Nr. 0051/2017 und 0052/2017, E. 18.1 und 20.4). Die Abklärung der Schutzwürdigkeit ist praxisgemäss selbst dann vorzunehmen, wenn sich ein potenzielles Schutzobjekt in einem sehr schlechten Zustand befindet, es sei denn, es handelt sich um ein eindeutiges Abbruchobjekt.

SCHUTZFÄHIGKEIT

Wird die Schutzwürdigkeit bejaht, so ist in einem zweiten Schritt eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Erhalt eines schutzwürdigen Objektes und den damit verbundenen Nachteilen für die Eigentümerschaft vorzunehmen und damit über die Schutzzfähigkeit zu entscheiden. Das finanzielle Interesse an einer gewinnbringenden oder gar höchstmöglichen Ausnützung einer Liegenschaft für sich allein vermag das öffentliche Interesse an Denkmalschutzmassnahmen grundsätzlich nicht zu überwiegen (BGE 120 Ia 270 ff., E. 6c). Sehr erhebliche finanzielle Interessen können der Verfolgung eines weniger gewichtigen öffentlichen Interesses jedoch durchaus im Wege stehen. Es gilt der Grundsatz, dass, je schutzwürdiger eine Baute ist, desto geringer die Rentabilitätsüberlegungen zu gewichten sind (ZBl 1996 366 ff.).

MÖGLICHE SCHUTZMASSNAHMEN

Mithin können auch schwere Eingriffe in die Eigentumsgarantie zulässig sein. In diesen Fällen stellt sich jedoch die Frage einer materiellen Enteignung, indem eine wesentliche Nutzungsmöglichkeit untersagt wird, sodass das Gemeinwesen den Eigentümer hierfür zu entschädigen hat (Art. 26 Abs. 2 BV). Der Kanton Zürich sieht ergänzend dazu ein sog. Heimschlagsrecht (d.h. einen Anspruch des Grundeigentümers auf Übernahme eines Grundstücks durch das Gemeinwesen gegen volle Entschädigung) sowie – als Gegenstück dazu – ein sog. «Zugrecht» (d.h. einen Übernahmeanspruch des Gemeinwesens gegen Entschädigung) vor (vgl. §§ 212 und 214 PBG).

Im Kanton Zürich sind Schutzobjekte vorab durch Massnahmen des Planungsrechts zu erhalten, d. h. durch die Festsetzung von Kern- oder Freihaltezonen und/oder mithilfe von Gestaltungsplänen (§ 24 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung [NHV]). Nach ständiger Praxis dürfen Kernzonenvorschriften jedoch keine Substanzerhaltung vorschreiben, sondern lediglich die Masse und Erscheinung von Bauten regeln (§ 50 Abs. 3 PBG). Die Verpflichtung, ein Gebäude oder Teile davon zu erhalten, kann nur mittels Schutzverordnung oder -verfügung oder aber einvernehmlich mittels Schutzvertrag mit der Eigentümerschaft festgelegt werden (§ 205 lit. b-d PBG). Gemäss neuerer Praxis ist auch ein Gestaltungsplan ein hierfür zulässiges Mittel (BEZ 2014 Nr. 18).

Von den Schutzanordnungen im Sinne von § 205 PBG zu unterscheiden ist die blosser Aufnahme von Schutzobjekten in kantonale oder kommunale Inventare (§ 203 Abs. 2 PBG). Bei diesen Inventaren handelt es sich gemäss der Zürcher Regelung lediglich um eine Zusammenstellung von an sich schutzwürdigen Objekten. Solche Inventare verpflichten grundsätzlich nur die Behörden, nicht aber die direkt betroffene Eigentümerschaft. Der Eintrag im Inventar wirkt sich für diese in der Regel erst dann aus, wenn sie ein potenzielles Schutzobjekt verändern oder gar abbrechen und durch eine Neubau- te ersetzen will. In diesen Fällen sind vor Erteilung einer Baubewilligung die Schutzwürdigkeit sowie die Schutzwürdigkeit eines Gebäudes abzuklären. Wird beides bejaht, sind entsprechende Massnahmen zu treffen. Andernfalls kann das Gebäude aus dem Inventar entlassen werden. Die Eigentümerschaft hat auch unabhängig von einem konkreten Bauprojekt die Möglichkeit, ein Schutzabklärungsverfahren zu initiieren (sog. «Provokationsverfahren», § 213 PBG).

BEDEUTUNG VON GUTACHTEN UND DER ENTSCHEIDUNGSFREIHEIT DER BEHÖRDEN

Zur Abklärung der Schutzwürdigkeit sind die Behörden aufgrund des hierfür erforderlichen Fachwissens regelmässig auf die Einholung von Fachgutachten an-

gewiesen. Der Kanton Zürich hat hierfür spezielle Sachverständigenkommissionen geschaffen, deren Gutachten gar ein erhöhter Beweiswert zukommt. Weicht eine Rekursinstanz in Fachfragen von der Auffassung des Gutachtens ab, so hat sie hierfür triftige Gründe anzuführen, wie etwa Irrtümer, Lücken oder Widersprüche im Gutachten (BRGE II Nr. 0051/2017 und 0052/2017, E. 19).

Bei der Qualifikation eines Objektes als Zeuge, der Bestimmung des Umfangs einer Schutzmassnahme sowie bei der Auswahl unter mehreren Schutzobjekten verfügen die Denkmalschutzbehörden zudem über eine besondere Entscheidungsfreiheit. Entsprechend haben sich die Rechtsmittelbehörden bei der Überprüfung dieser Fragen zumindest eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen. Die Frage der Schutzwürdigkeit, d. h. die Verhältnismässigkeit der Massnahmen, wird von den Rechtsmittelbehörden dagegen frei überprüft (VB.2009.00608, E. 4.3).

SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DAS VORGEHEN AUS DER SICHT EINER BAUHERRSCHAFT

Im Rahmen eines Schutzabklärungsverfahrens ist das Fachgutachten wie auch die besondere Entscheidungsfreiheit, die der Denkmalschutzbehörde über weite Strecken zusteht und welche im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens nur eingeschränkt überprüft werden kann, von grosser Bedeutung. Bei diesen Punkten gilt es anzusetzen, wenn eine Eigentümerschaft Schutzanordnungen möglichst vermeiden oder zumindest grosse Spielräume erhalten will.

Sollte ein Gebäude bereits inventarisiert sein, so empfiehlt es sich, proaktiv und unter Beizug einer Fachperson eine gründliche Analyse des Gebäudes vorzunehmen. Dabei gilt es aufzuzeigen, aus welchen Materialien die einzelnen Bauteile effektiv bestehen, aus welchen Zeitepochen sie stammen und welche Veränderungen sie bereits erfahren haben. Mit dieser Analyse soll eine potenzielle Zeugeneigenschaft möglichst vorneweg relativiert und sollen allfällige Schutzmassnahmen zumindest auf die sachlich gerechtfertigten Punkte beschränkt werden. Denn in

der Praxis gründen Gutachten oft nicht auf einlässlichen Abklärungen der Baubsubstanz, was dazu führt, dass Denkmalschutzmassnahmen vorschnell einen (zu) weit gehenden Erhalt von Objekten oder Teilen davon vorsehen, obschon dieser sachlich gar nicht gerechtfertigt wäre. Liegen solche eigenen Analysen bereits von Beginn weg in den Akten, kommen die Gutachter wie auch die Denkmalschutzbehörden nicht umhin, diese gebührend zu berücksichtigen, bevor sie ihr Urteil abgeben bzw. einen Entscheid fällen.

Des Weiteren empfiehlt es sich, den Denkmalschutzbehörden die konkreten Nachteile einer Unterschutzstellung wie auch die Vorteile anhand eines konkreten Projektes aufzuzeigen und im Gespräch die möglichen Spielräume und Kompromisse auszuloten. Sollten Schutzmassnahmen nicht abzuwenden sein, so empfiehlt es sich, die möglichst einvernehmlich bestimmten Massnahmen nach Möglichkeit in Form einer (einseitigen) Schutzverfügung der Denkmalschutzbehörde und nicht in einem (zweiseitigen) Schutzvertrag festzulegen. Denn Schutzverträge sind grundsätzlich schwerer abänderbar als Verfügungen, insbesondere falls sich die Verhältnisse inskünftig ändern sollten.