Werden und Wesen des Gesetzes über den Denkmalschutz

Autor(en): Cyrill Häring
Quelle: Basler Stadtbuch
Jahr: 1980

<https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/db6f413d-7224-4271-b6b7-723e16b6bb64>

Nutzungsbedingungen

Die Online-Plattform www.baslerstadtbuch.ch ist ein Angebot der Christoph Merian Stiftung. Die auf dieser Plattform veröffentlichten Dokumente stehen für nichtkommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung gratis zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrücke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des vorherigen schriftlichen Einverständnisses der Christoph Merian Stiftung.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Online-Plattform [baslerstadtbuch.ch](http://www.baslerstadtbuch.ch) ist ein Service public der Christoph Merian Stiftung.

<http://www.cms-basel.ch>

<https://www.baslerstadtbuch.ch>

WERDEN UND WESEN DES GESETZES ÜBER DEN DENKMALSCHUTZ

Am 20. März 1980 kurz vor Mitternacht hat der Grosse Rat das Gesetz über den Denkmalschutz erlassen. Nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist und nach erfolgter Genehmigung eines Paragraphen durch den Schweizerischen Bundesrat steht das Gesetz nun in Kraft und Wirksamkeit.

Das Gesetz ist in jahrzehntelanger Arbeit entstanden, stand in harter politischer Auseinandersetzung, war stets auch von Emotionen umgeben. Es kann hier nicht Aufgabe sein, das Gesetz in allen Teilen zu würdigen. Es soll vor allem ein Überblick über die Entstehung und die wesentlichen Punkte des Gesetzes gegeben werden. Und zwar aus der Sicht, wie ich sie als zuständiger juristischer Sachbearbeiter im Erziehungsdepartement gewonnen habe, von der Fertigstellung des Ratschlages, über 48 Grossratskommissions-Sitzungen bis zum Inkrafttreten des Gesetzes.

Ziele des Ratschlages

Der im erwähnten Ratschlag Nr. 7150 vorgelegte Gesetzesentwurf ging von folgenden Voraussetzungen und Zielen aus:

- Die Bemühungen um gesetzliche Regelung des gesamten Bereiches der Basler Denkmalpflege sollen zum Abschluss gebracht werden;
- es soll Gewähr dafür geboten werden, dass die Basler Altstadt und die historischen Dorf-

kerne von Riechen und Bettingen in ihrem überlieferten Charakter erhalten werden können;

- die latent vorhandene Rechtsunsicherheit soll beseitigt werden;
- in organisatorischer Hinsicht soll für die Basler Denkmalpflege eine Basis für bessere Arbeitsbedingungen geschaffen werden;
- der Gesetzesentwurf des Ratschlages wurde als Kompromiss gewertet, insbesondere aus finanziellen Erwägungen heraus dem Gebot des Masshaltens entsprechend (siehe dazu insbesondere Seiten 38/39 des Ratschlages).

Gesetzesentwurf Ratschlag – Gesetzesentwurf nach Kommissionsberatung

Die grossrätliche Spezialkommission unter dem Präsidium von Richard Beglinger hat den Entwurf des Ratschlages – abgesehen von näher zu erläuternden Punkten – vor allem im Detail verändert. Die grundsätzlichen Positionen des Entwurfes im Ratschlag sind beibehalten worden.

Die wesentlichen Veränderungen, die hier näher dargestellt werden sollen, sind: die Schaffung von Schutz- und Schonzonen, die Einführung des neuen Denkmalbegriffes, der Einbezug der Archäologie und die verstärkte Stellung der Landgemeinden.

Als wesentlichstes Ergebnis der Kommis-

sionsberatungen ist der Erlass der Stadt- und Dorfbild-Schutz- und Schonzone-Vorschriften zu werten. Sie sind am 20. Oktober 1977 rechtskräftig geworden und finden sich als Zonenvorschriften richtigerweise nicht im Gesetz über den Denkmalschutz, sondern wie alle übrigen Zonenbestimmungen im Hochbautengesetz (§§ 3, 3a). Die Schutzzone umfasst im jetzigen Zustand flächenmässig die bis dahin geltende (violette) Altstadtzone; sie ist jedoch in ihren Wirkungen gegenüber der Altstadtzone verstärkt (die historische Substanz ist zu erhalten). Die Schonzonevorschriften sind in ihren Wirkungen ähnlich denen, die für die nun abgelöste Altstadtzone galten. Mit dem Erlass dieser Vorschriften ist eine generelle Zonenrevision im grossen Umfang verbunden, die zu gegebener Zeit dem Parlament vorgelegt werden soll.

Die Tatsache, dass die Schutzzone Substanz-

erhaltung bedeutet, führt auch zur Kompetenz der Denkmalpflege in der Schutzzone. In der Schonzone soll – nach der zu ändernden Verordnung über den baulichen Heimatschutz (Verordnung zum Einführungsgesetz des Schweizerischen Zivilgesetzbuches §§ 42 ff.) – die Staatliche Heimatschutzkommission zuständig sein. Die Schutz- und Schonzone haben somit lediglich einen mittelbaren Bezug zum Gesetz über den Denkmalschutz. Auch hier ist der Status quo erhalten worden: für die sogenannten Unterschutzstellungen (Eintragung eines Objektes in das Denkmalverzeichnis) bleibt wie bis anhin der Regierungsrat zuständig; für die Einweisung in eine Zone ist ein referendumsfähiger Grossratsbeschluss notwendig.

Die Neufassung des Denkmalbegriffs durch die Kommission hat anfänglich eine gewisse Verwirrung gestiftet. Es wird jedoch wohl eine

Entstehungsgeschichtliche Daten

1913: Die Freiwillige Basler Denkmalpflege wird gegründet.

1918: Das Erziehungsdepartement schlägt dem Regierungsrat vor, den Schutz der zahlreichen Denkmäler durch ein Gesetz zu ordnen.

1919: Die «Erweiterte», später «Öffentliche Basler Denkmalpflege» wird konstituiert.

1934: Die Öffentliche Basler Denkmalpflege übergibt dem Erziehungsdepartement zu Händen des Regierungsrates einen Entwurf zu einem baselstädtischen Denkmalschutzgesetz.

1945: Die Bemühungen um ein Gesetz enden vorläufig in der Neuordnung der Vorschriften über den baulichen Heimatschutz.

1967: Das Erziehungsdepartement stellt dem Regierungsrat einen ersten Vorentwurf für ein Denkmalschutzgesetz zu; eine Expertenkommission wird vom Regierungsrat eingesetzt.

1969: Vorlage des Entwurfs der Expertenkommission, Beginn der Vernehmlassung.

1974: Das Erziehungsdepartement legt dem Regierungsrat den nach der Vernehmlassung bearbeiteten Expertenkommissions-Entwurf vor.

1975: Der Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz über den Denkmalschutz (Nr. 7150) wird am 10. April dem Grossen Rat vorgelegt. Beginn der Arbeit der grossrätlichen Spezialkommission.

1980: 20. März: Erlass des Gesetzes über den Denkmalschutz.

Frage der Zeit sein, dass man sich an die neue Terminologie gewöhnt. Bis zum Erlass des Gesetzes wurde als «Denkmal» ein Objekt bezeichnet, das im Verzeichnis der geschützten Bauwerke (neu: Denkmalverzeichnis) aufgenommen worden war. Solche Objekte, denen ein besonders strenger Schutz zukommt, werden neu als «eingetragene Denkmäler» bezeichnet.

In der Terminologie des Gesetzes über den Denkmalschutz wird der Begriff «Denkmal» in § 5 definiert, und zwar wie folgt: «Denkmäler sind Einzelwerke, Ensembles und deren Reste, die wegen ihres kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Wertes erhaltungswürdig sind.» Diese Umschreibung deckt sich mit dem unter altem Recht verwendeten Begriff «schützenswerte Bauwerke». Es ergeben sich also folgende Begriffspaare: «Denkmal» (altes Recht) = «eingetragenes Denkmal» (neues Recht); «schützenswertes Bauwerk» (altes Recht) = «Denkmal» (neues Recht).

Nicht zuletzt infolge der Neufassung des Denkmalbegriffs konnte die Regelung für die Archäologische Bodenforschung ins Gesetz integriert werden. Sie hat – wie die Öffentliche Basler Denkmalpflege – bisher nur auf (Ver)ordnungen und Gewohnheitsrecht fundiert.

Die Bestrebungen, den Landgemeinden mehr Autonomie zu gewähren, wurden bei der Umschreibung der Rechte und Pflichten der Gemeinden berücksichtigt. Der Gemeinderat wird zur mitwirkenden Behörde, soweit es sich um auf Gemeindegebiet liegende Denkmäler handelt.

Dies sind die wesentlichen Veränderungen des vom Regierungsrat vorgelegten Entwurfes durch die Kommission. Abschliessend sei noch erwähnt, dass die Kommission dem Grossen Rat drei Zwischenberichte vorgelegt

hat: Nr. 7201, der ein vom Grossen Rat erlassenes Übergangsgesetz vorschlug, welches die vorsorgliche Verfügung zum Schutz gefährdeter schützenswerter Bauwerke vorsah und Regeln betreffend materielle Enteignung aufstellte; Nr. 7342, der die oben geschilderte gesetzliche Grundlage für die Schutz- und die Schonzone vorlegte; Nr. 7542, welcher einer Verlängerung des oben erwähnten auf 4 Jahre befristeten Übergangsgesetzes bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über den Denkmalschutz beantragte.

Gesetzesentwurf Kommission – erlassenes Gesetz

Bei der Beratung im Grossen Rat ist das Gesetz praktisch unverändert geblieben. Von den 35 Paragraphen sind 32 wie von der Kommission vorgeschlagen erlassen worden. Lediglich 3 Paragraphen (§§ 5, 6, 29) wurden leicht verändert. Grössere, im Plenum spontan vorgebrachte Neufassungen, für welche oft in der Rechtsanwendung Schwierigkeiten befürchtet werden, sind unterblieben.

Struktur und Inhalt des Gesetzes, Übersicht

Das Gesetz lässt sich in einer Übersicht wie folgt einteilen: Nach dem Ziel- und Zweckartikel werden die wesentlichen Organisationsfragen in wenigen Paragraphen geregelt. Es folgen die Vorschriften, die für alle Denkmäler gelten und abschliessend jene, die nur für bestimmte, ausgewählte Denkmäler («eingetragene» = unter Schutz gestellte) gelten. An die Umschreibung der Rechte und Pflichten der Landgemeinden schliessen sich die Bestimmungen über die Rechtsmittel und die übrigen Vorschriften für die Durchführung des Gesetzes an.

Zu den einzelnen Punkten:

Organisationsrecht sollte – soweit wie möglich – auf Verordnungsebene (Kompetenz der Exe-

kutive) geregelt werden. Daher finden sich im Gesetz wenige organisationsrechtliche Bestimmungen. Die Verordnung wird Konkretes vorsehen.

In diesem Zusammenhang dürfen – obwohl im Gesetz nicht erwähnt – die staatlichen und privaten Institutionen vorgestellt werden, die wegen ähnlicher Namen und Ziele oft schwer voneinander zu unterscheiden sind: Die «Öffentliche Basler Denkmalpflege» ist eine Verwaltungseinheit des Erziehungsdepartements. Die «Freiwillige Basler Denkmalpflege» ist ein privatrechtlicher Verein. Die «Staatliche Heimatschutzkommission» (sie soll neu «Stadt- bildkommission» heissen) ist dem Baudepartement zugeteilt und begutachtet insbesondere die Baubegehren unter dem Gesichtspunkt der Stadtbildpflege. Der «Basler Heimatschutz» wiederum ist eine privatrechtliche Organisation.

In § 5 des Gesetzes erfolgt eine umfassende – wenn auch nicht abschliessende – Umschreibung dessen, was ein Denkmal sein kann. Es wird im wesentlichen dem im Ratschlag Vorgesprochenen und somit der bestehenden Praxis gefolgt. Für diese Objekte gilt der Grundsatz der Erhaltung und Sicherung. Dies kann jedoch erst aufgrund der für das Objekt geltenden Schutzbestimmung durchgesetzt werden (sofern und soweit ein Objekt im Denkmalverzeichnis eingetragen ist oder in die Schutz- oder die Schonzone eingewiesen ist).

Das Gesetz sieht neben den bekannten archäologischen Ausgrabungen neu auch die von der Denkmalpflege durchzuführenden baugeschichtlichen Untersuchungen vor.

Die Meldepflicht bei Funden von Denkmälern oder Teilen davon (durch das Bundesrecht im Schweizerischen Zivilgesetzbuch in Grundzügen vorgesehen) wird im Gesetz festgehalten und soll in der Verordnung näher detailliert werden.

Um dem bauwilligen Eigentümer möglichst frühzeitig eine klare Situation zu verschaffen, wurde das Institut des Vorentscheids eingeführt.

Das Subventionswesen wird in zwei Paragraphen geregelt. Es soll sich an die Praxis der Arbeitsrapen-Behörde, welche Beiträge an schützenswerte Bauwerke zuspricht, inhaltlich anschliessen und diese Behörde ablösen. Der Grosse Rat hat die neu zuständige Kommission für Denkmal-Subventionen im Juni 1980 gewählt.

Die Schutz- und Schonzonebestimmungen werden im Gesetz pro memoria erwähnt, es wird dabei auf die Vorschriften im Hochbaugesetz verwiesen. Mit 10 Paragraphen bilden die Bestimmungen über die eingetragenen Denkmäler (§ 14–23) das Kernstück des Gesetzes. Insbesondere auch hier wird deutlich, dass bisher bestehendes Recht kodifiziert wurde: für die Eintragung ins Denkmalverzeichnis (= Unterschutzstellung) ist nach wie vor der Regierungsrat zuständig. Er trifft mit seinem Beschluss eine Verfügung über ein bestimmtes Objekt: eine individuell-konkrete Massnahme, welche wesensgemäss grundsätzlich der Exekutive zusteht. Die Unterschutzstellung ist eine Eigentumsbeschränkung; geht diese so weit, dass sie den Eigentümer wie eine Enteignung trifft, so wird das staatliche Gemeinwesen entschädigungspflichtig. Das Gesetz verweist hierbei auf die Regeln des Enteignungsgesetzes (insbesondere auf die Bestimmungen über die sogenannte materielle Enteignung). Ob eine materielle Enteignung vorliegt, ist für jeden Einzelfall gesondert und neu zu prüfen. Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat die Voraussetzung der materiellen Enteignung in konstanter Praxis – verbal – umschrieben. Es bleibt jeweils in concreto zu prüfen, ob die tatsächlichen Verhältnisse diese Voraussetzungen erfüllen. Ein klares, unzwei-

felhaftes «Schema» gibt es nicht und wird es wohl auch kaum je geben.

Ist ein Objekt im Denkmalverzeichnis eingetragen (zur Zeit sind es im ganzen Kantonsgebiet ca. 350 Objekte) so bedarf grundsätzlich die Veränderung des Objektes der Zustimmung der Fachbehörde, der Denkmalpflege. Das Instrument der vorsorglichen Massnahme zum Schutz eines gefährdeten Denkmals kann auf eine mehrjährige Praxis zurückblicken. Auch unser oberstes baselstädtisches Gericht hat sich mit diesem Institut auseinandergesetzt und die Vorschrift und die Praxis grundsätzlich anerkannt (siehe den in den Basler Juristischen Mitteilungen, 1979, Seite 319 ff. veröffentlichten Entscheid).

Unserem Rechtsmittelstaat entsprechend enthält das Gesetz drei Paragraphen über die Rechtsmittel.

Die Rechte und Pflichten der Gemeinden wurden oben bereits kurz erwähnt.

Dieser kurze Überblick muss hier genügen, um das Gesetz zu charakterisieren.

Aussichten

Die Güte eines Gesetzes misst sich an der konkreten Praxis und Handhabung. Grundlegen-

des Ziel bei der Erarbeitung dieses Gesetzes war es, eine klare Rechtsgrundlage für den Denkmalschutz zu schaffen. Dabei wurde versucht, zwischen öffentlichen und privaten Interessen einen Ausgleich herzustellen. Hält man sich vor Augen, dass durch dieses Gesetz lediglich ca. 350 Objekte (und deren Eigentümer) direkt betroffen sind, und stellt man die Zahl der durch die im Gang befindlichen Zonenrevision betroffenen Objekte daneben (es sind einige Tausend), so wird verständlich, dass die finanziellen und volkswirtschaftlichen Überlegungen in der Diskussion um die Zonenrevision vermutlich ein viel stärkeres Gewicht haben werden, als dies beim Gesetz über den Denkmalschutz der Fall war. Das Gesetz über den Denkmalschutz ist ein Teilaspekt in den Bemühungen um die Schaffung und Erhaltung einer qualitativ guten baulichen Umwelt. Ein Ziel, das wohl kaum über Normen und festgesetzte Quantitäten (gewisse baugesetzliche Vorschriften des – in Überarbeitung befindlichen – Hochbautengesetzes mögen dies erläutern) zu erreichen ist. Von daher wären Normen wünschenswert, welche dem Ringen um Qualität den erforderlichen Freiraum lassen.