

# Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung

Alternative zur  
bisher üblichen  
Schutzkonzeption

## **Kommentar**

## **1. Schutz der Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung**

### **1.1 Kantonale Grundlagen**

Gestützt auf § 26 Kulturgesetz (KG) führt die Kantonale Denkmalpflege mehrere Inventare, unter anderem das Bauinventar, worin die Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung erfasst sind. § 25 Abs. 2 KG des Kantons Aargau verpflichtet die Gemeinden, Vorschriften für Schutz und Pflege der Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung zu erlassen.

Gemäss Richtplankapitel S 1.5, Planungsanweisung 1.3, sind die Inventare durch die Gemeinden im Rahmen der Interessenabwägung in der Nutzungsplanung einzubeziehen.

### **1.2 Bauinventar als Grundlage für die Bau- und Nutzungsordnung (BNO)**

Vor einer Gesamtrevision der Ortsplanung stellt die Kantonale Denkmalpflege der Gemeinde das aktualisierte Bauinventar der Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung zur Verfügung. Die Denkmalpflege stellt dabei eine einheitliche Wertung der Bausubstanz unter Berücksichtigung regionaler und überregionaler Gesichtspunkte und die Koordination mit dem Inventar der kantonally geschützten Baudenkmäler sicher (siehe § 26 Abs. 2 Verordnung zum Kulturgesetz [VKG]).

Bei der Erstellung des Bauinventars muss nicht zwangsläufig ein Kontakt mit der Eigentümerschaft eines Objekts stattgefunden haben. Das Bauinventar sollte aber im Rahmen der öffentlichen Planaufgabe einer BNO-Revision zur Information aufgelegt werden. Bei den ab 2010 aktualisierten Gemeinden sind sämtliche Inventarobjekte auch im Online-Inventar der Kantonalen Denkmalpflege ersichtlich (ohne Bilddokumentation). Das Bauinventar der Kantonalen Denkmalpflege kann von einer Gemeinde mit zusätzlichen Objekten erweitert werden, unabhängig von der gewählten Schutzkonzeption.

### **1.3 Alternative zur bisher üblichen Schutzkonzeption**

Den Gemeinden wird empfohlen, besondere Bauten mittels kommunalem Substanzschutz im Rahmen der BNO direkt zu schützen. Die Gemeinden bezeichnen diese Objekte im Bauzonen-/Kulturlandplan und erlassen dazu in der BNO Bestimmungen. Gebäude mit Substanzschutz (Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung) sind zu unterhalten und dürfen nicht abgebrochen werden.

Dieser bisherigen Schutzkonzeption wird eine Alternative zur Seite gestellt, in der Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung mit der BNO nicht mehr direkt unter Schutz gestellt werden. Die alternative Schutzkonzeption entkoppelt zur Stärkung der Verfahrensökonomie und der Gemeindeautonomie die Unterschutzstellung vom Nutzungsplanungsverfahren und damit zu Teilen auch von Gemeindeversammlungsbeschlüssen. In der BNO wird die Kompetenz für Unterschutzstellungen dem Gemeinderat übertragen und das dafür nötige ausführende Recht geregelt.

Der Gemeinderat kann so, gestützt auf die fachlich ausgewiesene Schutzabklärung, über die Unterschutzstellung im Einzelfall entscheiden oder von einer Unterschutzstellung absehen. Will der Gemeinderat von einer Unterschutzstellung absehen, muss er vorgängig eine Stellungnahme der Kantonalen Denkmalpflege einholen, womit diese dem gesetzlichen Beratungsauftrag gemäss Kultur- und Baugesetz nachkommen kann.

Die Gemeinden haben eine Wahlmöglichkeit zwischen der bisherigen Regelung und dem neuen Verfahren. Bei "normalen" Verhältnissen beziehungsweise bei solchen mit wenigen, unbestrittenen Schutzobjekten steht die bisherige Regelung im Vordergrund. Aus fachlicher Sicht eignet sich die alternative Schutzkonzeption aufgrund des damit einhergehenden grösseren finanziellen und personellen Aufwands eher für grössere Gemeinden.

## 2. Kommentar zur alternativen Schutzkonzeption

### 2.1 § Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung

<sup>1</sup> Der Gemeinderat entscheidet von Amtes wegen oder auf Ersuchen der Eigentümerin oder des Eigentümers, ob ein Gebäude, das im Bauinventar aufgeführt ist, unter Schutz zu stellen ist, und bestimmt den Schutzzumfang.

Absatz 1 bezieht sich ausschliesslich auf die im Bauinventar enthaltenen Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung (Gebäude). Eine Unterschutzstellung bedarf einer Schutzabklärung, die grundsätzlich ein Fachgutachten erfordert (siehe Absatz 3). Nicht umfasst von der alternativen Schutzkonzeption sind die ebenfalls in Bauinventar enthaltenen Kleinobjekte (zum Beispiel Wegkreuze, Brunnen), die als Kulturobjekte nach bisherigem Verfahren geschützt werden sollen.

Auf eine Schutzabklärung kann der Gemeinderat dann verzichten, wenn klar erkennbar ist, dass die geplanten Veränderungen am Gebäude die voraussichtlichen Schutzziele gemäss Bauinventar offensichtlich nicht beeinträchtigen (siehe Absatz 5).

<sup>2</sup> Er kann vorsorgliche Massnahmen verfügen, solange die Unterschutzstellung nicht erfolgt ist.

Ein Unterschutzstellungsverfahren beansprucht eine gewisse Zeit. Der Gemeinderat muss daher bei Baudenkmalern von kommunaler Bedeutung vorsorglich sichernde Massnahmen verfügen können. Diese müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Vorsorgliche Massnahmen kommen nur für Objekte des Bauinventars infrage. Bei diesen ist mit der Aufnahme in das Bauinventar das öffentliche Interesse bereits nachgewiesen. Ob eine Massnahme verhältnismässig ist, entscheidet die konkrete Situation.

<sup>3</sup> Will er aufgrund fachlich ausgewiesener Vorabklärungen von einer Unterschutzstellung absehen, fordert er vor seinem Entscheid die Kantonale Denkmalpflege zur Stellungnahme auf.

Grundlage der Vorabklärungen ist grundsätzlich ein Fachgutachten, das sich zur Schutzwürdigkeit und zur Schutzfähigkeit eines Objekts äussert. Ergibt das Fachgutachten, dass ein Baudenkmal von kommunaler Bedeutung nicht schutzwürdig oder schutzfähig ist, muss dieses Fachgutachten gestützt auf § 26 Abs. 2 VKG und § 23 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) der Kantonalen Denkmalpflege zur Stellungnahme unterbreitet werden. Dieses Verfahren gilt auch bei Schutzentlassungen.

Ein Fachgutachten muss gewisse Anforderungen erfüllen, um in einem Rechtsverfahren Bestand zu haben. Zunächst muss der Gutachter oder die Gutachterin über ausreichendes Fachwissen in Kunst- oder Architekturgeschichte sowie Bauarchäologie (Bauforschung) und Konstruktionsgeschichte verfügen. Zudem bilden auch die Erfahrung im Umgang und der Renovation von Schutzobjekten eine Voraussetzung. Weiter muss ein Gutachten die Ausführungen zur Schutzwürdigkeit und zur Schutzfähigkeit eines Objekts belegen, was zum Beispiel mit historischen Dokumenten und Quervergleichen zu andern Objekten erfolgen kann. Ein Fachgutachten kann zudem aufzeigen, welche Eingriffe und Nutzungen mit den Schutzziele vereinbar sind.

Die Kantonale Denkmalpflege prüft das Fachgutachten auf Plausibilität sowie auf methodische und inhaltliche Korrektheit. Sie äussert sich mittels Stellungnahme fachlich und beratend zum Ergebnis des Gutachtens.

<sup>4</sup> Der Entscheid über die Unterschutzstellung oder die Nichtunterschutzstellung ist im kantonalen Amtsblatt und im Publikationsorgan der Gemeinde zu publizieren. Für das Beschwerdeverfahren gelten die Bestimmungen des Baubewilligungsverfahrens. Die Beschwerdefrist beginnt am Tag nach der Publikation im Amtsblatt zu laufen.

Die Unterschutzstellung kann einvernehmlich zwischen dem Gemeinderat und den Eigentümern und Eigentümerinnen mit einem Vertrag oder einseitig mit einer Schutzverfügung erfolgen. In beiden Fällen wird der Schutzzumfang geklärt sowie festgehalten und die Unterschutzstellung jeweils publiziert. Die Nichtunterschutzstellung wird verfügt. Beim Verfügungsweg sind betroffene Grundeigentümerinnen und betroffene Grundeigentümer vor dem Entscheid anzuhören (Anhörung nach § 21 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG]).

Die Bestimmungen des Baubewilligungsverfahrens für Beschwerden beziehen sich auf die Instanz, die Legitimationsvoraussetzungen und die Anforderungen an die Rechtsschrift.

Die Gemeinde publiziert den Entscheid und die Rechtsmittelbelehrung mit der Beschwerdefrist im kantonalen Amtsblatt mit dem Vermerk "Baudenkmal von kommunaler Bedeutung", so dass nebst Privaten auch die gesamtkantonalen Organisationen gemäss § 4 BauG Beschwerde erheben können. Beschwerdeinstanz ist das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU). Die allfällige Stellungnahme der Kantonalen Denkmalpflege ist Bestandteil der Auflageakten.

<sup>5</sup> Löst ein baubewilligungspflichtiges Vorhaben, bei dem nicht ausgeschlossen werden kann, dass die voraussichtlichen Schutzziele des Baudenkmals von kommunaler Bedeutung tangiert werden, das Unterschutzstellungsverfahren aus, entscheidet der Gemeinderat über die Unterschutzstellung oder die Nichtunterschutzstellung und das Baugesuch im gleichen Entscheid.

Der behördliche Entscheid über die Unterschutzstellung oder die Nichtunterschutzstellung ist mit einer allfälligen Baubewilligung zu vereinen. Der Entscheid hat im gleichen Entscheid (nicht bloss gleichzeitig) zu ergehen. Damit wird verhindert, dass mit dem Bau begonnen werden kann, bevor über die Unterschutzstellung beziehungsweise die Schutzentlassung rechtskräftig entschieden ist. Die zuständige Beschwerdeinstanz ergibt sich nach dem Baugesuchsverfahren (BVU bei Gesuchen ohne Zustimmung des Kantons nach § 63 BauG beziehungsweise Rechtsdienst Regierungsrat [RDRR] bei Gesuchen mit Zustimmung des Kantons nach § 63 BauG).

<sup>6</sup> Der Gemeinderat lässt die Unterschutzstellung nach Rechtskraft des Entscheids im Grundbuch anmerken.

Damit auch spätere Eigentümerinnen und Eigentümer eines Gebäudes von einer Unterschutzstellung Kenntnis bekommen, ist diese vom Gemeinderat gestützt auf § 163 BauG im Grundbuch anmerken zu lassen. Die entstehenden Kosten werden von der Gemeinde getragen.

<sup>7</sup> Die unter Schutz gestellten Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung sind als Orientierungsinhalt im allgemeinen Nutzungsplan darzustellen.

Die Öffentlichkeit soll über die Schutzobjekte einer Gemeinde informiert sein. Was bereits für die kantonalen Denkmalschutzobjekte gilt (Richtplankapitel S 1.5, Planungsanweisung 3.1), kommt so auch für die Objekte von kommunaler Bedeutung zur Anwendung.

## 2.2 § Beiträge

<sup>1</sup> Der Gemeinderat kann bis zum maximalen Betrag von Fr. .../Jahr in eigener Kompetenz Beiträge an die Kosten denkmalpflegerischer Planungs- und Baumassnahmen bei Baudenkmalern von kommunaler Bedeutung leisten. Er erlässt dazu ein Reglement.

Mit Beiträgen an die Bauberatung und/oder an Planungsaufwendungen können Vorhaben frühzeitig optimiert werden. Beiträge an eine Restaurierung helfen, einen allfälligen Sonderaufwand für bauliche Massnahmen zu decken. Finanzielle Beiträge wirken motivierend auf die Eigentümerinnen und Eigentümer und sind eine Form der Anerkennung der Leistungen im öffentlichen Interesse. Die Finanzierung der Beiträge erfolgt über das Budget und/oder die Spezialfinanzierung der Mehrwertabgabe.

Ergänzend kann der Kanton die Gemeinden oder Private gestützt auf § 6 Abs. 1 lit. b Mehrwertabgabeverordnung (MWAV) mit einem finanziellen Beitrag unterstützen. Beitragsgesuche sind bei der Abteilung Raumentwicklung des BVU einzureichen.

## 2.3 § Übergangsrecht

<sup>1</sup> Kommunale Unterschutzstellungen nach bisherigem Recht behalten bis zur Neubeurteilung durch den Gemeinderat ihre Gültigkeit gemäss alter Nutzungsplanung. Neubeurteilungen erfolgen durch den Gemeinderat nach den obenstehenden Bestimmungen.

Wenn ein Wechsel der Schutzkonzeption auf kommunaler Ebene vollzogen wird, soll sichergestellt sein, dass ein bisheriger Schutz in Kraft bleibt. Neubeurteilungen (zum Beispiel Definition Schutzzumfang oder Schutzentlassung) erfolgen nach den neuen Bestimmungen der alternativen Schutzkonzeption.

## 3. Begriffserläuterungen

### Baudenkmal (von kommunaler Bedeutung)

Gemäss § 23 KG sind Kulturgüter:

- a) Baudenkmäler inklusive deren Bestandteile und Zugehör
- b) bewegliche Kulturgüter
- c) archäologische Hinterlassenschaften

Gestützt auf § 24 KG kommen als Schutzobjekte infrage:

- a) Baudenkmäler und bewegliche Kulturgüter, wenn ihre Erhaltung als Zeugnis und Ausdruck einer historischen, gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, baukünstlerischen, handwerklichen oder technischen Situation im Interesse der Öffentlichkeit liegt oder wenn Baudenkmäler zusammen mit Landschaft oder Siedlung eine Einheit bilden und dadurch ihre Erhaltung im Interesse der Öffentlichkeit liegt, oder
- b) archäologische Hinterlassenschaften, wenn ihre Erhaltung aus historischen oder wissenschaftlichen Gründen im Interesse der Öffentlichkeit liegt.

### Bauinventar

Den Gemeinden obliegt es, Vorschriften für den Schutz und die Pflege der Ortsbilder und Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung zu erlassen (§ 25 Abs. 2 KG). Das Bauinventar des Kantons Aargau umfasst bau- und kulturgeschichtlich wertvolle Bauten und Kleinobjekte von

kommunaler Bedeutung, die durch die Kantonale Denkmalpflege nach einheitlichen Kriterien erfasst, dokumentiert und gewürdigt werden (§ 26 Abs.2 VKG; begründete Schutzvermutung). Es handelt sich um ein Hinweisinventar für die Gemeinde- und Kantonsbehörden. Für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer entfaltet das Bauinventar für sich keine rechtsverbindliche Wirkung. Eine entsprechende Umsetzung erfolgt durch die BNO einer Gemeinde. Für das Baubewilligungsverfahren bei kommunalen Schutzobjekten ist die Gemeinde zuständig. Um den fachgerechten Umgang mit den historischen Bauten sicherzustellen, ist eine qualifizierte Begleitung und Beurteilung der Bauvorhaben durch Spezialisten notwendig.

### **Schutzwürdigkeit**

Das Element der Schutzwürdigkeit bildet einen integralen Bestandteil des Denkmalbegriffs. Von Menschenhand geschaffene Objekte gelten nämlich nur dann als Denkmal, wenn sie als wichtige, besonders charakteristische Zeugen einer bestimmten, auch jüngeren Epoche und deren kulturellen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, baulichen oder technischen Gegebenheiten gelten können (siehe auch § 24 KG). Insbesondere Inventare stellen einen Gradmesser für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit eines Objekts dar.

### **Schutzfähigkeit**

Unterschutzstellungen stellen einen Eingriff in die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 Bundesverfassung (BV) dar. Solche Eingriffe erfordern eine gesetzliche Grundlage, haben im öffentlichen Interesse zu liegen und müssen verhältnismässig sein. Entsprechend sind sowohl eine Unterschutzstellung als auch eine Nichtunterschutzstellung auf objektive Kriterien abzustützen. Von seinem Umfang her reicht das öffentliche Interesse am Denkmalschutz in der Regel auf die Gesamtheit der Baute, zu der auch weniger bedeutungsvolle Räume gehören können, da sich die Schutzwürdigkeit eines Objekts regelmässig aus dem Zusammenspiel von Fassade und Innenräumen ergibt. Schliesslich verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass die Unterschutzstellung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und dass das damit verfolgte Ziel die Nutzungsinteressen der Eigentümerin und des Eigentümers überwiegt. An der erforderlichen Eignung der Unterschutzstellung (Schutzfähigkeit) fehlt es typischerweise bei einem nicht mehr sanierungsfähigen Abbruchobjekt, soweit sich hier die als schutzwürdig befundene Baustruktur mit einem Abbruchverbot nicht mehr erhalten lässt. Im Rahmen der Erforderlichkeit einer Unterschutzstellung wird namentlich geprüft, ob die Erfassung sämtlicher Räume oder die Unterschutzstellung des ganzen Gebäudes unter demselben Schutzgrad für die Erreichung des Schutzziels wirklich nötig ist (Schutzumfang).

### **Unterschutzstellung mittels verwaltungsrechtlichen Vertrags**

Die Unterschutzstellung, die Klärung des Schutzumfangs sowie die Regelungen über Unterhalt und Pflege eines Objekts können weitgehend einvernehmlich durch Abschluss eines verwaltungsrechtlichen (öffentlich-rechtlichen) Vertrags vereinbart werden (Konsens zwischen den beteiligten Parteien). Der Gemeinderat beschliesst sodann die Unterschutzstellung gestützt auf den verwaltungsrechtlichen Vertrag. Dieser Beschluss und damit auch der Inhalt des verwaltungsrechtlichen Vertrags können durch Beschwerde angefochten werden.

### **Unterschutzstellung mittels Verfügung**

Mittels Verfügung kann der Gemeinderat einseitig die Unterschutzstellung, die Klärung des Schutzumfangs sowie die Regelungen über Unterhalt und Pflege eines Objekts anordnen. Dieser Beschluss und damit auch der in der Verfügung umschriebene Schutzumfang sowie die Regelungen über Unterhalt und Pflege eines Objekts können durch Beschwerde von Dritten oder gesamtkantonale Organisationen nach § 4 BauG angefochten werden.

**Potenzielle Schutzziele von Baudenkmalern von kommunaler Bedeutung**

Bei inventarisierten Gebäuden können je nach Objekt bereits scheinbar untergeordnete (bauliche) Massnahmen wie zum Beispiel der Austausch von Fenstern, Veränderungen im Bereich Farbgebung und Materialisierung, der Einbau von Storen, eine neue Dacheindeckung oder Umbaumaassnahmen im inneren potenzielle Schutzziele beeinträchtigen.