

BRGE I Nr. 0056/2015 vom 8. Mai 2015 in BEZ 2016 Nr. 30

(Bestätigt mit VB.2015.00362 vom 14. Juli 2016 = BEZ 2016 Nr. 26 [die teilweise Beschwerdegutheissung bezieht sich auf die im Rahmen dieser Publikation keine Rolle spielende Herabsetzung der Gerichtsgebühr].)

Der Stadtrat von Zürich stellte das Warenhaus Manor baulich integral unter Schutz. Der Zürcher Heimatschutz ZVH verlangte darüber hinaus die Unterschutzstellung der Nutzung des Gebäudes als Warenhaus.

Aus den Erwägungen:

4.1 Unter Schutz gestellt wurde das Manorgebäude (Bahnhofstrasse 75/Lintheschergasse 2), welches an die Uraniastrasse, die Bahnhofstrasse und rückwärtig an die Lintheschergasse anstösst, und das an den Manor-Gebäudetrakt an der Lintheschergasse seitlich angebaute sogenannte Naefenhaus (Bahnhofstrasse 79/Lintheschergasse 8), das mit seinen Schmalseiten ebenfalls an die Bahnhofstrasse und die Lintheschergasse und mit der freistehenden Längsseite an die Usterstrasse bei der Pestalozzianlage angrenzt.

Zwischen Manorgebäude und Naefenhaus schiebt sich, seitlich an diese und rückwärtig an den Manor-Gebäudetrakt an der Lintheschergasse angebaut, das Gebäude Bahnhofstrasse 79, das sogenannte Nörrhaus. Dieses gehört einer anderen Grundeigentümerschaft und wird vom Umbauvorhaben nicht erfasst. Dementsprechend wurde es denn auch (noch) nicht unter Schutz gestellt, welches Vorgehen nicht strittig ist.

4.2 Das Manorgebäude wird heute in allen Stockwerken vom Warenhaus Manor genutzt. Das Näfenhaus und das Nörrhaus gehören ab dem zweiten Obergeschoss zum Warenhaus Manor. Die Geschossflächen sind dort durchgehend. In den Erdgeschossen und im Unter- und ersten Obergeschoss dieser beiden Gebäude befinden sich demgegenüber andere Nutzungen. Im Zuge des Umbaus soll das Nörrhaus wieder vollständig abgetrennt und hernach autonom genutzt werden.

Nörr- und Näfenhaus sind nach aussen im Wesentlichen gleich gestaltet und treten wie ein einziges Gebäude in Erscheinung. Die gestalterische Zäsur verläuft zwischen dem Näfen- und dem Nörrhaus einerseits und dem Manorgebäude andererseits. Während erstere, als Bürohäuser in den frühen 1930er-Jahren gebaut, ein sachlich-nüchternes Äusseres aufweisen, fällt das Manorgebäude durch eine ausgeprägte, an eine gotische Kathedrale erinnernde Vertikalgliederung auf. Mit diesem sehr speziellen Erscheinungsbild, einem nicht allzu hochpreisigen Warenssegment, angeboten in einem etwas in die Jahre gekommenen Interieur, und einem gut frequentierten Restaurant im Dachgeschoss ist «der Manor» heute im Bewusstsein eines breiten, die City frequentierenden Publikums verankert.

4.3 Das heutige eine Blockrandbebauung bildende Gebäudeensemble ist das Resultat von mehreren Bauetappen im Zeitraum von 1910 bis 1931. In der

ersten Bauphase von 1910 bis 1912 wurde das Warenhaus Brann im Bereich Bahnhofstrasse/Uraniastrasse/Lintheschergasse (Bahnhofstrasse 73 und Lintheschergasse 2) durch die Architekten Otto Pflughard und Max Haefeli gebaut. In der 2. Bauphase von 1927 bis 1928 wurde, nachdem das an der Bahnhofstrasse benachbarte Warenhaus Weil abgebrochen worden war, das Warenhaus Brann dort um ein vierachsiges Segment erweitert, und zwar fünfgeschossig und mit zurückspringendem Dachgeschoss. Dies wiederum hatte eine 1928 - 29 realisierte Aufstockung des viergeschossigen Baukörpers des ursprünglichen Warenhauses Brann zur Folge, so dass sich das gesamte Warenhaus Brann ab 1929 mit einer zurückversetzten Attika unter einem einheitlich gestalteten Walmdach präsentierte. Dieser Teil des Manorgebäudes sieht heute noch weitgehend gleich aus. In der 3. Bauphase von 1928 bis 1929 wurde das Warenhaus Brann um einen Trakt entlang der Lintheschergasse erweitert, wobei das bestehende, rechte Treppenhaus zum Turm erhöht wurde.

Schliesslich kam, in einer 4. Bauphase, 1930 das Naefenhaus von Otto Honegger hinzu, das, wenn gleich nicht «gotisierend» in Erscheinung tretend, mit seiner (dezentren) Vertikalgliederung auf das Warenhausgebäude Bezug nahm. Das gleichzeitig eingefügte Noerrhaus übernahm die Formensprache des Naefenhauses.

Ab Ende der 1940er-Jahre erfolgten zahlreiche hier nicht im Einzelnen wiederzugebende Eingriffe im Innern und am Äusseren der Gebäude.

5. Im Zentrum des Streites steht die eventualiter beantragte Unterschutzstellung der Nutzung der streitbetroffenen Liegenschaften als Warenhaus. Diesbezüglich lässt sich der Rekurschrift im Wesentlichen Folgendes entnehmen:

Der Schutz gemäss Gesetz und Verordnung könne sich auf das Innere von Schutzobjekten erstrecken und sich auch auf die Raumschale beziehen. Es gehe um die Lesbarkeit des Zeugnisses als Denkmal. Im Fall des Kaufhauses Füglistaller in Basel habe das Bundesgericht nicht nur die Aussenfassade unter Schutz gestellt, sondern auch die Innenraumelemente, welche für ein typisches Kaufhaus sprächen (u.a. Galerien, Verkaufsbereich).

Weitere Anordnungen könnten sich insbesondere auch auf die Nutzung von Gebäuden, Gebäudeteilen oder Freiräumen erstrecken (§ 25 Abs. 2 Abschnitt 6 der Natur- und Heimatschutzverordnung [NHV]). Eine genügende Normdichte und Normstufe für den Schutz einer Nutzung sei somit gegeben, zumal § 203 Abs. 1 lit. c PBG politische, wirtschaftliche und soziale Zeugnisse schützen wolle.

Die Denkmalpflege-Wissenschaft erkenne im Schutz von Nutzungen eine wichtige Funktion des neueren Heimatschutzrechts und damit ein gewichtiges öffentliches Interesse. Sie habe bereits in den 1970er- und 1980er-Jahren das Hauptproblem von Innenstädten in der Diskrepanz zwischen alten Strukturen einerseits und dem oft vorhandenen Anspruch an moderne, vor allem wirtschaftlichere Nutzungen andererseits gesehen. Diese Diskrepanz könne nur gemildert werden, wenn man auch die Nutzung als erhaltenswert betrachte und

damit die sozialen Strukturen einer Stadt schütze. So spreche sich zum Beispiel Norbert Huse wie folgt für eine enge Verbindung von Bausubstanz und Nutzung aus: «Der Grundkonflikt zwischen modernen Funktionen und überkommenen Strukturen kann auf die Dauer überhaupt nur dann zu einer plausiblen Erhaltungsbegründung führen, wenn man die baulichen Strukturen im Zusammenhang sieht mit den sozialen. Nicht allein die vorhandenen Formen gilt es zu erhalten, sondern auch die Nutzungen...» (Norbert Huse, Denkmalpflege: Deutsche Texte aus drei Jahrhunderten, 1984, S. 213).

Auch Georg Mörsch, emeritierter Professor für Denkmalpflege an der ETH Zürich, spreche sich für die Möglichkeit eines Schutzes von Nutzungen und eine integrale Stadtentwicklung aus (Georg Mörsch, Denkmalpflege und Stadtentwicklung, in: Ders., Aufgeklärter Widerstand: Das Denkmal als Frage und Aufgabe, 1989, S. 28f.).

Die klare Haltung der Wissenschaft habe sich 1987 in der Charta von Washington materialisiert, welcher eine sogenannt «persuasive» Wirkung auf das Recht zugeschrieben werde. So gelte es gemäss Punkt 2 der Charta, den historischen Charakter der Stadt und alle jene materiellen und geistigen Elemente, in denen sich dieser Charakter ausdrücke, zu bewahren. Lehre und Rechtsprechung bejahten ebenfalls das eminente öffentliche Interesse am Erlass von Nutzungsvorschriften.

Im angefochtenen Beschluss sei der Schutz der Nutzung als Warenhaus nicht einmal thematisiert worden. So sehe denn das bewilligte Bauprojekt neu einen überwiegend sehr kleinteiligen Innenausbau für Büro- und Geschäftsräume vor.

Das Gutachten des Amtes für Städtebau vom 8. April 2013 wie auch schon der Eintrag im Inventar der schutzwürdigen Objekte von kommunaler Bedeutung liessen jegliche Überlegungen zum Schutz der bestehenden Warenhausstruktur im Inneren und zum Schutz der Nutzung vermissen. Die Gutachten Rooch und Bärtschi wiesen auf die weit über 100-jährige Nutzungskontinuität als Warenhaus hin. Damit kämen baukünstlerische und wirtschaftliche Zeugenschaften in seltener Übereinstimmung zur Geltung. Das Gutachten Rooch hebe hierzu hervor, dass dieses Zeugnis bei der Bevölkerung offensichtlich besonders tief verwurzelt sei. Das Schutzobjekt repräsentiere als einziges der noch vorhandenen Warenhäuser alle Bevölkerungsschichten und trage massgeblich zum sozialen Leben der unteren Bahnhofstrasse bei. Die grosse Medienresonanz und die rekordhohe Anzahl von Leserkommentaren, welche auf die Schliessungspläne gefolgt seien, seien Beleg hierfür. Bei der Frage nach dem Schutz der inneren Warenhausstruktur, d.h. insbesondere der öffentlich zugänglichen grosszügigen Raumfolgen und der Warenhausnutzung, gehe es somit nicht um eine akademische Debatte, sondern um die Abklärung eines historischen Zeugnisses, dessen Schutz von einem grösseren Teil der Bevölkerung bejaht würde. Im Fall des Kuchlin-Theaters in Basel habe das Bundesgericht eine von zahlreichen Personen unterzeichnete Petition als ein nicht unbeachtliches Indiz für die breite Zustimmung für den Schutz dieses Theaters beurteilt. Dieses sei nach zunächst ablehnender Haltung der

zuständigen Behörden vom Bundesgericht auch mit seiner inneren Ausstattung unter Schutz gestellt worden.

Zusammenfassend bestünden deutliche Hinweise darauf, dass die öffentlich zugängliche und grosszügige Innenraumstruktur sowie die Nutzung als Warenhaus als Teil der wichtigen Zeugenschaft gelten müssten.

In der Replik wird dieser Standpunkt weiter ausgeführt. Insbesondere hält der Rekurrent daran fest, dass das Zürcher Recht die Unterschützstellung einer Nutzung zulasse.

Vorinstanz und Mitbeteiligte sprechen sich gegen eine Unterschützstellung der Warenhausnutzung aus.

6.1 Nach Art. 26 der Bundesverfassung (BV) ist das Eigentum gewährleistet. Als Bestandesgarantie schützt die Eigentumsgarantie die konkreten, individuellen Eigentumsrechte vor staatlichen Eingriffen. Staatliche Beschränkungen des Eigentums sind nur zulässig, wenn sie – als eine von mehreren Voraussetzungen – auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen. Je nach Schwere des Eingriffs werden verschieden hohe Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gestellt (Art. 36 BV; Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., 2012, Rz. 599 ff.).

Zuständig für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone (Art. 78 Abs. 1 BV). Im Kanton Zürich ist der Natur- und Heimatschutz im III. Titel des Planungs- und Baugesetzes und in der Natur- und Heimatschutzverordnung geregelt.

Soweit es um den Ortsbild- und Denkmalschutz geht, findet sich die gesetzliche Grundlage in § 203 Abs. 1 lit. c PBG. Danach sind Schutzobjekte Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind oder die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung.

6.2 Zunächst ist zwischen Ortsbild- und Denkmalschutz zu unterscheiden. Objekte des Ortsbildschutzes sind die in § 203 lit. c PBG genannten, in der Regel grösseren Baugesamtheiten, die in erster Linie mit dem Erlass von Kernzonen planungsrechtlich geschützt werden (§ 50 und § 205 lit. a PBG; § 23 Abs. 1 und § 24 NHV). Kernzonenvorschriften verlangen bei Neuüberbauungen die Übernahme wesentlicher Merkmale des tradierten Ortsbildes, beinhalten aber keinerlei Substanzerhaltungspflichten, womit grundsätzlich der gesamte Altbestand einer Kernzone ersetzt werden kann. Die streitbetroffenen Gebäude liegen gemäss der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO) in der Kernzone City. Ersatzbauten hätten den Kubus und das wesentliche Erscheinungsbild der bestehenden Gebäude zu übernehmen (Art. 28 BZO). Diese planerische Schutzmassnahme wäre klar unzureichend. Dementsprechend wurden die beiden Gebäude unter Denkmalschutz gestellt.

Der Denkmalschutz erfasst Einzelgebäude und kleinere Gebäudegruppen (§ 23 Abs. 2 NHV) sowie Teile und Zugehör von Gebäuden (§ 203 Abs. 1 lit. c PBG; namentlich Brunnen, Skulpturen, Portale, Türen, Treppen, Schilder, Wand- und Deckentäfer, Böden, eingebaute Schrankpartien, Gitterwerke, Stukkaturen, Öfen, Inschriften, Wand- und Deckenmalereien sowie andere Gegenstände und Anlagen der Baukunst, seien sie vollständig oder nur fragmentarisch vorhanden; § 23 Abs. 3 NHV).

Der Denkmalschutz ist weiter in § 25 NHV mit dem Marginale «Besondere Anordnungen» geregelt. Als besondere Anordnungen, insbesondere zum Schutz von Einzelobjekten, sind Vorschriften zu erlassen und Verfügungen zu treffen über die Zulässigkeit von tatsächlichen Veränderungen des Schutzobjektes, dessen Pflege und Unterhalt und allfällige Restaurierungen, welche die Zerstörung, den Zerfall oder die Beeinträchtigung von Denkmalschutzobjekten und ihrer Umgebung verhindern (§ 25 Abs. 1 NHV). Nach Absatz 2 können «insbesondere Vorschriften aufgestellt und Verfügungen getroffen» werden über die Bewilligungspflicht, den Abbruch, bauliche Veränderungen am Äusseren und im Innern sowie in der Umgebung, Materialwahl und Farbgebung, technische Anlagen wie Reklameeinrichtungen, Aussenantennen, Hauszuleitungen, Liftaufbauten, Entlüftungen, Sonnenkollektoren, die Nutzung der Gebäude oder von Gebäudeteilen sowie von Freiräumen, Pflege und Unterhalt sowie Restaurierung.

Denkmalschutz beinhaltet somit Substanzschutz. Das Objekt ist zu erhalten, zu unterhalten, zu pflegen und nötigenfalls zu restaurieren. Zugleich können bauliche Änderungen zugelassen werden. All dies ist in der Denkmalschutzanordnung örtlich und sachlich genau zu umschreiben (§ 207 Abs. 1 PBG). Die Anordnung erfolgt namentlich mittels Verfügung oder Vertrag (§ 205 lit. b und c PBG).

6.3.1 Die streitbetroffenen Gebäude sind einerseits als wichtige Zeugen namentlich (aber mit Blick auf das Naefenhaus nicht nur) der Warenhausarchitektur und andererseits auf Grund ihrer strassenraumprägenden Wirkung schutzwürdig. Sie wurden vertraglich unter Denkmalschutz gestellt.

Der Schutzzumfang umfasst einerseits das Äussere der beiden streitbetroffenen Gebäude bis ins Detail. Ferner wurden auch die wesentlichen Teile des Gebäudeinneren unter Schutz gestellt. Im Einzelnen sind dies:

Im Gebäude Bahnhofstrasse 75 und Lintheschergasse 2 die Primärkonstruktion aus Eisenbeton mit den tragenden Wänden und Stützen und der Dachstuhl; die originalen Betonhourdis-Decken, soweit es die Gebäudestatik zulässt; das Treppenhaus C in der Gebäudeecke Bahnhof-/Uraniastrasse vom 1. Obergeschoss bis in das Attikageschoss mit den original erhaltenen Bauteilen wie den Treppenstufen, den Podesten, den Geländern und den Handläufen; die Treppenhäuser A und B an der Lintheschergasse 2 vom Erdgeschoss bis in das 4. Obergeschoss mit den original erhaltenen Bauteilen wie den Treppen aus Kunststein, den Podesten und den originalen keramischen Wand- und Bodenbelägen; zudem die Handläufe sowie die Holzbrüstungen im Bereich der Fenster.

Im Innern des Gebäudes Bahnhofstrasse 79 und Lintheschergasse 8 wurden unter Schutz gestellt die Primärstruktur aus Eisenbeton mit den tragenden Wänden und Stützen sowie der Dachstuhl; die originalen Betonhourdis-Decken, soweit es die Gebäudestatik zulässt; das innenliegende Haupttreppenhaus E vom 1. Untergeschoss bis in das 5. Obergeschoss mit den original erhaltenen Bauteilen wie den Treppen, den Podesten, den Bodenflächen aus Marmor und Granit sowie die Wandverkleidungen aus Marmor; schliesslich die Treppengeländer und -brüstungen und die Handläufe.

Im Innern nicht unter Schutz gestellt wurde demgegenüber die Nutzung als Warenhaus, und zwar weder im Umfang der heute so genutzten Flächen noch auch nur von Teilen hiervon. Mit allfälligen sich aus der Unterschutzstellung der Bausubstanz einschliesslich kleinmassstäblicher Bauteile ergebenden Einschränkungen ist das Gebäudeinnere mithin nutzungsmässig freigegeben.

6.3.2 Gemäss dem auf dem vereinbarten Schutzzumfang beruhenden, bewilligten Umbau- und Umnutzungsprojekt wird das Manorgebäude und das Naefenhaus im 1. Untergeschoss, im Erdgeschoss und im 1. Obergeschoss zu einzelnen Ladengeschäften und im 2. bis 5. Obergeschoss zu Bürozzwecken umgenutzt.

Ferner werden die beiden Gebäude umfassend saniert. Im Einzelnen werden die Natur- und Kunststeinfassaden, die Holzfenster und die Bleiglasfenster von Otto Morach denkmalgerecht saniert. Das Dach wird innen gedämmt und erhält eine neue Dacheindeckung. Auf dem innerhalb des Blockrandes befindlichen Flachdach wird die notwendige feuerpolizeiliche und klimatechnische Infrastruktur installiert. An der Lintheschergasse 2 wird eine zusätzliche Erschliessung der Laden- und Büroggeschosse realisiert. Die Treppenhäuser in den Treppenhautürmen A und B an der Lintheschergasse 2 werden in der vorgeschriebenen Mindestbreite ausgebildet. Die (früher mehrfach veränderten) Dachflächen zwischen den Treppenhautürmen A und B werden neu gestaltet. Schliesslich wird auch die aus den 1960er-Jahren stammende umlaufende Vordachanlage über dem Erdgeschoss beseitigt.

Im Innern werden die bestehenden Treppenhäuser saniert und die originalen Oberflächen aufgearbeitet. Die Fenster und Bleiglasfenster werden raumseitig mit einer Fensterschicht versehen. Der ursprüngliche, später geschlossene Lichthof wird ab dem 2. Obergeschoss wieder geöffnet.

Die Baubewilligungen (Stammbaubewilligung und Projektänderungsbewilligung) wurden unter der Bedingung der Rechtskraft des vorliegend zu beurteilenden Unterschutzstellungsbeschlusses erteilt. Diese Verknüpfung von Unterschutzstellung und Baubewilligung bildet Thema in zwei parallelen Rekursverfahren.

6.4.1 Der Denkmalschutz, wie er in § 203 Abs. 1 lit. c PBG ausgestaltet ist, bezweckt nebst der Erhaltung siedlungs- oder landschaftsprägender Bauten die Erhaltung historischer Baudenkmäler. Einer Baute können gegebenenfalls beide Qualifikationen zukommen, wie dies beim streitbetroffenen Objekt der Fall ist. Hier zu thematisieren ist der Schutz auf Grund des Zeugniswertes, also die

Erhaltung von Baudenkmalern. Je nach Zeugniswert kann auch das Gebäudeinnere dazugehören. Regelmässig geht es indes um die Erhaltung von «Gebautem», also um den Schutz materieller Kulturgüter. Gebäudenutzungen, d.h. raumgebundene menschliche Tätigkeiten jeder Art, können demgegenüber nicht unter Denkmalschutz gestellt werden. Dies auch dann nicht, wenn Gebäude und Nutzung eine klar in Erscheinung tretende historische Einheit bilden. Die gottesdienstliche Nutzung des Grossmünsters in der Stadt Zürich, wenn gleich jahrhundertalter Tradition folgend und aufs Engste mit dem Gebäude verbunden, ist nicht denkmalschutzfähig. Nicht einmal Nutzungen, die selber als immaterielles Kulturgut betrachtet werden können bzw. mit einem solchen in engem Zusammenhang stehen, sind schutzfähig. Zunftveranstaltungen in historischen Zunftlokalen in Zunfthäusern im Anschluss an das Zürcher Sechseläuten, das als immaterielles Kulturerbe eingestuft werden kann (www.bak.admin.ch/kulturerbe), können nicht unter Denkmalschutz gestellt werden. Selbstredend nicht weniger fallen Nutzungen ausser Betracht, die nicht als immaterielles Kulturgut einzustufen sind, wie dies bei einer Warenhausnutzung der Fall ist – an welcher Wertung auch nichts ändert, dass die «Erfindung» des Warenhauses sozial-, wirtschafts- und architekturhistorisch unzweifelhaft sehr bedeutsam war und trotz der peripheren Einkaufszentren bis auf den heutigen Tag geblieben ist.

6.4.2 Das Gesagte wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass gemäss § 25 Abs. 2 Abschnitt 6 NHV «Vorschriften aufgestellt und Verfügung getroffen werden» können über «die Nutzung der Gebäude oder von Gebäudeteilen sowie von Freiräumen». Dieser Wortlaut besagt nicht, dass Nutzungen unter Schutz gestellt, sondern nur, dass Nutzungen geregelt werden können. Bei der Natur- und Heimatschutzverordnung handelt es um eine vom Regierungsrat gestützt auf § 359 PBG erlassene und vom Kantonsrat genehmigte Vollziehungsverordnung. Mit einer solchen Verordnung können keine neuen, nicht schon im Gesetz enthaltenen Pflichten statuiert werden (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., 2010, Rz. 138).

Die abschliessend formulierte Bestimmung von § 203 Abs. 1 lit. c PBG erwähnt Nutzungen als Schutzobjekte nicht. Die Konsultation der Protokolle der Kommission zur Beratung des Antrags des Regierungsrats vom 5. Dezember 1973 zu einem Gesetz über die Neuordnung des Planungs- und Baurechts (Vorlage 1928; S. 521 ff. und S. 811 ff.) ergibt, dass es die Kommission bei der Beratung der damaligen Bestimmung von § 189 des Antrags des Regierungsrates vom 5. Dezember 1973 (heute § 203 PBG) nie auch nur in Erwägung zog, dass Nutzungen Schutzobjekte sein könnten. Solches war bei der Beratung schlicht kein Thema. Als weitestgehende Massnahme wurde in der Beratung beantragt, die Aufzählung der Denkmalpflegeobjekte um das Zugehör zu ergänzen. Begründet wurde dieser Antrag unter anderem mit dem Hinweis auf das Stadtzürcher Café Odeon (29. Sitzung vom 22. August 1974, Antrag Jagmetti; Prot. S. 529). In der Folge hiess die Kommission diesen Antrag gut (Prot. S. 532) und fand besagte Klausel Eingang in den Kommissionsantrag vom 20. Dezember 1974. In der 45. Sitzung vom 11. November 1974, Prot. S. 823, findet sich die Äusserung: «Ein Beispiel zu lit. d: Die Möblierung im Café Odeon trotz Zweckänderung». Diese Äusserung bzw. deren Protokollierung ist zwar nur eingeschränkt verständlich. Immerhin ergibt

sich aus diesem Votum, dass die Zweckänderung des einstigen Literatencafés mit hochwertigem Interieur in der Kommission ein Thema bildete. Dessen ungeachtet wurde die Unterschutzstellung von Nutzungen nicht einmal erwähnt. Geschlossen wurde vielmehr einzig auf die trotz (oder eben wegen) der Zweckänderung (zu erhaltende) «Möbliierung».

Mit der Revision des Planungs- und Baugesetzes vom 1. September 1991, in Kraft seit 1. Februar 1992, ist der Wortlaut von § 203 Abs. 1 lit. c PBG teilweise geändert worden. In der ursprünglichen Fassung vom 7. September 1975 lautete die Bestimmung: «Orts-, Quartier-, Strassen- und Platzbilder, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind oder die ein Landschaftsbild wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung». Ein Abgleich mit dem vorstehend unter Ziffer 6.1. wiedergegebenen heute geltenden Wortlaut ergibt ohne weiteres die Unerheblichkeit dieser Revision für das vorliegende Prozessthema.

6.4.3 Die Nichterwähnung von Nutzungen in § 203 Abs. 1 lit. c PBG kann demnach nur dahin gehend verstanden werden, dass solche als Schutzobjekte von vornherein nicht in Betracht fallen. Wortlaut des Gesetzes und Wille des Gesetzgebers stimmen einwandfrei überein, womit jeder Raum für eine abweichende Auslegung des Gesetzes entfällt (zur Auslegungsmethodik vgl. Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., 2012, Rz. 90 ff.).

Würde davon ausgegangen, der Verordnungsgeber habe mit der Klausel von Abschnitt 6 der Bestimmung von § 25 Abs. 2 NHV die Möglichkeit zur Unterschutzstellungen von Nutzungen eröffnen wollte, wäre dieser Norm zufolge ihres klaren Widerspruchs mit dem übergeordneten Recht die Anwendung zu versagen (akzessorische Normenkontrolle; vgl. hierzu Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. A., 2014, § 20 Rz. 23 ff.).

Wesentlich näherliegend ist es indes, § 25 Abs. 2 Abschnitt 6 NHV als Grundlage zu verstehen, um Beeinträchtigungen von Schutzobjekten erforderlichenfalls auch mit Nutzungsvorschriften verhindern zu können. Nach § 207 Abs. 1 Halbsatz 1 PBG verhindern Schutzmassnahmen Beeinträchtigungen von Schutzobjekten. Ohne § 25 Abs. 2 Abschnitt 6 NHV wäre unklar, ob hierzu auch Nutzungen und nicht nur bauliche Massnahmen untersagt werden können. § 207 Abs. 1 Halbsatz 1 PBG wäre mithin nur unzureichend ausgeführt. Soll beispielsweise in einem Raum mit konservatorisch heiklen schutzwürdigen Innenmalereien ein privater Zigarrenrauchclub eingerichtet werden, schafft die in Rede stehende NHV-Bestimmung eine einwandfreie Verbotgrundlage. Nur hierfür dient die fragliche Norm.

6.5.1 Die Nichtschutzfähigkeit von Nutzungen gemäss Planungs- und Baugesetz ergibt sich auch aus dem Bundesgerichtsentscheid 1P.660/1991 vom 18. November 1992. In jeden Fall ging es um die Unterschutzstellung eines Stadtzürcher Kinos, das als «Kino Seefeld» am 19. Oktober 1922 seinen Betrieb aufnahm und als «Kino Razzia» Ende März 1989 seinen Betrieb

einstellte. Der Stadtrat von Zürich stellte mit Beschluss vom 11. April 1990 das Kinogebäude gesamthaft unter Denkmalschutz. Geschützt wurden das Gebäudeäussere, bestehend aus den Fassaden und dem Dach, sowie im Gebäudeinnern die konstruktive Gebäudestruktur (Böden, Geschossdecken, Tragmauer und Dachstuhl), die architektonische und technische Ausstattung, soweit sie auf die Zeit vor dem Umbau im Jahre 1952 zurückging, und die Wand- und Deckenmalereien, welche unter der Verkleidung der Renovation von 1952 abgesehen von kleineren Beschädigungen erhalten geblieben waren. Hiergegen klagten die Eigentümer bis vor Bundesgericht.

Die kantonalen Instanzen hatten übereinstimmend die Schutzwürdigkeit der äusseren Fassade und der Wand- und Deckenmalereien im Innern des Kinogebäudes bejaht. Sie sprachen diesen Teilen nicht nur einen überragenden architektonischen und künstlerischen Wert zu, sondern hoben auch die kulturhistorische Bedeutung des Objektes als eines der gesamtschweizerisch letzten Zeugen der Kinoarchitektur aus der Zeit des Stummfilms hervor. Das Bundesgericht kam gestützt auf zwei Gutachten und nach Durchführung eines Delegationsaugenscheins zum Schluss, das Kinogebäude bzw. dessen unter Schutz gestellte Teile seien ein bedeutendes Denkmal. Dessen Ausstrahlung dürfte sogar über den lokalen Rahmen hinausgehen. Dementsprechend bestehe ein sehr gewichtiges öffentliches Interesse an deren Erhaltung.

6.5.2 Nachdem der Kinobetrieb im streitbetroffenen Gebäude 1989 eingestellt worden war, stellte sich dem Bundesgericht die Frage, ob die Unterschutzstellung im fraglichen Umfang auch gerechtfertigt sei, wenn die Nutzung des Gebäudes als Kino nicht mehr weitergeführt wurde. Die damaligen Beschwerdeführer hatten dies mit der Begründung verneint, die Wand- und Deckenmalereien seien nur bei gleichzeitiger Nutzung des Raums als Kinosaal erhaltenswert. Sie hätten aber den Kinobetrieb aufgegeben, weshalb die Schutzanordnung ihre Berechtigung verloren habe.

Das Bundesgericht erwog hierzu: «Den Beschwerdeführern kann mit der Unterschutzstellung die Weiterführung des Kinobetriebs nicht vorgeschrieben werden. Es ist auch nicht möglich sicherzustellen, dass der ehemalige Kinoraum weiterhin der Öffentlichkeit zugänglich bleibt. Aus der Sicht des Denkmalschutzes erscheint zwar die Erhaltung des Kinobetriebs und die Gewährleistung des öffentlichen Zugangs zum ehemaligen Kinoraum wünschenswert. Entscheidend – und aus den zwei erwähnten Gutachten geht nichts anderes hervor – ist jedoch beides nicht. Der ehemalige Innenraum des Kinos Seefeld behält unabhängig von seiner ehemaligen Funktion als Kinosaal einen Eigenwert, eine Ausstrahlung, die sich keineswegs nur den Kinobesuchern, sondern ebenso sehr andern Besuchern mitteilt und deren Interesse zu wecken vermag. Zu beachten ist auch, dass bei der Anordnung von Denkmalschutzmassnahmen die künftigen Verwendungen eines Schutzobjektes kaum je für immer feststehen. Auch eine heute noch bestehende Kinonutzung könnte später einmal aufgegeben werden. Daher muss es genügen, dass im Zeitpunkt der Unterschutzstellung jedenfalls Nutzungen möglich sind, bei denen das Denkmal seine Aussage und 'Lesbarkeit' behält.

Wie der Beschwerdeführer selber ausführt, gibt es für ihr ehemaliges Kinogebäude durchaus solche Verwendungszwecke. Die Erhaltung der Wand- und Deckenmalereien erschiene etwa bei einer Nutzung als Büro- oder Ausstellungsraum keineswegs als ungerechtfertigt. Unter diesen Umständen vermindert die Aufgabe des Kinobetriebs das öffentliche Interesse an der Unterschutzstellung der Wand- und Deckenmalereien nicht entscheidend» (E. 3.d).

6.5.3 Das Bundesgericht hat demnach klar verneint, dass der Eigentümerschaft die Weiterführung der angestammten Nutzung vorgeschrieben werden kann. Dies, obwohl es die Erhaltung des Kinobetriebs aus der Sicht des Denkmalschutzes als wünschenswert einstufte. Dass das Bundesgericht auf § 25 Abs. 2 Abschnitt 6 NHV nicht Bezug nahm, stellt die klare Feststellung der fehlenden Rechtshandhabe nicht in Frage. Diese Feststellung wird auch nicht dadurch relativiert, dass sie in einem anderen Zusammenhang getroffen wurde, nämlich im Kontext mit der Frage, ob die Unterschutzstellung des Gebäudeinnern auch noch dann verhältnismässig sei, wenn die Nutzung nicht mehr weiter geführt werde, ja nicht einmal die Zugänglichkeit des Gebäudeinnern für die Öffentlichkeit gewährleistet sei. Im Gegenteil stellte sich damit die Frage der Schutzfähigkeit der Nutzung dem Bundesgericht sogar noch zugespitzt, indem bei Verneinung der Verhältnismässigkeit nicht nur die Nutzung, sondern auch das als wertvoll erkannte Gebäudeinnere nicht hätte unter Schutz gestellt werden können.

6.5.4 Auch aus den vom Rekurrenten angeführten Rechtsmittelentscheiden ergibt sich nichts anderes.

In BGE 109 Ia 257 (von 1983) betreffend das bereits vorstehend erwähnte Café Odeon in Zürich ging es um die Unterschutzstellung des Innenraums des Cafés. Dieser Entscheid gilt als Referenzentscheid für die Unterschutzstellung von Innenräumen (Elsbeth Wiederkehr Schuler, Denkmal- und Ortsbildschutz, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Zürcher Verwaltungsgerichts, Zürich 1999, S. 105), die heute bei entsprechendem Denkmalwert gang und gäbe ist. Besagtem Entscheid ist auch nicht ansatzweise zu entnehmen, dass auch Nutzungen unter Schutz gestellt werden könnten. Vielmehr führte das Bundesgericht aus, der Schliessung des Café-Betriebes komme keine entscheidende Bedeutung zu. Das Café Odeon sei zwar als typisches Wiener Kaffeehaus konzipiert worden, doch komme dem Innenraum heute unabhängig von dessen Betrieb ein schutzwürdiger Eigenwert zu. Der Umstand, dass die ehemaligen Strukturen nicht aufrechterhalten würden, vermöge das öffentliche Interesse an einer Denkmalschutzmassnahme nicht wesentlich zu beeinträchtigen. Andernfalls könnten zum Beispiel auch alte Mühlen, Patrizierhäuser oder Klöster nicht unter Schutz gestellt werden (E. 5.c). Diese Erwägungen vermögen den Rechtsstandpunkt des Rekurrenten offenkundig nicht zu stützen. Das Bundesgericht hatte auch schon hier den Standpunkt eingenommen, dass die Umnutzung – die eine Hälfte des Caféhauses wurde abgetrennt und in eine Boutique (heute Apotheke) umgenutzt – am öffentlichen Interesse an der Unterschutzstellung nichts ändert. Hierbei setzte es stillschweigend voraus, was es später im Entscheid betreffend das Kino Razzia

explizit zu Grunde legte, dass nämlich die Weiterführung der ursprünglichen Nutzung nicht vorgeschrieben werden kann.

Mit dem vom Rekurrenten angeführten Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2011.00676 wurde das Urteil der Baurekurskommission II (heute 2. Abteilung des Baurekursgerichts) vom 26. Oktober 2010 aufgehoben, mit welchem die Rekursinstanz die Schutzwürdigkeit eines Wohnhauses verneint und die angefochtene Schutzanordnung aufgehoben hatte, und wurde die Sache zur weiteren Prüfung der Schutzanordnung an die Rekursinstanz zurückgewiesen. Im Folgeentscheid des Baurekursgerichts (BRGE II Nr. 0023/2013 vom 19. Februar 2013) ging es unter anderem um die beantragte Aufhebung einer Anordnung in der Schutzverfügung, welche lautete: «(...) Wohnungen müssen dem Wohnen erhalten bleiben, wobei Einrichtungen kleinerer Ateliers und Praxen für gewerbliche oder freiberufliche Tätigkeiten (...) zulässig sind.» Mit der Begründung, die Unterschutzstellung eines Wohnhauses verlange nicht, auch das Wohnen selbst unter Schutz zu stellen, hob das Baurekursgericht die angefochtene Anordnung auf (E. 4). Jener Rekursentscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Aus dem Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts ergibt sich nirgends auch nur ansatzweise die Schutzfähigkeit von Nutzungen, in jenem Fall also der Wohnnutzung, andernfalls das Baurekursgericht an diese Auffassung gebunden gewesen wäre (§ 64 Abs. 2 Satz 2 VRG).

Die vom Rekurrenten angeführten Urteile, die nicht Objekte im Kanton Zürich betreffen (BGr 1P.79/2005 sowie BGE 118 Ia 384 und 120 Ia 270 [alle drei Kanton Basel]; ferner BGE 126 I 219 [Kanton Genf]), sind von vornherein nicht einschlägig, weil sich die Frage, was als Objekt von Denkmalschutzanordnungen in Betracht fällt, ausschliesslich nach kantonalem Recht beurteilt. Nach Bundesrecht entscheidet sich die Frage der Verhältnismässigkeit von Schutzmassnahmen (Art. 36 Abs. 3 BV), die sich vorliegend mangels einer kantonalrechtlichen Grundlage zur Unterschutzstellung von Nutzungen gar nicht erst stellt.

6.5.5 Die Auffassung, dass Nutzungen gemäss Planungs- und Baugesetz nicht schutzfähig sind, hat sich schliesslich auch die Lehre zu Eigen gemacht. «Nicht unter Denkmalschutz gestellt und damit erhalten werden kann die Nutzung des geschützten Objekts, welche unter Umständen mit der inneren Ausstattung in einem engen Zusammenhang steht» (Wiederkehr Schuler, S. 104).

6.6.1 Demnach ergibt sich, dass für die vom Rekurrenten beantragte Unterschutzstellung der bestehenden Warenhausnutzung keine gesetzliche Grundlage besteht. Nutzungen fallen nicht unter die Schutzobjekte gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG. Der Denkmalbegriff im III. Titel des Planungs- und Baugesetzes umfasst die Nutzungen nicht. Hieran ändert auch die vom Rekurrenten angeführte «Charta von Washington» nichts.

Dies konnte – und musste – die Rekursinstanz in voller Ausschöpfung ihrer Kognition prüfen (Marco Donatsch, § 20 Rz. 86 in fine).

Mithin fällt die beantragte Unterschutzstellung der bestehenden Warenhausnutzung ausser Betracht.

Angesichts dieses Schlusses erübrigt es sich, auf die – wenn gleich privatgutachtlich sehr qualifiziert unterlegten – Ausführungen des Rekurrenten über die hohe Qualität der streitbetroffenen Gebäude als Zeuge der Warenhausarchitektur im Einzelnen Bezug zu nehmen (Gutachten Prof. Dr. Alarich Roach vom 28. Februar 2014; Gutachten Dr. Hans-Peter Bärtschi vom 20. Dezember 2013). Geschichte und Qualität des streitbetroffenen Schutzobjektes sind bekannt. Nicht um diese geht es indes und auch nicht um die Frage, ob eine Baute aus denkmalpflegetheoretischer Sicht nur zusammen mit seiner angestammten Nutzung adäquat erhalten werden kann bzw. ob dies auf das streitbetroffene Schutzobjekt so zutrefte. Entscheidend ist das Legalitätsprinzip (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV), welches Eingriffe in das Eigentum ohne genügende gesetzliche Grundlage untersagt.

6.6.2 Wird die Warenhausnutzung nicht unter Schutz gestellt, ist auch kein Grund zu erkennen, «die weiten, frei zugänglichen Innenräume» zu schützen. Eine solche Anordnung würde auf ein Verbot der Herrichtung fester innerer Raumeinteilungen etwa zu Bürozzwecken hinauslaufen. Die schutzwürdige Bausubstanz wird mit Unterteilungen nicht geschädigt. Eine Freihaltung gleichsam als Reminiszenz an die frühere Warenhausnutzung kann ernstlich nicht in Betracht fallen. Ohnehin zeichnet sich die bestehende Warenhausnutzung just dadurch aus, dass die Geschossflächen, wenn auch wohl weitestgehend variabel, völlig verstellbar sind.

Damit fällt es auch ausser Betracht, die Vorinstanz unter Aufhebung des angefochtenen Beschlusses «zur vertieften Prüfung der Schutzwürdigkeit anzuweisen». Es ist nicht zu erkennen und wird vom Rekurrenten denn auch nicht benannt, was an Bauteilen im und am Gebäude mehr unter Schutz gestellt werden könnte.

6.6.3 Nur bemerkungsweise sei schliesslich festgehalten, dass die Erhaltung schutzwürdiger Bauten in der Praxis in zahlreichen Fällen mit Umnutzungen verbunden ist. So wird heute im vorerwähnten Kino Razzia unter Wahrung von Gebäude und Interieur ein Restaurant betrieben. Als frühes Beispiel einer geglückten Synthese von Denkmalschutz und Umnutzung ist die stadtbekannte Mühle Tiefenbrunnen zu nennen. Alsdann ist etwa auf die Bauten der Kaserne hinzuweisen, ein Ensemble von überkommener Bedeutung (RRB Nr. 917 vom 7. Juni 2000); Reithalle und Stallungen bilden heute die Kulturinsel Gessnerallee mit dem Theaterhaus Gessnerallee und dem Restaurant Reithalle. Schliesslich ist an die ehemaligen grossen Industrieareale in Zürich Stadtkreis 5 (heute Schiffbau-Theater, Puls 5, Maaghalle etc.) zu erinnern. Alle diese Zeugen der Vergangenheit haben dank Umnutzungen ihren festen Platz in der Gegenwart und bilden Teil der gelebten Stadt. Die geltenden gesetzlichen Grundlagen und ihre Anwendung haben sich bewährt. Entgegen jeder kulturellen, technologischen oder ökonomischen Realität Nutzungen konservieren zu wollen, mithin vorliegend der Eigentümerschaft den Betrieb eines Warenhauses in den streitbetroffenen Gebäuden vorzuschreiben, hätte mit sinnvollem Denkmalschutz nichts mehr zu tun. Die Praxisferne des

rekurrentischen Ansinnens zeigen auch die vorstehend genannten Beispiele: Es wären u.a. Hallenindustrie und die Kavallerie unter Schutz zu stellen gewesen.

Um Einkaufsmöglichkeiten zu fördern und zu wahren, besteht die raumplanungsrechtliche Grundlage von § 49a Abs. 3 Satz 2 PBG, wonach mit der Bau- und Zonenordnung in Kern-, Quartiererhaltungs- und Zentrumszonen für geeignete Lagen bestimmt werden kann, dass im Erdgeschoss nur Läden und Gaststätten zulässig sind. Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich enthält eine solche Vorschrift nicht. Andernfalls wäre sie mit dem Umbauvorhaben eingehalten; im Erdgeschoss der beiden streitbetroffenen Gebäude sind Läden vorgesehen.

7.1 Zusammenfassend ergibt sich, dass der Rekurs abzuweisen ist.