

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.243 vom 24. November 2021

BS Appellationsgericht, 2021-11-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2020.243

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.243 du 24 novembre 2021

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.243 del 24 novembre 2021

Erwägungen

E. 1

1.1 Angefochten ist vorliegend ein Beschluss des Regierungsrats vom 20. Dezember 2020, mit welchem die Liegenschaft Reservoirstrasse 240, Basel ins Kantonale Denkmalverzeichnis aufgenommen wurde. Gemäss § 28 des Denkmalschutzgesetzes (DSchG; SG 497.100) richtet sich die Anrufung des Verwaltungsgerichts nach den allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG, SG 270.100). Nach § 10 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes unterliegen Verfügungen des Regierungsrates der Beurteilung durch das Verwaltungsgericht. Damit ist dessen Zuständigkeit gegeben, wobei der Entscheid in die Spruchkompetenz des Dreiergerichts fällt (§ 92 Abs. 1 Ziff. 11 und § 99 des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG, SG 154.100]). Als Eigentümer sowie Adressat des angefochtenen Entscheids ist der Rekurrent vom angefochtenen Entscheid direkt betroffen und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Abänderung, weshalb er nach § 13 Abs. 1 VRPG rechtsmittellegitimiert ist. Auf den form- und fristgerecht eingereichten Rekurse ist deshalb grundsätzlich einzutreten.

1.2 Der Rekurrent beantragt mit seinem Rekurs die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Nichtaufnahme der Liegenschaft Reservoirstrasse 240 ins Denkmalverzeichnis (Rechtsbegehren 1) und die Streichung der Liegenschaft aus dem Inventar der schützenswerten Kulturobjekte (Rechtsbegehren 2). Inhalt des angefochtenen Entscheids war ausschliesslich die Eintragung der Liegenschaft in das Denkmalverzeichnis. Über die Eintragung resp. Belassung der Liegenschaft im Inventar der schützenswerten Kulturobjekte hat der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid nicht befunden. Ohnehin war die Liegenschaft Reservoirstrasse 240 bereits am 5. Dezember 2018 aus dem Inventar der schützenswerten Bauten entlassen worden, weshalb es entgegen dem Antrag aus diesem Inventar gar nicht mehr gestrichen werden könnte. Der Rekurrent hat das Rechtsbegehren 2 indessen an der heutigen Hauptverhandlung zurückgezogen (vgl. Plädoyerprotokolle, S. 1), so dass es als gegenstandslos abzuschreiben ist.

1.3 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach § 28 DSchG, soweit die Anwendung von Bestimmungen des Denkmalschutzgesetzes zu beurteilen ist. Danach hat das Verwaltungsgericht nicht bloss im Sinne von § 8 VRPG zu prüfen, ob das BVD den Sachverhalt unrichtig festgestellt, das geschriebene oder ungeschriebene öffentliche Recht falsch angewendet oder ihr Ermessen überschritten hat, sondern es hat auch über die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids zu bestimmen. Soweit allerdings die Anwendung und Auslegung der im Denkmalschutzgesetz enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe zur Diskussion stehen, übt das Verwaltungsgericht praxisgemäss auch bei freier Kognition eine gewisse Zurückhaltung, um den Beurteilungsspielraum der

Verwaltung und vor allem ihrer besonderen Sachkenntnis Rechnung zu tragen (vgl. VGE VD.2014.151 vom 2. Februar 2015, E. 1.2).

E. 2

2.1 Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid ausgeführt, dass die Liegenschaft Reservoirstrasse 240, ein Wohnhaus mit Restaurant, im Bereich der Batterie einer der ersten Bauten gewesen sei und weise eine Lage mit besonderer Aussicht auf. Es weise einen rund umlaufenden, terrassierten Garten mit Brunnen und reichem Baumbestand auf. Die Terrasse sei im Südosten von einer leicht erhöhten Stützmauer eingefasst. Das Gebäude und seine Umgebungsgestaltung würden in räumlichen Zusammenhang mit dem im gleichen Jahr erstellten Wasser- und Aussichtsturm, dem Wehrmännerdenkmal und der Batterie (Schanze) von 1815 stehen, die sich in der Grünzone befinden würden und im Inventar der schützenswerten Bauten verzeichnet seien. Der Betrieb sei als alkoholfreie Kaffeehalle in den 1920er Jahren von zwei Basler Schwestern gegründet und über 25 Jahre geführt worden. Die vorhandene Bausubstanz des Gebäudes sei in gutem Zustand und im Äusseren weitgehend original erhalten. Die gestaltete Umgebung (Garten, Terrasse, Stützmauer usw.) sei weitgehend charakteristisch geblieben. Im Inneren seien 1952 dem Innenausbau zeittypische Architekturelemente hinzugefügt und kürzlich (zulässige) Abbrüche getätigt worden, weshalb die Originalsubstanz lückenhaft vorhanden sei.

Nach der Einschätzung des Regierungsrats handelt es beim vorliegenden Wohnhaus mit Restaurant und seiner gestalteten Umgebung (Garten, Terrasse usw.) um ein wichtiges kulturgeschichtliches Zeugnis des in den 1910er-Jahren aufkommenden Ausflugstourismus im Allgemeinen für Basel und im Speziellen für das Bruderholz. Dessen Erstellung habe sich als Motor für die Stadtentwicklung in diesem Gebiet erwiesen. Daher sei das Wohnhaus mit Restaurant inklusive angelegter Terrasse und Einfriedung von grossem sozialgeschichtlichen Wert und sei somit Zeuge der Geschichte des Städtebaus. Durch seine Lage mit bester Aussicht und im räumlichen Zusammenhang verfüge es zudem über eine starke ortsbildprägende, d. h. städtebauliche Bedeutung. Es weise somit einen besonderen sozial- und kulturgeschichtlichen Zeugniswert sowie einen städtebaulichen Wert im Ensemble Batterie, Wasserturm mit Grünanlage auf. Die Substanz im Inneren des Gebäudes sei hingegen wenig schützenswert. Aufgrund des Denkmalcharakters erachtete der Regierungsrat das öffentliche Interesse am Erhalt der Liegenschaft mit Garten und Einfriedung als gewichtig. Mit dem erfolglosen Versuch, einen Schutzvertrag abzuschliessen, seien alle mildereren Massnahmen ausgeschöpft worden und es bleibe daher einzig die Unterschutzstellung auf dem Verfügungsweg. Da die Eigentümerschaft den Abbruch der Liegenschaft beabsichtige, sei eine Unterschutzstellung zur Erhaltung des Baudenkmals zwingend erforderlich. Ausserdem würden nur das Äussere des Gebäudes sowie der Garten mit Einfriedung unter Denkmalschutz gestellt. Somit bleibe die Liegenschaft im Inneren weiterhin sinnvoll nutzbar und es könne zur Nutzungsoptimierung umgebaut werden. Das Haus könne auch bei einer Instandsetzung mit seinen objektspezifischen Qualitäten in einen neuen Nutzungszyklus von ca. 30 Jahren überführt werden. Eine Instandsetzung und zukünftige Nutzungsoptimierung im Inneren werde durch eine Unterschutzstellung nicht verhindert. Damit erweise sich die Unterschutzstellung als verhältnismässiger Eingriff. Die gegenläufigen privaten Interessen des Eigentümers an einer wirtschaftlich besseren Ausnützung der Parzelle seien gegenüber dem öffentlichen Interesse am Erhalt des Denkmals weniger bedeutsamen, zumal einer maximalen Ausschöpfung der Nutzungsreserve schon heute das geltende Baumschutzrecht

entgegenstehen würde. Der Regierungsrat ist infolgedessen zum Schluss gekommen, dass das öffentliche Interesse am Erhalt des Baudenkmals sowie des Gartens und der Einfriedung die gegenläufigen privaten Interessen der Eigentümerschaft überwiegt.

2.2 Der Rekurrent macht demgegenüber geltend, dass die Unterschutzstellung gegen die verfassungsmässig geschützte Eigentumsгарantie gemäss Art. 26 der Bundesverfassung (BV) verstosse (Rekursbegründung, Rz 24). Sowohl der Denkmalrat als auch die Denkmalpflege seien zum Schluss gekommen, dass die Liegenschaft Reservoirstrasse 240 kein schützenswertes Einzelobjekt darstelle, sondern dass es um den Schutz eines Ensembles gehe. Auch der Regierungsrat begründe die Schutzwürdigkeit der Liegenschaft aus dem sozial- und kulturgeschichtlichen Zeugniswert und dem städtebaulichen Wert im Ensemble Batterie, Wasserturm und Grünanlage (Rz 25 lit. a). Entgegen der Auffassung des Regierungsrats liege jedoch kein Ensemble im Sinne des Gesetzes vor. Ensembles im Sinn der Gesetzgebung könnten Gebäudegruppen, Plätze oder Strassenzüge sein. Solchen Anlagen sei eigen, dass sie entweder eine Gruppe von Objekten darstellten, welche zu einem einheitlichen Zweck errichtet worden seien oder eine Gruppe von baulich-kulturell gemeinsam in Erscheinung tretender Objekte wie etwa eine Gebäudegruppe in einem Strassenzug oder rund um einen Platz darstellten. Beides sei hier nicht gegeben. Eine bauliche Einheit liege nicht vor. Die Bauten hätten miteinander im Grundsatz nichts zu tun. Auch ein baulich-kultureller Zusammenhang bestehe nicht. Jede Baute sei aus anderen Gründen errichtet worden. Es möge zwar sein, dass das Restaurant, solange es betrieben worden sei, einzelnen Bewohnern im Quartier zeitweise in der Freizeit als Treffpunkt gedient habe. Von einer identitätsstiftenden kulturellen Einrichtung zu sprechen, sei jedoch völlig verfehlt. Die äusserst beschränkte Treffpunktwirkung und die Attraktivität als Ausflugsziel seien offensichtlich verloren gegangen, was sich an der schlechten Freqüentierung des Restaurants gezeigt habe. Baulich handle es sich somit um unterschiedliche Bauwerke, welche heute nahezu von keinem Standort gemeinsam wahrnehmbar seien. Baulich bilde das Objekt Reservoirstrasse 240 maximal ein wahrnehmbares Ensemble mit dem zweiten, unmittelbar daneben stehenden Gebäude an der Reservoirstrasse 242 in der Bauzone 2a. Eine Ausdehnung des Ensemblebegriffs auf alle möglichen Bauten, welche in beliebiger Distanz zueinander, gegenseitig kaum einsehbar, erstellt worden seien, sprengte den Rahmen des Ensemblebegriffs. Eine solche Ausdehnung des Begriffes Ensemble wäre als willkürlich zu erachten (Rz 25 lit. b). Dabei sei auch zu beachten, dass in dem vor kurzer Zeit durchgeführten Zonenplanverfahren von keiner Seite, weder von der kantonalen Denkmalpflege noch von den privaten Denkmalschutzorganisationen oder dem neutralen Quartierverein eine zonenrechtliche Änderung der Plangrundlagen beantragt werden sei. Die Zuordnung der Parzelle zur Zone 2a sei widerspruchlos bestätigt worden (Rz 25 lit. c). Die Unterschutzstellung könne auch nicht mit Verweis auf das ISOS-Inventar begründet werden. Anders als der Wasserturm, welcher gemäss dem ISOS-Inventar mit dem Erhaltungsziel A aufgeführt sei, würde für die Liegenschaft Reservoirstrasse 240 kein Erhaltungsziel definiert. Das entsprechende Gasthaus werde lediglich beiläufig beschrieben (Rz 25 lit. d).

Es bestehe auch kein öffentliches Interesse an der Unterschutzstellung. Auch der Denkmalrat sei in der Sitzung vom 4. September 2018 zum Ergebnis gekommen, dass höchstens ein planerischer Schutz anzustreben sei, was in der Zonenplanrevision aber von keiner Partei beantragt worden sei. Der Denkmalrat habe 2018 die Unterschutzstellung aus sachlichen Gründen abgelehnt (Rz 26). Der 2019 vorgenommene anderslautende Entscheid

basiere eher auf politischen als auf sachlichen, nachvollziehbaren Gründen. Das öffentliche Interesse, welche sich aus dem Quartier manifestiert habe, ziele auf den Erhalt eines Restaurationsbetriebes. Das Ziel des Quartiervereins, den Erhalt des Restaurantbetriebes, lasse sich auf den Weg der Unterschutzstellung aber nicht verwirklichen. Die Weiterführung des Restaurationsbetriebs würde für den Eigentümer zufolge des wirtschaftlichen Risikos nicht mehr zur Debatte stehen. Der angeblich sozial-kulturgeschichtliche Wert des Restaurants gehe verloren, wenn kein Restaurant mehr betrieben werde. Das Gebäude sei dann nicht mehr als Restaurant wahrnehmbar. Die Massnahme der Unterschutzstellung sei somit weder erforderlich noch geeignet, um dieses Ziel zu erreichen (Rz 27 lit. d).

Zudem würde eine Unterschutzstellung gegen den Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV verstossen. Im vorliegenden Fall habe der Denkmalrat das Objekt 2018 aus dem Inventar der schützenswerten Kulturdenkmäler gestrichen. Dies sei dem Rekurrenten mit dem einzigen Vorbehalt, einen Neubau mittels eines qualitätssichernden Verfahrens zu planen, eröffnet worden. Sowohl die Grundeigentümerschaft als auch die von ihr beigezogene Investorin hätten auf diesen Entscheid vertraut und in Zusammenarbeit mit den BVD ein Wettbewerbsverfahren für die Überbauung des geplanten Projekts in die Wege geleitet. Es sei ein erheblicher Schaden angerichtet worden (Rz 28 f.). Bei einer Unterschutzstellung würden sich alle Ausgaben betreffend die Planung eines Neubaus und betreffenden Rückbau des Objektes als nutzlos erweisen. Zudem würden erhebliche Kosten aus der Rückabwicklung des Kaufrechtsvertrags mit der Investorin entstehen und der Grundstückswert reduziere sich um 5 Millionen. Dazu kämen die umfangreichen Kosten zur Instandstellung des Gebäudes. Dabei sei insbesondere auf das Eindringen von Wasser in die Kellerräume hinzuweisen, für welche ein Schutz gegen aussen gefunden werden müsse. Die Instandstellungskosten würde von Architektenseite her auf zwischen 2 bis 3 Millionen Schweizerfranken geschätzt. Insgesamt entstehe somit für den Eigentümer ein Schaden in der Höhe von CHF 8 bis 9 Millionen (Rz 27 lit. c).

2.3 Der Regierungsrat lässt mit seiner Rekursantwort geltend machen, dass es sich bei der Liegenschaft Reservoirstrasse 240 um ein hochrangiges Denkmal handelt, dessen Unterschutzstellung von einer breiten Teil der Bevölkerung mitgetragen werde. Zur Abklärung der Schutzwürdigkeit der Liegenschaft habe die kantonale Denkmalpflege eine Beurteilung vorgenommen. Demzufolge umfasse die Liegenschaft an der Reservoirstrasse 240 ein nach Plänen der bedeutenden Basler Architekten Rudolf Suter und Otto Burckhardt 1925/26 erbautes Wohnhaus mit Restaurant respektive ehemaliger Kaffeehalle. Der Bau sei ein Spätwerk des genannten Architekturbüros und verkörpere einen zeittypisch versachlichten, barockisierenden Historismus französischer Provenienz. In ihrem äusseren Erscheinungsbild und ihrer Substanz sei die Liegenschaft trotz einiger Eingriffe während eines Umbaus von 1952 weitgehend bauzeitlich erhalten. Das Wohnhaus mit Restaurant sei im Bereich der Batterie eine der ersten Bauten gewesen und hätte auf die Stadtentwicklung in diesem Gebiet als Motor gewirkt. Gemäss der denkmalpflegerischen Beurteilung handle es sich bei der Liegenschaft um ein wichtiges kulturgeschichtliches Zeugnis des in den 1910er Jahren aufkommenden Ausflugstourismus für Basel im Allgemeinen und für das Bruderholz im Speziellen. Die Liegenschaft verkörpere den eigentlichen Ursprung dieser Entwicklung und sei somit Zeuge der Geschichte des basel-städtischen Städtebaus. Durch seine Lage mit bester Aussicht und im räumlichen Zusammenhang zu den Ausflugszielen

Wasserturm und Batterieanlage verfüge die Liegenschaft zudem über eine starke ortsbildprägende, d.h. städtebauliche Bedeutung. Das Wohnhaus mit ehemaliger Café-Halle bilde zusammen mit dem im gleichen Jahr erstellten Wasser- und Aussichtsturm, dem Wehrmännerdenkmal und der Batterie (Schanze) von 1815 eine gut erhaltene Baugruppe von grossem kulturgeschichtlichem und ortsbildprägendem Wert. Diese Gruppe verfüge seit jeher über eine starke identitätsstiftende Wirkung für das Bruderholz und verleihe dem Ausflugsort bis heute seine Anziehungskraft. Das grosse Interesse der Öffentlichkeit zeige die Bedeutung der Liegenschaft für die Bevölkerung auf. Somit sei augenfällig, dass die vorliegende Unterschutzstellung nicht nur einer Fachmeinung zum Durchbruch verhelfen, sondern von einem grösseren Teil der Bevölkerung getragen werde und daher Allgemeingültigkeit für sich beanspruchen könne (Rekursantwort, Ziff. 13 2. Einzug). Auch der Denkmalrat habe festgestellt, dass die Liegenschaft an der Reservoirstrasse 204 Bestandteil des stark identitätsstiftenden Ensembles Aussichts- und Wasserturm, Batterie und Wehrmännerdenkmal sei, womit für ihn auch die Qualität dieser Sachgesamtheit festgestanden habe. Fälschlicherweise sei der Denkmalrat ursprünglich aber davon ausgegangen, dass die Unterschutzstellung kein geeignetes Schutzinstrument zur Sicherung dieser qualitativen Sachgesamtheit sei. Deshalb habe er die Kantonale Denkmalpflege beauftragt, stattdessen die planerischen Möglichkeiten des Gebäudes an diesem identitätsstiftenden Ort abzuklären. Nachdem sich indessen herausgestellt habe, dass ein planungsrechtlicher Schutz des Ensembles nicht möglich und der Eintrag ins Denkmalverzeichnis die einzige Lösung zur Festsetzung der festgestellten Schutzwürdigkeit sei, sei im Denkmalrat einstimmig der Beschluss gefallen, die Liegenschaft durch Eintragung ins Denkmalverzeichnis unter Schutz zu stellen (Ziff. 13 3. und 4. Einzug).

Der Regierungsrat hält die Eintragung der Liegenschaft ins Denkmalverzeichnis angesichts des hohen Interesses an ihrem Erhalt auch für verhältnismässig. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass sich der Schutz auf das Äussere des Gebäudes sowie den Garten mit Einfriedung beschränke. Die Liegenschaft könne im Inneren weiterhin so genutzt werden wie zuvor und könne zudem zur Nutzungsoptimierung im Inneren umgebaut werden (Ziff. 15). Der Regierungsrat widerspricht auch dem Vorwurf, die Kantonale Denkmalpflege habe gegen Treu und Glauben gehandelt. Auch wenn die Liegenschaft zwischenzeitlich aus dem Inventar der schützenswerten Bauten entlassen worden sei, habe der Rekurrent sich nicht auf eine Vertrauensgrundlage berufen können, die bewirken könnte, dass seine Liegenschaft nicht schutzwürdig sei. Die Schutzwürdigkeit sei von verschiedenen Fachinstanzen bejaht worden. Alleine die Austragung aus dem Inventar der schützenswerten Bauten sei nicht geeignet gewesen, dies zu entkräften, umso mehr, als der Eintrag ins Inventar keine Voraussetzung für die Unterschutzstellung sei (Ziff. 16).

E. 3

Nach der gesetzlichen Definition von § 5 Abs. 1 DSchG sind Denkmäler Einzelwerke, Ensembles und deren Reste, die wegen ihres kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Wertes erhaltenswürdig sind. Darunter fallen auch private Bauwerke wie Wohn- und Geschäftshäuser sowie Gaststätten (§ 5 Abs. 2 Ziff. 1 DSchG). Der Denkmalschutz erstreckt sich heute auch auf Objekte neuerer Zeit und auf Gebäude, welche für ihre Entstehungszeit charakteristisch sind (BGer 1C_128/2019/1C_134/2019 vom 25. August 2020 E. 5.1.). Grundsätzlich sind Denkmäler zu erhalten (§ 6 Abs. 1 DSchG). Für besonders erhaltenswerte Denkmäler wird ein Denkmalverzeichnis angelegt. Für die

Eintragung eines Gebäudes in das Denkmalverzeichnis ist nach der massgebenden Bestimmung erforderlich, dass überwiegende Gründe des öffentlichen Interesses dies verlangen (§ 16 DSchG). Der Grundsatz der Erhaltung von Denkmälern kommt aufgrund des damit verbundenen Grundrechtseingriffs nur für hochrangige Baudenkmäler in Frage (vgl. dazu VGEVD.2019.172/174 vom 30. September 2020 E. 3 mit weiteren Hinweisen). Hochrangig sind dabei allerdings nicht allein Spitzenwerke einer Stilrichtung oder Epoche, sondern auch Bauwerke, die in Einzelheiten gewisse Mängel oder Fehler aufweisen, aber in ihrer Gesamtheit als schützenswert erscheinen ■ sei dies als Einzelbauwerk oder als Teil eines Ensembles. Insbesondere braucht die Hochrangigkeit nicht in jedem Fall im architektonischen Bereich zu liegen, sondern sie kann sich auch aus der kulturellen, historischen, künstlerischen oder städtebaulichen Bedeutung des Bauwerks ergeben (BJM 1995 S. 43; VGE VD.2019.172/174 vom 30. September 2020, E. 3). Erfasst werden somit nicht nur Altertümer und Bauten von überragender Schönheit, kunsthistorischem Wert und geschichtlicher Bedeutung, sondern auch Objekte aus neuerer Zeit und Gebäude, welche für ihre Entstehungszeit charakteristisch sind wie Industriegebäude, Fabrik- und andere technische Anlagen (BGE 121 II 8 E. 3b S. 15 f.; BGer 1C_101/2010 vom 11. Mai 2010 E.

E. 3.1

mit weiteren Hinweisen). 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 Bauwerks mitberücksichtigt. Eine Baute soll als Zeuge und Ausdruck einer historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Situation erhalten bleiben (BGer 1C_128/2019/1C_134/2019 vom 25. August 2020 E. 5.1; BGE 135 I 76 E. 6.2 S. 182 und 120 Ia 270 E. 4a S. 275). Denkmalschutzmassnahmen können mit schwerwiegenden Eigentumseingriffen verbunden sein, namentlich, wenn mit einer integralen Unterschutzstellung wesentliche Nutzungsänderungen verunmöglicht oder erheblich erschwert werden (BGer 1C_368/2019 vom 9. Juni 2020 E. 9.3). Sie dürfen deshalb nicht lediglich im Interesse eines begrenzten Kreises von Fachleuten angeordnet werden. Sie müssen breiter, d.h. auf objektive und grundsätzliche Kriterien abgestützt sein und von einem grösseren Teil der Bevölkerung bejaht werden, um Anspruch auf eine gewisse Allgemeingültigkeit erheben zu können (BGE 135 I 176 E. 6.2 S. 182 mit weiteren Hinweisen [= Praxis 2009 Nr. 117]; BGer 1C_101/2010 vom 11. Mai 2010 E. 3.1). Die zuständige Behörde hat bei ihrem Entscheid einen Ausgleich zwischen kunsthistorischer Erkenntnis und publikumsgängiger Meinung zu finden (VGE VD.2019.172/174 vom 30. September 2020 E. 3 und 684/2005 vom 29. August 2007 E. 2.1 a.E.).

Das Verwaltungsgericht überprüft die fachliche Einschätzung der Denkmalqualität von Werken hinsichtlich der objektiven und grundsätzlichen Kriterien nur zurückhaltend, jedenfalls dann, wenn die einbezogenen Fachleute sich einheitlich geäussert haben (dazu VD.2019.172/174 vom 30. September 2020 E. 3 mit weiteren Hinweisen). Ähnlich wie bei Fachgutachten und in Anlehnung an die Kriterien für die Beurteilung medizinischer Gutachten kann sich die Überprüfung dieser Fachäusserungen darauf beschränken, ob der Bericht der Fachbehörden bezüglich der streitigen Belange umfassend ist, auf allseitigen Untersuchungen beruht und hinsichtlich der Beurteilung der fachlichen Zusammenhänge und der daraus gezogenen Schlussfolgerungen einleuchtend und schlüssig erscheint. Demgegenüber ist das Verwaltungsgericht frei bei der Einschätzung, ob ein grösserer Teil der Bevölkerung der fachlichen Beurteilung folgen würde. Denn die Beurteilung durch die

Fachwelt umfasst eine solche durch die Laiensphäre gerade nicht. Zudem erachtet sich das Gericht in der Beurteilung ästhetischer Fragen als gleichermassen befähigt wie die Verwaltung oder die Regierung.

E. 4

4.1 Umstritten ist vorliegend die Unterschutzstellung des vom Architekturbüro Suter & Burckhardt 1925/26 an der Reservoirstrasse 240 errichteten Wohnhauses mit Restaurant. Der Regierungsrat hat sich im angefochtenen Entscheid im Wesentlichen auf die denkmalpflegerische Beurteilung von August 2018 und die Beurteilung durch den Denkmalrat abgestützt. Die denkmalpflegerische Beurteilung (act. 8/11) stellt das Denkmalobjekt zunächst in Zusammenhang mit der städtebaulichen Entwicklung auf dem sich südlich der Stadt Basel erhebenden Bruderholz. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts sei die Idee aufgekommen, den Hügel im Rahmen einer geplanten Stadterweiterung zu erschliessen. Um 1910 herum habe eine erste, lockere Bebauung am Hügelfuss zum angrenzenden Gundeldingerquartier eingesetzt. Von 1912 datiere ein Stadterweiterungsplan, der sich an der zeittypischen, mit der englischen Reformbewegung verbundenen Gartenstadtidee orientiert habe. Die Gartenstadt sollte eine Alternative zu den dicht bebauten, schmutzigen Städten bieten, die seit der Industrialisierung aus allen Nähten zu platzen drohten. Auf dem bis dahin kaum erschlossenen Bruderholz sollte dank dieses schweizweit pionierhaften Stadterweiterungsplans ein Villenquartier mit offener Bebauung und Raum für grosszügige Gärten sowie mit geschwungenen Strassen entlang der natürlichen Höhenlinien und zahlreichen öffentlichen Anlagen und Plätzen entstehen. In diesem Zusammenhang entstand die Reservoirstrasse, um die Batterie und den 1925 erstellten Wasser- und Aussichtsturm zu erschliessen. Das Bruderholz sollte auch mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen werden. Im Sommer 1915 sei die Tramlinie 15 (auch "Bergbahn" bzw. "Basler Rigi" genannt) eröffnet worden, was zahlreiche Städter in das neu erschlossene Naherholungsgebiet im Süden der Stadt gelockt habe. Wie sich das Gebiet, nicht zuletzt wegen der Aussicht, zu einem beliebten Ausflugsziel entwickelt habe, zeige auch die im gleichen Jahr erfolgte Eröffnung der Sommerwirtschaft "Bruderholz" an der Bruderholzallee 42 (1924 abgetragen und durch das Restaurant "Bruderholz" ersetzt). Nach dem 1. Weltkrieg habe die Bautätigkeit auf dem Bruderholz einen regelrechten Boom erlebt, so dass der Grosse Rat 1925 beschlossen habe, das höher gelegene, neue Stadtquartier mit einer eigenen Trinkversorgung zu bedienen. Im gleichen Jahr sei, östlich der historischen Schanze (Batterie), ein 40 Meter hoher Wasser- und Aussichtsturm errichtet worden. Das Hochreservoir habe somit nicht nur zur Wasserversorgung des Bruderholzes gedient, sondern habe das ohnehin bereits beliebte Ausflugsziel als eben solches gefestigt. Ebenfalls 1925 sei zudem ein Wehrmännerdenkmal bei der Batterie eingeweiht worden. 1926 sei an der Reservoirstrasse 240 das alkoholfreie Café Batterie eröffnet worden, das in der Folge während 25 Jahren von Schwestern August und Helene Keuerleber geführt worden sei. Nachdem die Keuerlebers den Betrieb aufgegeben hätten, habe die "Grand Café zur Batterie AG" weitergewirtet. Mit dem Wirtewechsel sei das Gebäude 1952 umgebaut worden. Dabei seien dem Innenausbau der 1920er Jahre zeittypische Architekturelemente der 1950er Jahre hinzugefügt sowie Fenster und Eingangstüren im Erdgeschoss ersetzt worden. Ende der 1960er Jahre seien der westliche Teil (ehemaliger Nutzgarten) des Grundstücks abparzelliert und 1972 ein Mehrfamilienhaus (Reservoirstrasse 242) auf der neuen Parzelle erstellt worden. 1978 sei eine weitere Sanierung der Liegenschaft Reservoirstrasse 242 erfolgt. Im äusseren Erscheinungsbild sei das Wohnhaus mit Kaffeehalle weitgehend in seiner bauzeitlichen Substanz erhalten

geblieben. Der barockisierende Historismus französischer Provenienz in der versachlichten Form der 1920er Jahre sei trotz einiger Eingriffe während des Umbaus von 1952 bis heute ablesbar.

In einer Gesamtwürdigung kommt die denkmalpflegerische Beurteilung zum Schluss, dass das Ausflugsrestaurant zusammen mit dem im gleichen Jahr erstellten Wasser- und Aussichtsturm, dem Wehrmännerdenkmal und der Schanze von 1815 eine gut erhaltene Baugruppe von grossem kulturgeschichtlichem Wert bilde. Diese Baugruppe aus unterschiedlichen Bautypen habe seit jeher über eine starke identitätsstiftende Wirkung für das Bruderholz verfügt und verleihe dem Ausflugsort bis heute seine Anziehungskraft. In diesem räumlichen Zusammenhang verfüge das Wohnhaus mit Restaurant auch über eine wichtige ortsbildprägende Wirkung. Das an aussichtsreicher Lage gelegene Gebäude sei lange Zeit das einzige zwischen Batterie und Wasserturm und zudem das höchstgelegene Restaurant des Bruderholzquartiers gewesen. Die denkmalpflegerische Beurteilung hebt auch die sozialgeschichtliche Bedeutung der Gaststätte hervor. In den 1890er Jahren habe sich aus der Zusammenarbeit zwischen den gemeinnützigen Frauenorganisationen und der Abstinenzbewegung gegen den Alkoholismus das Konzept der alkoholfreien Gaststätten entwickelt. Dieses schweizerische Gastronomiekonzept habe Ende der 1930er Jahre seinen Höhepunkt erlebt und sei einzigartig in Europa gewesen. Das in den 1920er Jahre gegründete und über 25 Jahre von zwei Frauen geführte alkoholfreie Café Batterie sei daher ein wichtiges sozialgeschichtliches Zeugnis dieser schweizweiten Bewegung. Die denkmalpflegerische Beurteilung betont abschliessend auch die Bedeutung des ehemaligen Kaffeehauses als wichtiges kulturgeschichtliches Zeugnis des in den 1910er Jahren aufkommenden Ausflugs-tourismus im Allgemeinen für Basel und im Speziellen für das Bruderholz.

Auch für den Denkmalrat ist das ehemalige Café Batterie, wie aus seinem Antrag auf Eintragung ins Kantonale Denkmalverzeichnis vom 25. Juni 2019 (act. 8/25) hervorgeht, ein wichtiges kulturgeschichtliches Zeugnis des in den 1910er Jahren aufkommenden Ausflugs-tourismus. Nach seiner Beurteilung verfügt es infolge der aussichtsreichen Lage zwischen Batterie und Wasserturm über eine starke ortsbildprägende Wirkung. Schliesslich sei die ehemalige alkoholfreie Kaffeehalle von grossem sozialgeschichtlichem Wert und ein wichtiger Zeuge der Quartierentwicklung.

4.2 Das Verwaltungsgericht kann sich der Beurteilung der kantonalen Denkmalpflege als fachkundige Behörde vollumfänglich anschliessen.

4.2.1 Der Liegenschaft Reservoirstrasse 240 kommt unbestrittenermassen keine überragende architektonische Qualität zu, auch wenn das Wohnhaus mit Restaurant seinerzeit von einem renommierten Basler Architekturbüro (Suter & Burckhardt) im Stile des barockisierenden Historismus französischer Provenienz in der versachlichten Form der 1920er Jahre errichtet wurde. Die Unterschutzstellung der Liegenschaft erfolgt vielmehr aufgrund ihres besonderen sozial- und kulturgeschichtlichen Zeugniswerts sowie ihres ortsbildprägenden Werts im Ensemble der Grünanlage mit Batterie und Wasserturm. Wie in der denkmalpflegerischen Beurteilung vom August 2018 in allgemeinverständlicher Weise dargelegt wird, handelt es sich bei dieser Liegenschaft um ein wichtiges kulturgeschichtliches Zeugnis für die bauliche Entwicklung der Stadt Basel im Allgemeinen und für die Bebauungsgeschichte des Bruderholzes im Speziellen. Das Wohnhaus mit Restaurant und seiner gestalteten Umgebung steht für den zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts aufkommenden Ausflugs-tourismus. An höchster und damit aussichtsreicher

Lage auf dem Rücken des Bruderholzhügels erstellt, in Nachbarschaft zum zur gleichen Zeit errichteten Wasserturm mit Aussichtsplattform sowie zur bestehenden Schanze von 1815 mit dem ebenfalls 1925 angelegten Wehrmännerdenkmal sollte eine Anlage entstehen, welche die Ausflügler anziehen und Erholung bieten sollte. Das von den Schwestern Keuerleber während 25 Jahren geführte alkoholfreie Café Batterie stand ganz im Zeichen der sich seit Ende des 19. Jahrhunderts entwickelnden Abstinenzbewegung gegen den Alkoholismus. Das Konzept alkoholfreier Gaststätten war besonders in der Schweiz verbreitet und erreichte ihren Höhepunkt hierzulande Ende der 1930er Jahre. Das Café Batterie als Ausflugsrestaurant bot den Ausflüglerinnen und Ausflüglern, die die Nähe zur Natur suchten, einen Ort an der freien Luft, wo man sich von der Enge der Stadt erholen konnte. Die unter Schutz gestellte Liegenschaft Reservoirstrasse 240 ist demzufolge von grossem kultur- und sozialgeschichtlichem Wert für Basel im Allgemeinen und das Bruderholz im Besonderen. Es ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass das Denkmalobjekt seinen diesbezüglichen Zeugniswert wie auch seinen identitätsstiftenden Charakter als Quartierrestaurant mit der Aufgabe des Restaurationsbetriebs etwas eingebüsst hat. Dies ändert nichts daran, dass der Gesamtcharakter der Anlage wie auch die ortsbildprägende Wirkung des Gebäudes erhalten geblieben sind.

4.2.2 Die vorliegend zu schützende Liegenschaft Reservoirstrasse 240 wurde seinerzeit auf dem höchstgelegenen Teil des Bruderholzes errichtet. Zusammen mit dem im gleichen Jahr (1925) erstellten Wasser- und Aussichtsturm sowie dem Wehrmännerdenkmal und der Schanze von 1815 bildet sie eine gut erhaltene Baugruppe zwischen der Reservoirstrasse im Süden, dem Oberen Batterieweg im Westen und der Peter Ochs-Strasse im Osten. Das betroffene Gebäude ist (abgesehen von der benachbarten Liegenschaft Reservoirstrasse 242) vollständig von der Grünzone umgeben. Auch wenn das Ausflugsrestaurant seine solitäre Lage durch den benachbarten Wohnblock eingebüsst hat, ist es entgegen den Ausführungen des Rekurrenten den Besuchern und den Besucherinnen des Geländes aufgrund seiner exponierten Lage auf dem Hügelrücken unverändert als identitätsstiftendes und ortsbildprägendes Element der ganzen Anlage wahrnehmbar, wie der Augenschein heute namentlich von der nordöstlichen Ecke der Schanze bzw. des Wehrmännerdenkmals bestätigt hat. Das Haus mit seinem rundumlaufenden Garten bildet einen gut erkennbaren und wirksamen Teil der Gesamtanlage. Der Regierungsrat hat mit sachlichen und überzeugender Begründung dargelegt, dass der Gesamtanlage für die städtebauliche Entwicklung des Gebiets auf dem Bruderholz ein wichtiger und ortsbildprägender Zeugnischarakter zukommt.

Die Bedeutung dieser Anlage geht auch aus den Einträgen in dem aufgrund von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) erstellten Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) hervor, welches auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben, insbesondere auch bei der Nutzungsplanung, von Bedeutung ist (dazu BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 f.), auch wenn die konkrete Umsetzung des ISOS in der Form einer allgemein verbindlichen Regelung des Ortsbild- und Denkmalschutzes dem kantonalen Recht überlassen bleibt (BGer 1C_700/2013 vom 11. März 2014 E. 2.3). Der Rekurrent weist zwar zu Recht darauf hin, dass das Gasthaus Reservoirstrasse 240 im ISOS Inventar lediglich mit einem Hinweis ohne eigenständiges Erhaltungsziel aufgeführt wird (Rekursbegründung, Rz 25.d). Lediglich für den Wasserturm selbst als auch die 1815 angelegte Batterieplattform mit Denkmal für die Grenzbesetzungen wird das Erhaltungsziel A aufgeführt. Die gesamte Anlage mit dem

unbebauten Wiesland auf der Anhöhe und in der Geländemulde unterhalb des Wasserturms wird aber als für die räumliche Gliederung des Quartiers und als Naherholungsraum und Aussichtspunkt wichtiges Gebiet qualifiziert. Dazu wird ausgeführt, dass der Hügelrücken des Bruderholz eine einzigartige Grünanlage von herausragenden landschaftlichem Reiz sei. Am höchsten Punkt des auf beiden Seiten abfallenden Wieslandes stehe der öffentlich zugängliche, 30 m hohe Wasserturm von 1926, ein Werk in auffällig konservativem Baustil. Die Batterieanlage, eine von Bäumen begleitete Promenade verlaufe höhengleich auf dem Hügelrücken. Sie verbinde den Wasserturm mit dem Ausflugsrestaurant und der Batterieschanze. Das Ausflugsrestaurant wird somit als Teil dieser Anlage beschrieben, währenddem der benachbarte grosse Wohnblock der 1970er Jahre als an dieser landschaftlich empfindlichen Lage auf dem Hügelrücken störend bezeichnet wird (ISOS, Ortsbilder von nationaler Bedeutung, Kanton Basel-Stadt, hrsg. vom Eidgenössischen Departement des Innern, Bundesamt für Kultur, Frühjahr 2012, S. 146 und 158). Daraus lässt sich ableiten, dass die streitbezogene Liegenschaft durchaus als Teil der Gesamtanlage qualifiziert wird. Unerheblich ist dabei entgegen den rekurrentischen Vorbringen, dass die einzelnen Teile zu unterschiedlichen Zeitpunkten erstellt wurden und unterschiedliche Bautypen repräsentieren. Gemeinsam ist ihnen, dass sie im Rahmen der Planung eines ganzen Ausflugsziels errichtet (Wasser- und Aussichtsturm, Ausflugslokal, Wehrmännerdenkmal) bzw. miteinbezogen (Schanze) wurden. In diesem Sinne kommt ihnen jedem einzelnen als auch ihnen gemeinsam ortsbildprägender wie auch identitätsstiftender Charakter zu. Damit ist der Liegenschaft Reservoirstrasse 240 ohne Weiteres auch städtebaulicher Wert beizumessen.

4.2.3 Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Liegenschaft Reservoirstrasse 240 mit dem (ehemaligen) Ausflugsrestaurant ein wichtiges kultur- und sozialgeschichtliches Zeugnis für die bauliche Entwicklung des Bruderholzquartiers wie auch für den zu Beginn des 20. Jahrhunderts aufkommenden Ausflugstourismus ablegt und im Zusammenspiel mit dem nahegelegenen Wasserturm und der nahen Schanze eine starke ortsbildprägende Ausstrahlung aufweist. Ihre Schutzwürdigkeit fällt nicht nur Fachleuten ins Auge, sondern ist auch für den Laien ohne Weiteres nachvollziehbar, wie sich aus der im Sommer 2019 eingereichten Petition "Rettet das La Torre auf dem Bruderholz" ergibt, welche von mehr als 4'000 Personen unterzeichnet wurde (Rekursbegründungsbeilage 12). Die Petenten fordern darin die Unterschutzstellung nicht nur der Liegenschaft Reservoirstrasse 240 ("La Torre") mit der dazugehörigen Gartenanlage, sondern auch des Wasserturms sowie die "Werterhaltung der Batterieanlage und der jetzigen Grünzone rund um den Wasserturm". Ihre Forderung begründen sie mit dem "unschätzbaren Wert", den dieses Gebiet und das La Torre hätten. Im Einzelnen wird im Petitionstext dabei auf das Haus als Zeitzeuge der Besiedlung von Basel Süd/Bruderholz verwiesen, auf die Bedeutung als Naherholungsgebiet und Ausflugsziel der dichtbesiedelten Stadt Basel, auf die kulturhistorische und sozialgeschichtliche Relevanz wie auch den ortsbildprägenden Wert der Liegenschaft im Zusammenhang mit der ganzen Anlage (Wasserturm, Wehrmännerdenkmal und Schanze von 1815). Der grosse Zuspruch, den die Petition erhalten hat, macht deutlich, dass die Unterschutzstellung der Liegenschaft Reservoirstrasse 240 nicht nur von einem begrenzten Kreis von Fachleuten gefordert wird, sondern einem echten Anliegen der Bevölkerung entspricht. Die genannte Liegenschaft erfüllt damit die Merkmale eines erhaltenswürdigen Denkmals im Sinne von § 5 DschG.

5.1 Aufgrund der mit der Eintragung in das Denkmalverzeichnis verbundenen Eigentumsbeschränkungen (§§ 14 ff. DSchG) kommt eine Unterschutzstellung nur für hochrangige Baudenkmäler in Frage (BJM 1995 S. 43; VGE VD.2016.2016-218 vom 25. September 2017 E. 3.4.1). Hochrangig ist ein Denkmal dann, wenn an dessen Schutz ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, das sich in der Interessenabwägung durchzusetzen vermag. Dem öffentlichen Schutzinteresse können dabei neben privaten auch andere öffentliche Interessen entgegenstehen, wie sich aus § 22 Abs. 1 DSchG ergibt, wonach ein Denkmal wieder aus dem Verzeichnis gestrichen werden kann, wenn es das öffentliche Interesse gebietet (VGE 659 und 660/2007 vom 11. Juni 2008 E. 6). Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss alles staatliche Handeln verhältnismässig sein. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass eine Verwaltungsmassnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig (erforderlich) ist. Mit Bezug auf die entgegenstehenden privaten Interessen ist im Sinne dieses Grundsatzes zu fragen, ob die mit der Denkmalschutzmassnahme einhergehende Nutzungsbeschränkung das dem Eigentümer zumutbare Mass überschreitet, was einzelfallweise aufgrund der gesamten Umstände zu beurteilen ist (BGE 126 I 219 E. 2c S. 222; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz 514). Dabei sind Rentabilitätsüberlegungen umso geringer zu gewichten, je schutzwürdiger eine Baute ist. Rein finanzielle Interessen können bei ausgewiesener Schutzwürdigkeit für sich alleine genommen nicht ausschlaggebend sein (BGE 147 II 125 E. 10.4 S. 133 mit weiteren Hinweisen; ferner BGer 1C_514/2020 vom 5. Mai 2021 E. 9.1 mit Hinweisen).

5.2 Das öffentliche Interesse an der Unterschutzstellung der Liegenschaft Reservoirstrasse 240 ist gewichtig (oben E. 4). Bei einem Abriss des Gebäudes und einem Neubau auf der Parzelle inklusive Bebauung des Gartens würde nicht nur ein kulturhistorisch bedeutsames Bauwerk zerstört. Es würde vielmehr ein gravierender Eingriff in die Gesamtanlage (mit Wasserturm, Wehrmännerdenkmal und Schanze) und damit in das Ortsbild drohen. Zu Recht wird im angefochtenen Entscheid darauf hingewiesen, dass der Schutzzumfang auf das Äussere des Gebäudes sowie den Garten mit Einfriedung beschränkt ist (angefochtener Entscheid, S. 4). Die Liegenschaft bleibt im Innern somit so nutzbar wie zuvor und kann zur Nutzungsoptimierung im Innern umgebaut werden. Der Rekurrent bestreitet zu Recht nicht, dass die Liegenschaft umgebaut und zu Wohnzwecken genutzt werden könnte.

Gegen die Unterschutzstellung bringt der Rekurrent im Wesentlichen vor, dass ihm durch das Vorgehen der mit dem Denkmalschutz befassten Behörden ein erheblicher Schaden entstanden sei. Nachdem der Denkmalrat die Schutzwürdigkeit des Objektes verneint und stattdessen ein qualitätssicherndes Planungsverfahren vorgeschlagen habe, hätten die Bauherrschaft und die Investorin in guten Treuen gestützt hierauf mit Planungsarbeiten begonnen. Mit Blick auf das geplante Bauvorhaben habe er, der Rekurrent, darauf verzichtet, das Objekt weiterzuvermieten. Alle Ausgaben betreffend die Planung eines Neubaus und den bereits begonnenen Rückbau wären bei Unterschutzstellung unnötig ausgegeben. Auch würden erhebliche Kosten aus der Rückabwicklung des Kaufrechtsvertrags mit der Investorin entstehen. Der Grundstückswert würde sich nun um 5 Mio. Franken reduzieren und es wäre mit Instandstellungskosten von geschätzt 2 bis 3 Mio. Franken zu rechnen (Rekursbegründung, Rz 27). Soweit der Rekurrent unnütz gewordene Planungs- und Vertragskosten, welche durch den Meinungswechsel der Denkmalbehörden entstanden seien, geltend macht, kann dies nicht gegen die Unterschutzstellung des

Gebäudes in die Waagschale geworfen werden, sondern wäre die Verantwortlichkeit hierfür in einem allfälligen separaten Haftungsprozess zu klären. Gegen die Unterschutzstellung spricht auch nicht, dass das Gebäude nach den geltenden Bauvorschriften für die weitere Nutzung instandgestellt werden muss. Abgesehen davon, dass es sich, wie der heutige Augenschein gezeigt hat, hierbei auch um aufgestauten Unterhalt handelt, vermag der Rekurrentin keiner Weise aufzuzeigen, dass die Instandstellungskosten beim bestehenden Gebäude unverhältnismässig hoch sein sollen. Die Feststellung des Regierungsrats, wonach die Liegenschaft die Bausubstanz in gutem Zustand sei (angefochtener Entscheid, S. 1), wird nicht substantiiert in Frage gestellt.

Mit Blick auf die künftige Nutzung des Gebäudes ist nicht zu verkennen, dass mit der Unterschutzstellung der Liegenschaft das Nutzungspotenzial der Parzelle reduziert wird. In der Stellungnahme der Abteilung Arealentwicklung und Nutzungsplanung des Planungsamts (BVD) vom 19. Mai 2020 wird ausgeführt, dass die bestehende Liegenschaft eine Bruttogeschossfläche von 627 m² aufweise. Bei einem Neubau im Bestand könne eine Bruttogeschossfläche von 1'160 m² und bei einem Abriss und Neubau eine Bruttogeschossfläche von 1'304 m² realisiert werden (act. 8/51). Allerdings würde einer maximalen Ausschöpfung der Nutzungsreserve das geltende Baumschutzrecht entgegenstehen. Auf dem Grundstück selber bzw. unmittelbar benachbart auf öffentlichem Grund stehen verschiedene Bäume, die bei einer Neubebauung wohl nicht gefällt werden dürften (vgl. Schreiben der Stadtgärtnerei "Denkmalpflegerische Würdigung und Einschätzung Baumbestand" vom 13. Juli 2020 [act. 8/56]). Abgesehen davon ist darauf hinzuweisen, dass mit der Unterschutzstellung einer Liegenschaft regelmässig eine Reduktion der Nutzungsmöglichkeiten der Parzelle verbunden ist. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf daher bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit des Eintrags im Denkmalverzeichnis nicht von den Nutzungsmöglichkeiten ausgegangen werden, die der Eigentümer ohne die Eigentumsbeschränkung besässe. Es kommt deshalb nicht entscheidend auf die Rendite an, die er bei einer Neuüberbauung erzielen könnte. Wie vorstehend ausgeführt (oben E. 5.1), vermag das rein finanzielle Interesse an einer möglichst gewinnbringenden Ausnutzung der Parzelle das öffentliche Interesse an der Denkmalschutzmassnahme nicht zu überwiegen. Ansonsten wäre es nie möglich, eine Baute, deren Schutzwürdigkeit wie vorliegend ausgewiesen ist, ins Denkmalverzeichnis aufzunehmen (BGE 118 Ia 384 E. 5e S. 393; VGE VD.2019.172/174 vom 30. September 2020 E. 5.4). In diesem Zusammenhang darf auch an die Möglichkeit der Ausrichtung staatlicher Beiträge an die Kosten der Erhaltung und Restaurierung von Denkmälern erinnert werden, welche die finanziellen Konsequenzen der Unterschutzstellung für die Eigentümer auffangen helfen (§ 11 DschG). Dass die Aufnahme der Liegenschaft Reservoirstrasse 240 ins Denkmalverzeichnis unzumutbare finanzielle Konsequenzen nach sich zöge, wenn er die Liegenschaft erhalten und nur zu Wohnzwecken umbauen könnte, macht der Rekurrent wie gesagt nicht geltend und ist auch nicht ohne Weiteres erkennbar. Die Liegenschaft befindet sich auf dem höchsten Punkt des Bruderholzes in einer äusserst attraktiven, da unverbaubaren Wohnlage. Zudem wird die Denkmalpflege bei der Beurteilung der Zulässigkeit von baulichen Änderungen im Zusammenhang mit einer möglichen Nutzungsoptimierung für Wohnzwecke berücksichtigen müssen, dass das Gebäude gemäss den obigen Ausführungen nicht in erster Linie wegen der architektonischen Detailgestaltung, sondern wegen seiner Wirkung und Bedeutung als Teil der Gesamtanlage unter Schutz gestellt wurde. Diesem Gedanken und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz wird bei der Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit

etwa von Massnahmen zur besseren Belichtung des Dachgeschosses zur erweiterten Ermöglichung einer Wohnnutzung Rechnung zu tragen sein. Verändert werden darf gemäss den Ausführungen der Denkmalpflege auch die Aussenbaranlage, welche erst in einer späteren Bauphase angebaut worden ist und die Gartengestaltung, soweit diese nicht mehr dem originären Zustand entspricht. Es ist deshalb auch bei der Unterschutzstellung der Liegenschaft weiterhin von einer wirtschaftlich sinnvollen Nutzungsmöglichkeit derselben auszugehen.

Eine mildere Massnahme zur Erreichung des angestrebten Ziels eines Schutzes des Äusseren der Liegenschaft Reservoirstrasse 240 und des Gartens ist nicht erkennbar. Insbesondere fehlt es an nutzungsplanerischen Möglichkeiten, wie sie der Denkmalrat ursprünglich ins Auge gefasst hatte (vgl. Protokoll der Plenarsitzung vom 4. September 2018 [act. 8/12]). Wie spätere Abklärungen gezeigt haben, hätte die Zuweisung der Liegenschaft in eine isolierte Schutz- oder Schonzone nicht dem Konzept der parzellenübergreifenden Nutzungsplanung entsprochen. Ebenso wenig wäre ein Einbezug in die Zoneneinteilung der übrigen Teile der Batterieanlage (Wasserturm, Schanze, Wehrmännerdenkmal) in Frage gekommen, welche sich in der Grünzone befindet. Die hier strittige Parzelle befindet sich (zusammen mit der benachbarten Parzelle Reservoirstrasse 242) in einer isolierten Mini-Zone 2a. Eine Zuordnung dieser beiden Parzellen zur umliegend geltenden Grünzone wäre mit dem Charakter der bestehenden und bewilligten Bebauung kaum vereinbar. Schliesslich erweist sich der Eintrag der strittigen Liegenschaft ins Denkmalverzeichnis mittels Verfügung als notwendig, nachdem die Eintragung mittels Vertrags mangels Einigung mit dem Rekurrenten nicht zustande gekommen ist (§ 16 Abs. 1 DSchG).

E. 6

6.1 Der Rekurrent trägt schliesslich auch einen Verstoss gegen das verfassungsrechtliche Gebot staatlichen Handelns nach Treu und Glauben. Im vorliegenden Fall habe der Denkmalrat das Objekt aus dem Inventar der schützenswerten Kulturdenkmäler gestrichen. Dies sei ihm mit dem einzigen Vorbehalt eröffnet worden, einen Neubau mittels eines qualitätssichernden Verfahren zu planen. Sowohl er als auch die Investorin hätte auf diesen Entscheid vertraut und das Handeln danach ausgerichtet. Es sei ein erheblicher Schaden angerichtet worden. Vertrauensstörend sei das widersprüchliche Mitwirken in der verlangten qualitätssichernden Planung und gleichzeitig das Bestellen eines Signals aus der Bevölkerung für einen, wie der Denkmalrat dies selbst definiert habe, "extremen Denkmalschutz". Dies noch dazu im Bewusstsein, dass das Signal aus der Bevölkerung auf eine nicht zu schützende Restaurantnutzung abgezielt habe. Das Vorgehen sei somit auch im Lichte von Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV nicht zu schützen (Rekursbegründung, Rz 28 f.).

6.2 Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Dies kann zur Folge haben, dass eine gesetzliche Regelung im Einzelfall nicht angewandt und eine im Widerspruch zur gesetzlichen Ordnung stehende Anordnung getroffen wird. Dieser Schutz setzt voraus, dass eine Behörde dem Betroffenen eine konkrete Auskunft oder Zusicherung erteilt hat, dass sie dafür zuständig war, dass der Adressat die Unrichtigkeit der Angabe nicht erkennen konnte und dass er im Vertrauen auf die erhaltene Auskunft nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat. Schliesslich scheidet die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen

(Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich 2020, Rz 620 ff.; BGer 2C_345/2020 vom 14. April 2021 E. 6.4.1; BGE 137 I 69 E. 2.5.1 und 131 II 627 E. 6.1; BVerG A-1496/2019 vom 16. Juli 2021 E. 14.2; VGE VD.2021.61 vom 11. November 2021 E. 3.3.2 mit weiteren Hinweisen).

6.3 Bereits im September 2015 wurde dem Rekurrenten mitgeteilt, dass die Kantonale Denkmalpflege eine mögliche Erhaltenswürdigkeit der streitbezogenen Liegenschaft festgestellt habe, weshalb die Liegenschaft in das Inventar der schützenswerten Bauten aufgenommen werde (act. 8/1). Am 10. Dezember 2015 bestätigte der Vorsteher des BVD auf entsprechende Interventionen des Rekurrenten hin, dass die Liegenschaft Reservoirstrasse 240 zusammen mit dem Wasserturm und Schanze eine Bedeutung als beliebtes Ausflugsziel erlangt habe und somit architektonisch, quartier- und kulturgeschichtlich von Rang sei. Der Befund, dass es sich beim Objekt um ein erhaltenswürdiges Denkmal handle, habe rein deklaratorischen Charakter. Dem Inventar komme keine Rechtswirkung zu, es diene lediglich der Information. Es lägen keine Gründe vor für eine Entlassung des Gebäudes aus dem Inventar der schützenswerten Bauten (act. 8/5). Dies wurde mit Schreiben vom 16. Februar 2016 bestätigt (act. 8/7). Der Rekurrent und die von ihm beigezogene Investorin waren sich in der Folge bei der Planung zur Realisierung eines Bauprojektes des Risikos einer Unterschutzstellung der Liegenschaft durchaus bewusst, wie aus einer entsprechenden Bestimmung im Kaufrechtsvertrag vom 2. Februar 2018 (Ziff. 1 a.E.) hervorgeht (Rekursbegründungsbeilage 3).

Es ist zwar richtig, dass der Leiter der Kantonalen Denkmalpflege nach der Sitzung des Denkmalrats vom 4. September 2018 dem Rekurrenten mit Schreiben vom 11. Dezember 2018 mitgeteilt hat, dass das Gebäude aus Sicht des Denkmalrats nicht in das Denkmalverzeichnis aufgenommen werden soll und dass es infolgedessen aus dem Inventar der schützenswerten Bauten entlassen worden sei (vgl. act. 8/15). Es ist nicht zu verkennen, dass der Rekurrent aufgrund dieses Schreibens in guten Treuen davon ausgehen durfte, dass eine Unterschutzstellung der Liegenschaft eher unwahrscheinlich sei, zumal der Denkmalrat gemäss § 3 Abs. 1 Ziff. 2 DschG für die Antragstellung an das zuständige Department auf Eintragung von Denkmälern bzw. auf Abänderung oder Aufhebung einer Eintragung im Verzeichnis durch Verfügung des Regierungsrats zuständig ist. Dennoch ist zu beachten, dass die Entscheidkompetenz über die Eintragung alleine beim Regierungsrat liegt (§ 16 Abs. 1 DschG). Es lag somit kein Entscheid der zuständigen Behörde bzw. eine Auskunft von der entscheidbefugten Behörde vor. Die Mitteilung der Denkmalpflege, wonach sich der Denkmalrat gegen eine Eintragung in das Denkmalverzeichnis ausgesprochen habe, vermag daher auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes von Treu und Glauben nichts an der Berechtigung einer späteren anderslautenden Beurteilung durch den Denkmalrat und an der Entscheidungsfreiheit des Regierungsrats zu ändern. Zu beachten ist dazu, dass der Rekurrent bereits am 5. Juni 2019 über das Wiedererwägungsgesuch des Heimatsschutzes Basel und die Absicht des Denkmalrats, dieses an der Sitzung vom 18. Juni 2019 zu behandeln, informiert worden ist (act. 8/17). Der Zeitraum, in welchen der Rekurrent aufgrund des Schreibens vom 11. Dezember 2018 darauf vertrauen durfte, dass der Denkmalrat keinen Antrag auf eine Unterschutzstellung stellen werde, war somit von sehr kurzer Dauer (knapp sechs Monate). Das vom Rekurrenten eingeleitete Wettbewerbsverfahren wurde dementsprechend bereits im Juni 2019 wieder sistiert. Das so eingeleitete, aber nicht abgeschlossene Wettbewerbsverfahren kann nicht als nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen im Sinne des

Vertrauensgrundsatzes qualifiziert werden, auch wenn sich die entsprechenden Ausgaben aufgrund der Unterschutzstellung nunmehr als nutzlos erwiesen haben. Keine nicht wieder rückgängig zu machende Disposition stellt im Übrigen der Rückbau von Küche und Restaurant dar. Es kann ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass der Rekurrent nach Aufgabe des Restaurationsbetriebs auch bei Nichtentlassung aus dem Inventar der schützenswerten Bauten bzw. bei einer früheren Unterschutzstellung nicht auf diesen Innenrückbau verzichtet hätte. Aus den oben genannten Gründen besteht zudem ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Eintragung der streitbezogenen Liegenschaft in das Denkmalverzeichnis und dem entsprechenden Schutz der Anlage, welche das gegenläufige Interesse des Rekurrenten überwiegt.

E. 7

Zusammenfassend sind die Unterschutzstellung der Liegenschaft Reservoirstrasse 240, Basel und ihre Aufnahme in das Denkmalverzeichnis nicht zu beanstanden, womit der Rekurs abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang trägt der Rekurrent die Kosten des Rekursverfahrens mit einer Urteilsgebühr von CHF 2'000.■ (§ 30 Abs. 1 Satz 1 VRPG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.