Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.79/2005 /ggs

Urteil vom 13. September 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
Aktiengesellschaft "zum Berner",
Beschwerdeführerin, vertreten durch Advokatin Prof. Dr. Beatrice Wagner Pfeifer,

gegen

Freiwillige Basler Denkmalpflege,
Basler Heimatschutz,
Beschwerdegegner, beide vertreten durch Advokat
Dr. Maurice Courvoisier,
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 4001 Basel,
vertreten durch das Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Ressort Kultur, Leimenstrasse 1, 4001 Basel,
Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht, Bäumleingasse 1, 4051 Basel.

Gegenstand
Eintragung der Liegenschaft Freie Strasse 23 /
Stapfelberg 1 ins Denkmalverzeichnis,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht vom 22. Oktober 2004.

Sachverhalt:
A.
Die Aktiengesellschaft "zum Berner" ist Eigentümerin der Liegenschaft Freie Strasse 23/Stapfelberg 1 in Basel, in welcher die Füglistaller AG über Jahrzehnte hinweg ein Verkaufsgeschäft für Geschirr, Porzellan und Glaswaren der oberen Preiskategorie betrieben hat. Im Jahr 1999 begann sich die Eigentümerin mit der Idee eines Umbaus auseinanderzusetzen, mit dem Ziel, die nutzbare Verkaufsfläche zu vergrössern. Am 11. Februar 2002 reichte die Füglistaller AG deshalb zwei Baugesuche zur Neugestaltung des Eingangsbereichs sowie zur Realisierung baulicher Veränderungen im Innern des Verkaufslokals ein. Das Projekt war der kantonalen Denkmalpflege zuvor unterbreitet worden. Dabei hatte der Vertreter der Denkmalpflege im Rahmen einer Sitzung vom 1. Februar 2001 darauf hingewiesen, dass der Hof grundsätzlich nur verkleinert werden könne, wenn möglichst viele Teile des bestehenden Innenhofs wieder verwendet würden. Ansonsten sei der Hof substantiell gefährdet und eine Unterschutzstellung müsse ins Auge gefasst werden. Anlässlich einer Sitzung am 2. August 2001 wurde dem Leiter der Denkmalpflege ein neues Vorprojekt vorgestellt. Die Gestalt des bestehenden Hofes sollte demnach vollständig durch ein neues Erscheinungsbild ersetzt werden. Der
Leiter der Denkmalpflege erachtete es darum als notwendig, den Denkmalrat zu informieren und abzuklären, ob dem Regierungsrat Antrag auf Unterschutzstellung des Gebäudes zu stellen sei.
B.

Mit Schreiben vom 13. März 2002 gelangte die Basler Denkmalpflege an das Erziehungsdepartement und beantragte gestützt auf § 16 Abs. 2 der kantonalen Verordnung zum Denkmalschutzgesetz vom 14. April 1982 (DSchV; SG 497.110) den Erlass einer vorsorglichen Massnahme zur Erhaltung des aktuellen Zustands der betroffenen Liegenschaft. Diesem Antrag entsprach das Departement, indem es am 21. März 2002 im Sinne von § 24 Abs. 1 des Denkmalschutzgesetzes vom 20. März 1980 (DSchG; SG 497.100) die vorsorgliche Erhaltung der Liegenschaft verfügte. Inzwischen hatte der Denkmalrat am 14. März 2002 beim Erziehungsdepartement den Antrag auf Eintragung der Liegenschaft in das Denkmalverzeichnis gestellt. Die Eigentümerin und die Füglistaller AG setzten sich gegen eine solche Massnahme mit Eingabe vom 23. September 2002 zur Wehr. Im verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahren befürworteten das Justiz-, das Bau- wie auch das Erziehungsdepartement die beantragte Unterschutzstellung, während das Finanzdepartement im Hinblick auf allfällige finanzielle Auswirkungen für den Kanton Bedenken zum Ausdruck brachte. Am 9. Juni 2003 stellte das Erziehungsdepartement den Antrag auf integrale Eintragung der Liegenschaft in das Denkmalverzeichnis. Der
Regierungsrat folgte diesem Begehren mit Beschluss vom 15. Juli 2003 nur insoweit, als er die Fassade und das Dach des Gebäudes unter Schutz stellte, von einem Eintrag des Gebäudeinnern in das Denkmalverzeichnis jedoch absah.
C.
Gegen den Regierungsratsbeschluss gelangten die Freiwillige Basler Denkmalpflege und der Basler Heimatschutz an das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht. Sie beantragten, der fragliche Entscheid sei aufzuheben und der Regierungsrat anzuweisen, die Liegenschaft Freie Strasse 23/Stapfelberg 1 integral und ohne Einschränkung ins Denkmalverzeichnis aufzunehmen. Das Appellationsgericht (als Verwaltungsgericht) kam in seinem Urteil vom 22. Oktober 2004 zum Schluss, das Geschäftshaus weise nicht nur in Bezug auf seine Fassade und das Dach, sondern auch hinsichtlich seines Innenraums, welcher mit dem Äusseren zusammenwirke, Denkmalwert auf. In Gutheissung der Rekurse hob es den angefochtenen Beschluss auf und wies die Sache zur unbeschränkten Eintragung der Liegenschaft Freie Strasse 23/Stapfelberg 1 in das Denkmalverzeichnis an den Regierungsrat zurück.
D.
Mit Eingabe vom 31. Januar 2005 erhebt die Aktiengesellschaft "zum Berner" staatsrechtliche Beschwerde und verlangt die Aufhebung des Urteils vom 22. Oktober 2004 wegen Verletzung der Eigentumsgarantie und des rechtlichen Gehörs sowie willkürlicher Auslegung des kantonalen Denkmalschutzgesetzes.

Die Freiwillige Basler Denkmalpflege und der Basler Heimatschutz schliessen auf Abweisung der Beschwerde, genauso wie das Appellationsgericht. Demgegenüber beantragt der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die Gutheissung der Beschwerde.
E.
Eine bundesgerichtliche Delegation hat am 3. Juni 2005 in Anwesenheit der Parteien, der Vertreterin des Erziehungsdepartementes, des Präsidenten und der Gerichtsschreiberin des Appellationsgerichtes sowie in Gegenwart von Dr. Martin Fröhlich einen Augenschein mit anschliessender Instruktionsverhandlung durchgeführt. Die Beteiligten haben das Augenscheinsprotokoll sowie das Gutachten von Dr. Martin Fröhlich zur freigestellten Stellungnahme erhalten.
In ihrer Stellungnahme zum bundesgerichtlichen Gutachten hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest. Das Appellationsgericht und der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt verzichten auf weitere Bemerkungen. Die Beschwerdegegner sehen davon ab, das Gutachten zu kommentieren oder Ergänzungsfragen zu stellen, behalten sich aber das Recht auf einen weiteren Schriftenwechsel vor.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid im Sinne von Art. 86 Abs. 1 OG, obwohl das Appellationsgericht die Sache an den Regierungsrat zurückgewiesen hat. Dem Regierungsrat steht grundsätzlich kein Spielraum mehr zu, den aus dem Eintrag ins Denkmalverzeichnis fliessenden Schutzumfang näher zu bestimmen (vgl. BGE 118 Ia 384, nicht publ. E. 1, "Küchlin"). Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin der betroffenen Liegenschaft legitimiert, sich auf eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte zu berufen (Art. 88 OG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt, weshalb auf die

Beschwerde einzutreten ist.
1.2 Soweit die Beschwerdegegner um einen allfälligen weiteren Schriftenwechsel ersuchen, rechtfertigt sich die Abweisung des Begehrens mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen.
2.
Die Beschwerdeführerin macht unter anderem eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend. Diese Rüge ist aufgrund ihrer formellen Natur vorweg zu prüfen.
2.1 Der in Art. 29 Abs. 2 BV gewährleistete Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt (BGE 124 I 49 E. 3a S. 51 und 241 E. 2 S. 242, je mit Hinweisen). Die Begründungspflicht und der Anspruch auf Begründung sind nicht bereits dadurch verletzt, dass sich die urteilende Behörde nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (vgl. BGE 126 I 97 E. 2b S. 102; 124 II 146 E. 2a S. 149; 124 V 180 E. 1a S. 181; 123 I 31 E. 2c S. 34; 121 I 54 E. 2c S. 57, je mit Hinweisen).
2.2 Weiter ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 BV der Anspruch der Parteien, mit rechtzeitig und formgültig angebotenen Beweisanträgen und Vorbringen gehört zu werden, soweit diese erhebliche Tatsachen betreffen und nicht offensichtlich beweisuntauglich sind (BGE 120 Ib 379 E. 3b S. 383; 106 Ia 161 E. 2b S. 162, je mit Hinweisen). Keine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt vor, wenn ein Gericht auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil es auf Grund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 119 Ib 492 E. 5b/bb S. 505 f.; 115 Ia 97 E. 5b S. 101, je mit Hinweisen).
2.3 Das Verwaltungsgericht hat sich eingehend mit den Vorbringen der Beschwerdeführerin auseinandergesetzt. Es hat dargetan, weshalb es die zu beurteilende Liegenschaft als schutzwürdig erachtet und weshalb das öffentliche Interesse an der Unterschutzstellung stärker zu gewichten sei als die wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin. Wenn es für diese Interessenabwägung auf die Einholung eines betriebswirtschaftlichen Gutachtens verzichtet hat, ist diese antizipierte Beweiswürdigung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
3.
Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Eigentumsfreiheit (Art. 26 BV).

Ein Eingriff in die Eigentumsgarantie bedarf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage. Zudem muss er durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 BV). Kommt die Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleich, ist der Eigentümer voll zu entschädigen (BGE 118 Ia 384 E. 4a S. 287 mit Hinweisen). Die Frage, ob es sich bei der umstrittenen Unterschutzstellung allenfalls um eine entschädigungspflichtige materielle Enteignung handelt, ist indes nicht Gegenstand des anhängigen Verfahrens.
3.1 Für einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie ist eine klare und eindeutige Grundlage in einem formellen Gesetz erforderlich (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV; BGE 126 I 112 E. 3c S. 116; 119 Ia 362 E. 3a S. 366; 118 Ia 384 E. 4a S. 387). Das Bundesgericht prüft insoweit die Auslegung des kantonales Rechts frei (BGE 126 I 219 E. 2c S. 221 f.; 121 I 117 E. 3a/bb S. 120 f. mit Hinweisen). Bei einem leichten Eingriff genügt ein Gesetz im materiellen Sinn (vgl. BGE 109 Ia 188 E. 2 S. 190; 108 Ia 33 E. 3a S. 35; Rainer J. Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 36 BV N. 12; Klaus A. Vallender, ebenda, Art. 26 BV N. 39). Die Auslegung des kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht in diesem Fall lediglich unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür (BGE 119 Ia 88 E. 5c/bb S. 96, 141 E. 3b/dd S. 146 f.).
3.2 Ein schwerer Eingriff in die Eigentumsgarantie liegt in der Regel vor, wenn Grundeigentum zwangsweise entzogen wird oder wenn durch Verbote oder Gebote der bisherige oder künftig mögliche bestimmungsgemässe Gebrauch des Grundstücks verunmöglicht oder stark erschwert wird (BGE 124 II 538 E. 2a S. 540; 115 Ia 363 E. 2a S. 365). Im vorliegenden Fall wird der Beschwerdeführerin der bisherige Gebrauch ihrer Liegenschaft (zu Verkaufszwecken) nicht verunmöglicht. Mit dem Eintrag in das Denkmalverzeichnis hat sie jedoch das Bauwerk so zu unterhalten, dass dessen Bestand dauernd gesichert bleibt (§ 17 Abs. 1 DSchG). Die Beschwerdeführerin hat vor, den Lichthof im Innern der Liegenschaft gänzlich umzugestalten und die Verkaufsflächen massgeblich zu vergrössern, was ihr aufgrund der zitierten Norm verwehrt wäre. Die Frage, ob ein schwerer Eingriff in die Eigentumsfreiheit vorliegt, kann jedoch offen bleiben, da sich die gesetzliche Grundlage auch bei freier Prüfung als hinreichend erweist: § 6 Abs. 1 DSchG sieht vor, dass Denkmäler zu erhalten sind. Ihre

kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Werte sind zu erforschen und, wenn möglich, in ihrem gewachsenen Zusammenhang zu sichern. § 5 Abs. 1 DSchG bezeichnet als
Denkmäler Einzelwerke, Ensembles und deren Reste, die wegen ihres kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Wertes erhaltenswürdig sind. Als solche kommen u.a. namentlich öffentliche und private Bauwerke, wie Kirchen, Wohn- und Geschäftshäuser, Arbeitersiedlungen, Gaststätten, Fabriken, technische Anlagen, Befestigungsanlagen (Abs. 2 Ziff. 1), Fassaden und Dächer sowie Weg-, Gassen-, Strassen- und Platzbeläge (Abs. 2 Ziff. 4) in Betracht. Wie das Bundesgericht schon in BGE 118 Ia 384 E. 4a S. 387 f. festgehalten hat, ist diese weite, mit nicht abschliessenden Beispielen präzisierte Begriffsumschreibung als klar und eindeutig zu bezeichnen. Wortlaut und Zweck der Bestimmung erlauben grundsätzlich den umfassenden Schutz einer privaten Geschäftsliegenschaft mit einem Verkaufslokal. Die gesetzliche Grundlage für den Eigentumseingriff wird denn von der Beschwerdeführerin ausdrücklich nicht bestritten.
4.
Streitpunkt ist im vorliegenden Fall der Schutzumfang, d.h. die Bestimmung derjenigen Gebäudeteile, die in das Denkmalverzeichnis eingetragen werden dürfen, ohne dass die Eigentumsfreiheit der Beschwerdeführerin in unzulässiger Weise verletzt wird. Das Appellationsgericht hat - im Unterschied zum Regierungsrat - nicht nur der Fassade und dem Dach, sondern auch dem Gebäudeinnern der Liegenschaft Denkmalcharakter zuerkannt. Die Beschwerdeführerin erachtet dies als willkürliche Auslegung von § 5 und 6 DSchG und verneint ein hinreichendes öffentliches Interesse an der integralen Unterschutzstellung.
4.1 Ob eine Eigentumsbeschränkung im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist, prüft das Bundesgericht frei. Insofern kommt der Rüge der willkürlichen Gesetzesauslegung keine selbständige Bedeutung zu. Das Bundesgericht auferlegt sich aber Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von der Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen (BGE 129 I 337 E. 4.1 S. 344; 126 I 219 E. 2c S. 222; 119 Ia 362 E. 3a S. 366). Dies gilt insbesondere auf dem Gebiet des Denkmalschutzes und selbst dann, wenn das Bundesgericht einen Augenschein durchgeführt hat. Es ist in erster Linie Sache der Kantone, darüber zu befinden, welche Objekte schützenswert sind (vgl. BGE 120 Ia 270 E. 3b S. 275; 118 Ia 384 E. 4b S. 388 mit Hinweisen).

In diesem Zusammenhang ist - wie das Bundesgericht bereits in BGE 118 Ia 384 E. 4b S. 388 ausgeführt hat - von Bedeutung, dass dem Appellationsgericht in Fragen des Denkmalschutzes volle Kognition zukommt, welche die Prüfung der Angemessenheit einer Verfügung mit einschliesst (§ 28 Satz 2 DSchG; vgl. auch Christoph Winzeler, Grundfragen des neuen baselstädtischen Denkmalschutzrechts, BJM 1982, S. 169 ff., 180). Dieser vollen Überprüfungsbefugnis bei der Beurteilung des "kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Werkes" ist Rechnung zu tragen. Das Appellationsgericht hat darum seine Beurteilungskompetenz nicht überschritten, wie die Beschwerdeführerin behauptet. Es hat nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen des Regierungsrates gesetzt, sondern ist - im Rahmen des weiten Beurteilungsspielraums, den ihm das Gesetz einräumt - zu einer anderen Würdigung des Schutzumfanges gelangt als der Regierungsrat. Demzufolge ist - in Respektierung der dem Bundesgericht obliegenden Zurückhaltung - nachstehend zu prüfen, ob die von der regierungsrätlichen Beurteilung abweichenden Schlussfolgerungen des Gerichts verfassungsmässige Rechte der Beschwerdeführerin verletzen.
4.2 Eigentumsbeschränkungen zum Schutz von Baudenkmälern liegen allgemein im öffentlichen Interesse. Wie weit dieses öffentliche Interesse reicht, insbesondere in welchem Ausmass ein Objekt denkmalpflegerischen Schutz verdient, ist im Einzelfall sorgfältig zu prüfen (BGE 120 Ia 270 E. 4a S. 275; 119 Ia 305 E. 4b S. 309; 118 Ia 384 E. 5a S. 388 f.; siehe zum Ganzen auch Andrea F.G. Raschèr, Wann ist ein Interesse der Denkmalpflege ein öffentliches, was bedeutet Verhältnismässigkeit und wie spielen Gutachten hinein?, in: Aktuelle Rechtsfragen der Denkmalpflege, St. Gallen 2004, S. 41 ff.). Der Denkmalschutz erstreckt sich heute auch auf Objekte neuerer Zeit und auf Gebäude, welche für ihre Entstehungszeit charakteristisch sind. 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 (vgl. BGE 126 I 219 E. 2e S. 223). Da Denkmalschutzmassnahmen oftmals mit schwerwiegenden
Eigentumseingriffen verbunden sind, dürfen sie aber nicht lediglich im Interesse eines begrenzten Kreises von Fachleuten erlassen 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 120 Ia 270 E. 4a S. 275; 118 Ia 384 E. 5a S. 389, je mit Hinweisen).
4.3 Hinsichtlich der Frage, welche Gebäudeteile unter Schutz zu stellen sind, hat das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zum Denkmalschutz stets betont, ein Bauwerk werde nach den praktizierten Grundsätzen der Denkmalpflege grundsätzlich als Ganzes betrachtet, zu dem auch weniger bedeutungsvolle Räume gehören können. Bereits in BGE 118 Ia 384 E. 5e S. 393 f., welcher das Theater Küchlin in Basel betraf, hat es festgehalten, der Schutz einzelner Bauteile ohne Rücksicht auf das Zusammenwirken von Innerem und Äusserem entspreche den heutigen Auffassungen über den Denkmalschutz nicht mehr. Im Hinblick auf die Unterschutzstellung des Cafés Odeon in Zürich hat das Bundesgericht zuvor in BGE 109 Ia 257 E. 5a S. 261 ausgeführt, die Schutzwürdigkeit des Innern ergebe sich insbesondere auch aus dem Zusammenspiel von Fassaden und Innenraum. Das "Unbehagen über denkmalpflegerische Fassadenmaskeraden vor ausgehöhlten Bauten" (Albert Knoepfli, Schweizerische Denkmalpflege, Zürich 1972, S. 161) lege den Schutz des Intérieurs für das Café Odeon besonders nahe, bei dem die Durchformung von Aussen- und Innengestaltung ein besonderes Anliegen der Architekten gewesen sei. Der Innenraum bilde mit den Fassaden zusammen Teil der architektonischen Substanz des ganzen Gebäudes "Usterhof". Eine Veränderung im Innern würde die Einheit des Hauses weitgehend zerstören sowie die "Lesbarkeit" des Baudenkmals und den Sinn der Unterstellung stark beeinträchtigen. Bei dieser Sachlage ergebe sich unter dem Gesichtswinkel des Denkmalschutzes ein erhebliches öffentliches Interesse an der Unterschutzstellung.
4.4 Unbestritten ist im vorliegenden Fall, dass das Dach und die Fassade der Liegenschaft Denkmalqualität aufweisen. Im Streite liegt, ob auch dem Inneren der Geschäftsliegenschaft diese Eigenschaft zukommt.
Das Geschäftshaus der AG "zum Berner" wurde in den Jahren 1906/1907 von den Architekten Rudolf Suter und Otto Burckhardt auf einem Grundstück von etwa 500 m2 errichtet. Die Gesamtanlage, welche sich im untersten Abschnitt der Freien Strasse, zwischen Rüdengasse und Marktplatz befindet, besteht aus einem Vorder- und Hinterhaus und einem überdeckten Innenhof. Während die zur Freien Strasse gewandte Frontseite aus gelbbraunem Kalkstein fünf Geschosse aufweist, ragt die Rückseite nur mit dem dritten und vierten Geschoss über das Bodenniveau des Stapfelbergs hinaus. Die beeindruckende Fassade zur Freien Strasse hin zeichnet sich durch ihren klaren, symmetrischen Aufbau, die grosszügig dimensionierten Fenster und die Variation weniger ausgewählter Motive aus. Die Struktur der Vorfassade sowie die Neurenaissanceformen beziehen sich auf benachbarte Gebäude in der Freien Strasse. Wie die Basler Denkmalpflege in ihrem erweiterten Inventar (Beilage zum Unterschutzstellungsantrag vom Februar 2002) ausführt und vom bundesgerichtlichen Gutachter bestätigt wird, finden sich Bezüge zur Geltenzunft (1578) und zum Spiesshof (2. Hälfte des 16. Jh.), den beiden einzigen Bauten in Basel mit vollständig erhaltener Renaissancefassade. Die Rückseite des Hauses ist durch die Farbwahl und die Formensprache mit teilweise neugotischer Ausgestaltung in die bestehende Baustruktur der Altstadt integriert. Bei diesen gotischen und Renaissanceformen handelt es sich gemäss dem im bundesgerichtlichen Verfahren eingeholten Gutachten von Dr. Martin Fröhlich um Basler Architekturmotive (Gutachten S. 5) und nicht um "Kopien" solcher Formen aus Europa. Im Innern des Gebäudes ist die dreiteilige Struktur der Anlage auf den für den Verkauf vorgesehenen Flächen aufgehoben, so dass das Vorderhaus und der auf Höhe des dritten Geschosses mit einem von Stuckprofilen eingefassten Glasdach überdeckte Innenhof eine räumliche Einheit bilden. Den beherrschenden Mittelpunkt bildet der eindrückliche Lichthof mit der zentralen, zweiarmigen Treppe und den Galerien in den beiden Obergeschossen. Durch die Stützenstellungen, die Geländer der Galerien und vor allem durch die repräsentative Freitreppe ist auch das Innere des Gebäudes auf Symmetrie ausgelegt. Die zurückhaltende Dekoration des Innern, vornehmlich im Bereich des Lichthofs, orientiert sich gemäss Ausführungen der Denkmalpflege wiederum an klassischen Vorbildern.

Bis heute blieb der Charakter des Gebäudes grundsätzlich erhalten. Einzig der 1965 erfolgte Einbau einer Schaufensteranlage stellte einen grösseren Eingriff in die Originalsubstanz dar. Der Verkaufsbereich erfuhr kleinere Veränderungen durch das Ersetzen des alten Personen- und Lastenaufzuges, die Neuanlage eines Aufzuges und die damit verbundene Modernisierung der vom ersten Geschoss weiterführenden Treppe im Vorderhaus. Das Glasdach über dem zentralen Lichthof wurde 1960 renoviert. Dabei wurde ein Grossteil der Scheiben aus Drahtglas ersetzt. Im Lager- und Verkaufsbereich wurden ähnlich marginale bauliche Neuerungen vorgenommen. Hingegen wurden seit Erlass der vorsorglichen Massnahme vom 21. März 2002 die Pfeiler und Gesimse durch weiss gestrichenen Gipskarton verdeckt, die Felderteilung mit Stuckzierleisten-Rahmung im zweiten Obergeschoss mittels einer untergehängten glatten Decke verkleidet und die Spiegelwand über dem Treppen-

podest eingepackt. Diese Änderungen wurden mit der Denkmalpflege abgesprochen, welche sie als moderat empfand, da die Massnahmen reversibel seien. Indes erinnern dadurch nur noch die Geländer und das Glasdach an das Alter des Gebäudes; der Zusammenhang des Äusseren mit dem Inneren wurde unterbrochen. Der bundesgerichtliche Gutachter vergleicht diesen architektonischen Eindruck mit der Wiedergabe eines Musikstückes durch einen Lautsprecher, welcher nur tiefe Bässe und höchste Töne wieder gibt: Das Musikstück sei nicht zu erkennen (Gutachten S. 6). Deshalb hat sich der bundesgerichtliche Gutachter bemüht, Belege für die Farbigkeit der Innenräume zu finden. Er kommt zum Schluss, die Abbildung im Album Basler Geschäftsfirmen lege zusammen mit den Plänen der Architekten für die Ausstattung den überlieferten Eindruck der zurückhaltenden Farbigkeit (naturbraunes Holzwerk, grüner Marmor, helle Decken und gelbweiss gestreifte Salubra-Tapeten) nahe (Gutachten S. 9 f., mit Hinweis auf Beilage 10).
4.5 Von den Parteien nicht bestritten wird, dass das Gebäude dem Typ Kaufhaus - definiert als Grosshandelsgeschäft mit Spezialcharakter - zuzuordnen ist. Die Baugeschichte dieses Typus beginnt mit der Blütezeit der Pariser "Grands Magasins" ab Mitte des 19. Jahrhunderts. Zahlreiche Bauten in ganz Europa wurden inspiriert durch die Pariser Warenhäuser jener Zeit wie das "Au Bon Marché" (1851), das "Printemps" (1865) oder "La Samaritaine" (1869). Wichtiges Element und Merkmal bei den meisten dieser Häuser ist der glasüberdachte, zentrale, sich zu den Verkaufsflächen öffnende Lichthof mit den umlaufenden Galerien und Freitreppen. Das Erziehungsdepartement führte in seinem Antrag vom 9. Juli 2003 zuhanden des Regierungsrates zur Liegenschaft der Beschwerdeführerin denn auch Folgendes aus:
"Mit seinem zentralen gedeckten Lichthof, umlaufenden Galerien und einer grosszügig inszenierten Treppe, verkörpert die Anlage den in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert zunächst in Frankreich entwickelten Typ des 'Grand Magasin' in vollendeter Weise. Dabei müssen der originale Erhaltungsgrad der zeitgenössischen architektonischen Ausstattung im eigentlichen Sinn als einzigartig betrachtet werden."
Hinzu kommt, dass gemäss dem erweiterten Inventar der Basler Denkmalpflege (Beilage zum Unterschutzstellungsantrag, S. 6) das Gebäude der Beschwerdeführerin nicht nur in Basel, sondern gesamtschweizerisch die letzte noch im Originalzustand erhaltene Innenarchitektur nach dem Vorbild des ersten europäischen Warenhaustypus besitzt. In Basel selber entstand 1903 mit den Magazinen "Zum wilden Mann" an der Freien Strasse 35 das erste von den Pariser Grands Magasins inspirierte Geschäft mit Lichthof und Galerie. Ein Jahr später folgte einerseits das "Au Printemps Paris" an der Freien Strasse 47 mit der charakteristischen Glasfassade, einem sich über vier Geschosse erstreckenden Lichthof und einem separaten Treppenhaus. Ebenfalls 1904 wurde der Gründungsbau des heutigen Globus am Marktplatz erbaut, das Warenhaus Julius Brann. Der rechteckig angeordnete Lichthof erstreckte sich über vier Geschosse, während die Treppenanlage separat erstellt wurde. Schliesslich kamen 1931 die Magazine "Zur Rheinbrücke" - heute Manor AG - hinzu, welche über einen fünfstöckigen, zentralen Lichthof mit Galerien und integrierter Treppenanlage verfügten (Inventar, a.a.O.). Sämtliche dieser vier Warenhäuser wurden inzwischen abgebrochen (die beiden in der Freien Strasse), stark verändert (Manor AG) oder umgebaut (Globus; dazu Beilage 9 der Beschwerdeführerin im Verfahren vor Verwaltungsgericht: Liste verschiedener in- und ausländischer Warenhäuser mit erhalten gebliebenen bzw. abgebrochenen/zerstörten Lichthöfen). Es handelt sich somit bei dem zu beurteilenden Gebäude um das letzte noch intakte Kaufhaus der Epoche in Basel und der gesamten Schweiz.

Wie das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid zu Recht festgehalten hat, wird diese Besonderheit gerade durch die Innengestaltung des Hauses sichtbar gemacht, welche auf den ihm zugedachten Zweck hinweist und mit ihrer speziellen Struktur sofort die Aufmerksamkeit des Betrachters auf sich zieht (dazu sogleich E. 4.6 hiernach). Die Beschwerdeführerin hat denn bezeichnenderweise im kantonalen Verfahren auch ausgeführt, es erschienen immer wieder Besucher, welche sich für den Innenausbau interessierten und ihn fotografierten. Nicht von ungefähr dürfte - wie das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid ebenfalls bemerkt hat - die Wahl des Firmenlogos rühren, welche die Inhaberin des Verkaufsgeschäftes getroffen hat, zeigt es doch die Freitreppe samt Galerie.
4.6 Für den bundesgerichtlichen Gutachter ist die Bedeutung des Hauses weit grösser, als sie im erweiterten Inventar der Basler Denkmalpflege dargestellt wurde. Er legt besonderen Wert darauf, dass es sich bei dem Gebäude um ein Paradebeispiel für baslerische Reformarchitektur handle. Mit Architekturbezügen zu berühmten Basler Bauten wie der Gelten Zunft und dem Spiesshof (E. 4.4) zeige das Haus eine städtische Form von "Heimatstil". Die Fassaden bildeten "nur" den Auftakt für den Verkaufsraum mit seinem Lichthof und der markanten Freitreppe, welche die Beschwerdeführerin bisher als Signet und Werbeträger benützt habe. Die "Reform", von

welcher sich der Begriff "Reformarchitektur" ableite, habe mit ihren Verbesserungen in den meisten Bereichen von Kultur und Gesellschaft einen stark zukunftsgerichteten Aspekt. Dieser finde in der Reformarchitektur des Hauses in den gestalterischen Mitteln des "Jugendstils" Ausdruck. Erst im Verkaufsraum aber zeige sich das gesamte Anliegen der Reform, nämlich einerseits der Bezug zum Ort aufgrund der baslerischen Formzitate an den Fassaden, der Bezug zur Geschichte mit der symmetrischen und damit traditionell repräsentativen Gliederung des ganzen Gebäudes und schliesslich der Bezug zur Zukunft mit
der Ausstattung des Verkaufsraums. Ohne den Verkaufsraum wäre der architektonische Gehalt des Gebäudes und damit seine Bedeutung für die Stadt Basel nach Auffassung des bundesgerichtlichen Gutachters entscheidend beeinträchtigt. Zusätzlich ginge der letzte Verkaufsraum mit Lichthof in Basel verloren (Gutachten S. 10).
4.7 Handelt es sich aber bei der Liegenschaft der Beschwerdeführerin um den gesamtschweizerisch letzten Zeugen des Stils "Grand Magasin" und ein herausragendes Beispiel der Basler "Reformarchitektur", rechtfertigt sich der Eintrag im Denkmalverzeichnis ungeachtet der Frage, ob die Liegenschaft an die grossen Warenhäuser ähnlichen Stils in Paris oder New York heranreichen mag. Wie das Bundesgericht in BGE 118 Ia 384 E. 5c S. 391 festgestellt hat, kann selbst ein Werk von lokaler Bedeutung geschützt werden, wenn es das noch einzige Zeugnis seiner Stilrichtung und Zwecksetzung ist. Nicht von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, dass es in Basel gemäss der Behauptung der Beschwerdeführerin mehrere solche Lichthöfe geben soll und es die Basler Praxis bis anhin unterlassen habe, wesentlich bedeutendere Beispiele des Typs "Kaufhaus der Jahrhundertwende" unter Schutz zu stellen. Diese Vorbringen ändern nichts am denkmalpflegerischen Stellenwert der vorliegend zu beurteilenden Liegenschaft. Fehl geht die Argumentation der Beschwerdeführerin auch insofern, als die Liegenschaft nur Schutz verdiene, wenn auch eine Garantie dafür bestehe, dass weiterhin eine Nutzung als Kaufhaus möglich sei. Das öffentliche Interesse besteht am
architektonischen und kulturhistorischen Zeitzeugen als solchem; die Schutzwürdigkeit leitet sich mithin nicht aus der Nutzung der Liegenschaft ab. Die Beschwerdegegner weisen in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass das Café Odeon in Zürich zur Modeboutique umgenutzt (BGE 109 Ia 257 E. 5c S. 262) und im Badischen Bahnhof in Basel ein Einkaufsladen eingerichtet wurde (vgl. BGE 120 Ia 270 ff.).
4.8 Unter dem Gesichtspunkt der städtebaulichen und kulturhistorischen Bedeutung ist die Unterschutzstellung der gesamten Liegenschaft deshalb nicht zu beanstanden. In Würdigung des Gutachtens von Dr. Fröhlich und der wiedergegebenen Fachmeinungen, welche durch die Eindrücke am Augenschein verdeutlicht wurden, ist dem Verwaltungsgericht darin zuzustimmen, dass ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Unterschutzstellung der gesamten Liegenschaft an der Freien Strasse 23/Stapfelberg 1 zweifelsohne zu bejahen ist - zumal dem Verwaltungsgericht wie gesehen eine umfassende Rechts- und Ermessenskontrolle zustand. Die von der Beschwerdeführerin dagegen geltend gemachten Interessen sind ausschliesslich finanzieller Natur und vermögen das öffentliche Interesse an der Denkmalschutzmassnahme im vorliegenden Fall nicht zu überwiegen (vgl. BGE 126 I 219 E. 2e S. 223). Eine Unterschutzstellung von Bauten, deren Schutzwürdigkeit erwiesen ist, wäre sonst in Stadtzentren oder an guter Geschäftslage illusorisch (vgl. BGE 118 Ia 384 E. 5d S. 393; 109 Ia 263 E. 5d S. 263). Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin im Verlaufe des anhängigen Verfahrens eine Mieterin für das Ladengeschäft gefunden hat, was ganz offensichtlich zeigt, dass die
wirtschaftliche Lage nicht derart desperat sein kann, wie die Beschwerdeführerin zur Bekräftigung ihrer privaten Interessen glauben machen will.
5.
Schliesslich erweist sich der Eintrag ins Denkmalverzeichnis nach Auffassung der Beschwerdeführerin als unverhältnismässig.
5.1 Nach dem Gebot der Verhältnismässigkeit müssen staatliche Hoheitsakte für das Erreichen eines im übergeordneten öffentlichen Interesse liegenden Zieles geeignet, notwendig und dem Betroffenen zumutbar sein. Ein Grundrechtseingriff ist namentlich dann unverhältnismässig, wenn eine ebenso geeignete mildere Anordnung für den angestrebten Erfolg ausreicht. Der Eingriff darf nicht einschneidender sein als notwendig (BGE 126 I 219 E. 2c S. 222; 124 I 40 E. 3e S. 44 f., mit Hinweisen).
5.2 Der Eintrag im Denkmalverzeichnis ist sicherlich geeignet, die notwendigen Schutzmassnahmen durchzusetzen. Die Eigentumsbeschränkung geht nicht weiter als zur Erreichung der angestrebten Gebäudeerhaltung erforderlich ist. Sie ist der Beschwerdeführerin auch zumutbar. Die Nutzung des Innenraums wird mit dessen Unterschutzstellung keineswegs verunmöglicht. Der Eintrag der gesamten Liegenschaft ins Denkmalverzeichnis schliesst grundsätzlich nicht aus, am Objekt weiterhin Veränderungen vorzunehmen (§ 18 DSchG, § 13 DschV). In Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips sieht § 6 Abs. 2 DSchG zudem vor, dass bei der An-

wendungen der Schutzbestimmungen den Bedürfnissen des Eigentümers Rechnung zu tragen ist, soweit sie den Charakter des Denkmals nicht beeinträchtigen. Der Gutachter unterscheidet denn auch zwischen "harten Zonen", welche für das Verständnis des Ganzen unabdingbar seien, und "weichen Zonen", welche bis zu einem gewissen Grad verändert werden könnten. Als "harte Zone" müsse der Lichthof mit der Freitreppe und allen umlaufenden Galerien bezeichnet werden. Der Gutachter wendet sich darum unmissverständlich gegen das Vorhaben der Beschwerdeführerin, eine Rolltreppe einzubauen, weil dies den Verlust der Freitreppe ins 1. Obergeschoss zur Folge hätte. Auch eine Schliessung oder Verkleinerung des Lichthofs kommen für ihn nicht in Frage (Gutachten S. 7). Hingenen seien in den "weichen Zonen" (je etwa drei Viertel der Geschossflächen des Vorder- und des Hinterhauses) grössere Veränderungen denkbar. In den Obergeschossen könnten sogar Räume hinter der Fassade zur Freien Strasse abgetrennt werden, weil der Lichthof nicht auf einen Durchblick zur Strasse ausgerichtet sei. Auch der Ausbau des Kellergeschosses zur Verkaufsfläche mit einem Zugang unter der Freitreppe sei nicht ausgeschlossen. Damit könne dem Bedürfnis der Eigentümerin nach einer Vergrösserung der Verkaufsfläche Rechnung getragen werden, ohne den Lichthof zu beeinträchtigen oder zu zerstören. Zu den veränderbaren Räumen gehören nach Auffassung des Gutachters auch all jene Teile des Gebäudeinnern, welche vom Publikum nicht betreten werden, wie Lagerräume, Keller, Räume in den Geschossen über dem 2. Stock etc.

5.3 Sofern der Eigentümer die Gründe, die zur Eintragung des Denkmals in das Verzeichnis führten, nicht mehr als gegeben erachtet, kann er beim zuständigen Amt die Streichung im Denkmalverzeichnis beantragen (§ 21 DSchG). Ebenso kann der Regierungsrat ein Denkmal aus dem Verzeichnis streichen, wenn die Gründe, die zur Eintragung führten, nicht mehr gegeben sind oder überwiegende Gründe des öffentlichen Interesses dies verlangen (§ 22 DSchG). Schliesslich hat der Eigentümer die Möglichkeit, gemäss § 21 DschV ein Subventionsbegehren für die Kosten der Erhaltung und Restaurierung zu stellen. Die zitierten kantonalen Normen tragen allesamt zur Zumutbarkeit der Unterschutzstellung bei.

5.4 Zwar könnte die für das Verkaufsgeschäft nutzbare Fläche mit den von der Beschwerdeführerin geplanten Änderungen sicher massgeblich erweitert werden. Indes lassen sich zum Vergleich kaum Zahlen der Flächenproduktivität von Migros oder Coop heranziehen, sprechen die beiden Grossverteiler doch ein ganz anderes Kundensegment an als die bisherige Mieterin. Wie bereits gesehen ist die Nutzung der Liegenschaft im Übrigen nicht verbindlich vorgegeben. Die Aufnahme ins Denkmalverzeichnis verpflichtet die Beschwerdeführerin nicht zur Aufrechterhaltung eines Verkaufsgeschäftes.

5.5 Wenn die Beschwerdeführerin rügt, die Unterschutzstellung sei unverhältnismässig, weil die Basler Praxis es bis anhin unterlassen habe, wesentlich bedeutendere Beispiele des Typs "Kaufhaus der Jahrhundertwende" unter Schutz zu stellen, ist mit dem Verwaltungsgericht darauf hinzuweisen, dass im Zeitpunkt der damaligen Umbau- resp. Neubauprojekte unbestrittenermassen noch nicht die gleichen Rechtsgrundlagen galten, ist doch das heutige Denkmalschutzgesetz erst 1980 in Kraft getreten. Und selbst wenn bereits damals ein vergleichbar strenges Erhaltungsgebot bestanden hätte, hat die Beschwerdeführerin dennoch keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht. Ein solcher besteht nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur ausnahmsweise unter der Voraussetzung, dass eine ständige gesetzeswidrige Praxis der rechtsanwendenden Behörde vorliegt, die im jeweiligen Fall zu entscheiden hat, und diese Behörde zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht von ihrer Praxis abzuweichen gedenke (BGE 127 I 1 E. 3a S. 2 f. mit Hinweisen; 115 Ia 81 E. 2 S. 83 und 3c S. 85). Dies trifft vorliegend nicht zu.

5.6 Macht die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Verhältnismässigkeit geltend, die Unterschutzstellung stelle für sie ein unzumutbares Sonderopfer dar, verkennt sie, dass im anhängigen Verfahren nicht darüber zu entscheiden ist, ob der Eingriff in die Eigentumsfreiheit eine allfällige Entschädigungspflicht zur Folge hat. Auf die diesbezüglichen Vorbringen ist nicht einzutreten.

5.7 Die Rüge, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit sei verletzt, ist demnach ebenfalls unbegründet.

6.

Daraus ergibt sich, dass die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens, inklusive der Gutachterkosten von Fr. 5'133.90, zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG). Zudem hat sie die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 8'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner, also die Freiwillige Basler Denkmalpflege und den Basler Heimatschutz, für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 4'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Regierungsrat und dem Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 13. September 2005
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: