

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.106 vom 31. Mai 2016

BS Appellationsgericht, 2016-05-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2014.106

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.106 du 31 mai 2016

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.106 del 31 maggio 2016

Erwägungen

E. 1

1.1 Die Baurekurskommission ist gemäss § 2 des Gesetzes betreffend die Baurekurskommission (BRKG; SG 790.100) eine vom Regierungsrat gewählte Kommission. Damit unterliegen ihre Entscheide nach § 10 Abs. 1 VRPG dem Rekurs an das Verwaltungsgericht, was § 6 BRKG noch ausdrücklich statuiert. Daraus folgt die sachliche und funktionelle Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses.

1.2 Die Rekurrenten Q_____ und R_____ haben Rekurs angemeldet, in der Folge jedoch nicht daran festgehalten. Das Verfahren wird daher bezüglich dieser Rekurrenten kostenlos abgeschrieben.

Die übrigen Rekurrenten sind als Adressaten des angefochtenen Entscheids von diesem berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung bzw. Abänderung, weshalb sie gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs legitimiert sind. Auf deren Rekurs ist somit einzutreten.

1.3 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der allgemeinen Vorschrift von § 8 VRPG. Danach ist zu prüfen, ob die Verwaltung das öffentliche Recht, vorliegend namentlich das Bau- und Planungsgesetz (BPG; SG 730.100), nicht oder nicht richtig angewendet, den Sachverhalt unrichtig festgestellt oder von dem ihr zustehenden Ermessen einen unzulässigen Gebrauch gemacht hat.

E. 2

2.1 Anfechtungsobjekt im vorinstanzlichen Verfahren waren der Vorentscheid Generelles Baubegehren Nr. G-BBG 9■057■001 (1) vom 23. Juli 2013 und die zu diesem Vorentscheid ergangenen Einspracheentscheide. Ein generelles Baubegehren dient der Abklärung von ■Grundsatzfragen oder wesentlichen Teilfragen■ (§ 32 der Bau- und Planungsverordnung [BPV; SG 730.110]). Der auf ein generelles Baubegehren und dessen Publikation hin ergehende Vorentscheid ist im Hinblick auf ein zukünftiges konkretes Bewilligungsverfahren verbindlich, wenn innerhalb von drei Jahren nach seiner Erteilung ein Bewilligungsverfahren eingeleitet wird und wenn sich das anwendbare Recht nicht ändert (§ 32 i.V.m. 45 Abs. 3 und 53 Abs. 2 BPV).

Inhalt des Vorentscheids und somit Anfechtungsobjekt sind ausschliesslich die vom Gesuchsteller gestellten Grundsatzfragen oder wesentlichen Teilfragen. Das vorliegende generelle Baubegehren bezieht sich auf die Zulässigkeit der Bebauung der Parzelle 1 /1170 in der Schutzzone, mit dem projektierten Nutzungsmass und der projektierten Volumetrie (auf der Basis des Studienauftrags Juli 2011), die Auslegung eines Servituts sowie den

Baumschutz. Dem Vorentscheid ist zu entnehmen, dass die Bewilligungsbehörde die bezüglich Nutzungsmass und Volumetrie umschriebene Bebauung im angestrebten Mass als zulässig erachtet, wobei zur Nachbarparzelle Nr. 1860 eine Dienstbarkeit (BD-Servitut) errichtet werden müsste. Weiter wird im Vorentscheid die Auslegung des Servituts kommentiert, wobei gleichzeitig auf den Zivilrichter verwiesen wird, welchem der abschliessende Entscheid über diese zivilrechtliche Streitfrage vorbehalten sei. Schliesslich wird festgehalten, welche Bäume auf der Parzelle zu erhalten seien.

2.2 Die Baurekurskommission kommt im angefochtenen Entscheid zusammenfassend zum Schluss, dass entgegen der Rüge der Rekurrenten keine unzulässige Vorbefassung der in den Vorentscheid involvierten Behörden vorliege. Aufgrund der ungenügenden Begründungsdichte des Vorentscheids liege zwar eine Gehörsverletzung vor, welche aber im Verfahren vor der Baurekurskommission geheilt worden sei. Die Neubaute sei im Sinne einer Ausnahme gemäss § 37 Abs. 4 BPG bewilligungsfähig. Das Bauvorhaben erfülle zwei der gesetzlichen Ausnahmetatbestände, da einerseits Wohnraum geschaffen und andererseits die geplanten Wohnungen einem zeitgemässen Wohnstandard entsprechen würden. Es liege keine Verletzung von § 37 Abs. 4 BPG oder § 38 Abs. 1 i.V.m. § 13 Abs. 2 BPG vor. Die von den Rekurrenten monierte Verschiebung der Baumasse in den Hinterhofbereich sei nicht zu beanstanden und mit den Zonenvorschriften vereinbar. Das Neubauvorhaben weise eine gute Gesamtwirkung zum baulichen Umfeld auf. Die Fällbewilligung für die Föhre, die Eibe und den Silberhorn sei unter Berücksichtigung der kantonalen Baumschutzbestimmungen zu Recht erteilt worden. Es sei zwar richtig, dass zur Umsetzung des Bauvorhabens eine Dienstbarkeit erforderlich sei, da der minimale Grenzabstand zur Nachbarparzelle Nr. 1860 (Liegenschaft Mittlere Strasse 75) nicht eingehalten werde. Dies hindere aber die Erteilung der generellen Baubewilligung nicht. In Bezug auf die im generellen Baubegehren erwähnte, bestehende Dienstbarkeit sei zwar eine inhaltliche Äusserung der Behörde trotz fehlender Zuständigkeit nicht notwendig. Es sei nicht ersichtlich, wie dies zu Nachteilen für die Rekurrierenden führen sollte.

E. 3

3.1 Die Rekurrenten rügen mit ihrem vorliegenden Rekurs an das Verwaltungsgericht zunächst eine unzulässige Vorbefassung der für den Vorentscheid herbeigezogenen Ämter (kantonale Denkmalpflege sowie andere Verwaltungsangestellte). Es sei weder systemrelevant noch unvermeidlich, dass sich die Denkmalpflege in einem Varianzverfahren als Grundlage für ein generelles Baubegehren beteilige. S. ____ von der Denkmalpflege sei bei jeder Amtshandlung dieser Stelle alleiniger Autor und auch verantwortlich gewesen, so bei der Vorprüfung und Beratung beim Studienauftrag ■ zeitweise sei er dort auch an der Beurteilung anwesend gewesen ■ und weiter bei der Stellungnahme zuhanden des Bauinspektorats vom 3. Januar 2013. Darin heisse es, das durch die Bauherrschaft ausgewählte Wettbewerbsprojekt entspreche dem generellen Baubegehren. Der einzige Kritikpunkt im wenig Sätze umfassenden Mitbericht sei der nach hinten gartenseitig vorstossende Baukubus/Volumen; dieser werde jedoch ■ genehmigt", da dies im Wettbewerbsprojekt ■ auch schon so formuliert worden" sei. Dies sei keine eigenständige und unabhängige Prüfung. Die Kritik werde nicht denkmalpflegerisch diskutiert und abgewogen, sondern es werde lediglich auf die Formulierung des Wettbewerbsprojekts verwiesen. Auch die Eingabe der Denkmalpflege an das Bauinspektorat vom 12. März 2013, wonach die Bewilligung ■ nur im Sinne einer Ausnahme aufgrund eines sorgfältig durchgeführten Variantenstudiums mittels

Architekturwettbewerb möglich" sei, sei durch S_____ verfasst worden. Das private, vorgelagerte Wettbewerbsverfahren habe somit das nachträgliche Prüfungs- und Genehmigungsverfahren nach § 37 BPG ersetzt. Dieses Vorgehen sei weder systembedingt noch unvermeidlich. Eine eigentliche Auseinandersetzung mit den Argumenten der Einsprechenden sei so faktisch verunmöglicht.

Auch bei T_____ vom Planungsamt sowie von U_____ von der Stadtgärtnerei sei von einer unzulässigen Vorbefassung auszugehen.

3.2 Die Beigeladene bestreitet eine unzulässige Vorbefassung. Der Beizug der betreffenden Personen im Wettbewerbsverfahren sei systemrelevant und unvermeidlich. Bei komplexen Sach- oder Rechtslagen bestehe das Bedürfnis der Bauherrschaft nach Vorverhandlungen oder Vorabklärungen. Die Beratung, Auskunftserteilung und Information durch die Behörden werde bis zu einem gewissen Grad erwartet und entspreche der Forderung nach Bürgernähe und Kundenorientiertheit.

3.3 Auch die Baurekurskommission stellt sich auf den Standpunkt, dass es nicht angehen könne, dass eine zweimalige Auseinandersetzung (Studienauftrag und Bewilligungsverfahren) mit einem Projekt durch den gleichen Verwaltungsangestellten per se zu einer unzulässigen Vorbefassung führen würde. Selbst wenn S_____ nach beratender und vorprüfender Tätigkeit im Rahmen des Studienauftrags alle Stellungnahmen der kantonalen Denkmalpflege selbst formuliert und zu verantworten hätte, was nicht der Fall sei, da die Stellungnahmen jeweils von seinem Vorgesetzten V_____ (Leiter Bauberatung und stellvertretender Kantonaler Denkmalpfleger) visiert worden seien, wäre daraus noch nicht auf eine Vorbefassung zu schliessen.

E. 3.4

3.4.1 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Garantie des verfassungsmässigen Richters (Art. 30 Abs. 1 BV; Art. 58 Abs. 1 aBV; Art. 6 Ziff. 1 EMRK) kann eine unzulässige, den Verfahrensausgang vorwegnehmende Vorbefassung eines Richters vorliegen, wenn dieser bereits in einem früheren Verfahrensabschnitt in amtlicher Funktion mit derselben Angelegenheit befasst war und dabei eine ähnliche oder qualitativ gleiche Frage zu beurteilen hatte (BGer 1C_150/2009 vom 8. September 2009, E. 3.5.1 m.H.). Für nichtgerichtliche Behörden ■ wie hier die Mitglieder der Denkmalpflege ■ kommen Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht zur Anwendung. Hingegen gewährleistet Art. 29 Abs. 1 BV den Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung; das Gebot der Unbefangenheit ist Teilgehalt dieses Grundrechts (BGE 140 I 326 E. 5.2). Allerdings kann die Rechtsprechung zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Gerichtsbehörden nicht ohne Weiteres auf erstinstanzliche Verwaltungsverfahren übertragen werden. Vielmehr müssen die Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden in jedem Einzelfall, unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich vorgegebenen Funktion und Organisation, ermittelt werden. Ist die amtliche Mehrfachbefassung systembedingt und damit unvermeidlich, so liegt grundsätzlich keine unzulässige Vorbefassung im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV vor (BGer 1C_150/2009 vom 8. September 2009 E. 3.5.1 m.H.). Dementsprechend verneinte das Bundesgericht im Urteil 1A.11/2007 vom 16. Mai 2007 (E. 3.5) eine verfassungswidrige Vorbefassung des Vertreters der kantonalen Denkmalpflege und des kommunalen Bauberaters, die bereits als Juroren am Architekturwettbewerb teilgenommen hatten, weil deren Beizug im Projektierungsstadium den gesetzlichen Vorgaben entsprochen habe und dieser Umstand

allein keinen Ausschlussgrund für das anschliessende Baubewilligungsverfahren darstellen könne.

3.4.2 Jede Äusserung einer Amtsperson im Vorfeld eines förmlichen Verfahrens hat indessen dem Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung (Art. 29 Abs. 1 BV) zu genügen. So muss der Verwaltungsentscheid nach wie vor in einem Prozess erfolgen, der eine ungestörte und ausgewogene Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen ermöglicht. Bei informell-kooperativem Verwaltungshandeln (vgl. BGE 133 II 120 E. 3 S. 124 ff.) ist die Gefahr besonders gross, dass die Interessen unbeteiligter Dritter oder der Allgemeinheit nicht angemessen berücksichtigt werden. Hat sich ein Privater mit der Verwaltung vor Einleitung des förmlichen Verfahrens über die wesentlichen Inhalte eines Vorhabens informell abgesprochen, wird sich die Behörde beim anschliessenden Entscheid ■ wenn auch nicht rechtlich, so doch faktisch ■ in der Regel an die Absprache gebunden fühlen. Amtspersonen haben sich bei informellen Äusserungen im Vorfeld eines Verfahrens somit eine besondere Zurückhaltung aufzuerlegen; die Stellungnahme darf in keiner Weise den Anschein erwecken, dass sich die vorbefasste Person in Bezug auf das anstehende Verfahren bereits festgelegt hat (BGE 140 I 326 E. 6.2 m.w.H.).

3.4.3 Bei abstrakter Betrachtung besteht der entscheidende Unterschied zwischen zulässiger und unzulässiger Vorbefassung darin, ob die vorbefasste Person erst ihre vorläufige Einschätzung zur Streitsache zum Ausdruck bringt ■ oder aber der Eindruck entsteht, sie habe sich über den Ausgang des Verfahrens bereits eine feste Meinung gebildet. Bei der unverbindlichen Stellungnahme zu abstrakten Rechtsfragen besteht in der Regel keine Gefahr der späteren Befangenheit. In diesem Sinne verneinte das Bundesgericht im Urteil 1C_100/2012 vom 16. Oktober 2012 bei einer generellen Auskunft des Gemeinderates über die grundsätzliche Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens eine unzulässige Vorbefassung im Hinblick auf den anschliessenden Baubewilligungsentscheid. Dagegen kann bei einer umfangreichen und detaillierten Beantwortung konkreter, projektbezogener Fragen die Gefahr einer Vorbestimmung des anschliessenden Verfahrens bestehen. Dementsprechend bejahte das Bundesgericht im Urteil 1C_150/2009 vom 8. September 2009 (in: ZBl 112/2011 S. 478 ff.) die Befangenheit der Baukommission, die im Hinblick auf das anstehende Baubewilligungsverfahren zu einem Bauvorhaben konkret Stellung genommen hatte. Für das Bundesgericht fiel unter anderem ins Gewicht, dass sich die Baukommission in ihrer Stellungnahme umfassend und detailliert zu zentralen Punkten des Baubewilligungsverfahrens geäussert hatte. Das Projekt war zudem aufgrund von Anregungen der Baukommission im Hinblick auf die Baubewilligung leicht abgeändert worden; insofern hatte die Kommission praktisch als Beraterin fungiert. Unter diesen Umständen konnte für die Einsprecher der Eindruck entstehen, die Baukommission habe sich zum Vorhaben bereits eine feste Meinung gebildet und werde sich im Baubewilligungsverfahren ■ ungeachtet der Einsprachen ■ nicht mehr umstimmen lassen. Die Begleitung durch die Behörden darf mithin nicht so weit gehen, die Bauherrschaft bei ihrer Ausarbeitung des Gestaltungsplans oder Baugesuchs in detaillierter Weise zu beraten oder ihr vor Berücksichtigung allfälliger Drittinteressen darüber hinaus die verbindliche Zusage zu machen, das Vorhaben in einer bestimmten Form bewilligen zu können (BGE 140 I 326 E. 6.3 m.w.H., bestätigt in BGer 1C_903/2013 vom 10. August 2015 E. 2.1 f.).

Demgegenüber steht nicht jede behördliche Beteiligung an einem Architekturwettbewerb von vornherein im Widerspruch zu Art. 29 Abs. 1 BV. Im Urteil 1A.11/2007 vom 16. Mai 2007 (E. 3.5) verneinte das Bundesgericht denn auch eine verfassungswidrige

Vorbefassung eines Vertreters der kantonalen Denkmalpflege und des kommunalen Bauberaters aufgrund ihrer Preisrichtertätigkeit im Hinblick auf den anstehenden Baubewilligungsentscheid. In jenem Verfahren waren die Behördenmitglieder allerdings Gutachter und nicht Entscheidungsträger. Jene Stellungnahme war zudem gesetzlich vorgesehen und beruhte nicht auf informellem Verwaltungshandeln (BGE 140 I 326 E. 7.4).

E. 3.5

3.5.1 Im vorliegenden Fall hat die Beigeladene, auf Empfehlung seitens der Bewilligungsbehörde hin, ein als Varianzverfahren bezeichnetes Wettbewerbsverfahren durchgeführt. Ziel war es, unter anderem Lösungsansätze für eine Bebauung des Grundstücks mit einem Wohnhaus zu entwickeln, welche die Anforderungen an die Stadt- und Dorfbildschutzzone erfüllen soll. Gemäss den Ausführungen im Bericht des Beurteilungsgremiums zum Studienauftrag der Beigeladenen vom 14. Juli 2011 hatte die Denkmalpflege die Aufgabe, die Studie auf ihre Verträglichkeit mit der umliegenden Bausubstanz hin zu prüfen. Dem Beurteilungsgremium gehörten Vertreter der Beigeladenen als Sachexperten, drei Architekten als Fachexperten und auch W____ vom Planungsamt als Fachexperte an, indessen kein Vertreter der Denkmalpflege. Demgegenüber waren zur Beratung und Vorprüfung T____ vom Planungsamt, S____ von der Denkmalpflege und U____ von der Stadtgärtnerei beigezogen worden. Im Einspracheentscheid vom Juli 2013 wird zur Rüge unzulässiger Vorbefassung der Denkmalpflege vorgebracht, dass die Beurteilung des generellen Baubehrens zwar durch den gleichen Sachbearbeiter erfolgt sei, welcher schon im Wettbewerbsprojekt beigezogen worden sei; allerdings sei seine Stellungnahme durch den Vorgesetzten visiert worden. In der Stellungnahme der Denkmalpflege vom 3. Januar 2013 zum generellen Baubehren des Beigeladenen wird ausgeführt, dass die generelle Eingabe dem Wettbewerbsprojekt entspreche, bei dem von Seiten der Denkmalpflege als wesentliche Punkte die moderate Höhe, die in der Strasse etwas zurückweichende Flucht und die aufgelöste Fassadenstruktur gelobt worden seien. Das in den Grünraum nach hinten herausragende Volumen sei kritisierbar, es sei aber im Wettbewerbsprojekt auch schon so formuliert worden. In der Stellungnahme der Denkmalpflege vom 11. Oktober 2013 im Rekursverfahren vor der Baurekurskommission hat die Denkmalpflege darauf hingewiesen, dass die Jury im Wettbewerb mit der Beratung der Denkmalpflege das eindeutig zurückhaltendste Projekt ausgewählt habe.

3.5.2 Die Stadtgärtnerei führt in ihrer Stellungnahme vom 8. April 2013 zum generellen Baubehren aus, dass sie seitens der Bauherrschaft im Rahmen der Vorbereitung eines Studienauftrags für die Bebauung des Areals kontaktiert worden sei, um die Rahmenbedingungen für das Pflichtenheft zum Thema Baumschutz und Grünraum zu definieren. Zu diesem frühen Zeitpunkt sei auch die Baumschutzkommission angehört worden. Die Empfehlung der Baumschutzkommission, einem allfälligen Fällgesuch für einen Holunder, eine Föhre, eine Eibe und einen grossen Silberahorn zuzustimmen, sei von der Stadtgärtnerei gestützt und als Rahmenbedingung für das Pflichtenheft formuliert worden. Die Stadtgärtnerei sei nach Vorliegen der Fragen der teilnehmenden Planungsbüros noch einmal zur Beantwortung hinzugezogen worden. Die eingereichten Projekte seien der Stadtgärtnerei hingegen nicht mehr vorgelegt worden. Die Stadtgärtnerei hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass sie die Vorgehenseise der Bauherrschaft unterstütze, da so bereits im Vorfeld eines Studienauftrags darauf hingewiesen werden könne, welche Anliegen bei der Planung berücksichtigt werden müssten. Bei der Beantwortung der Fragen im generellen Baubehren sei die Stadtgärtnerei nicht befangen, auch wenn im Vorfeld

darüber informiert worden sei, welche Bäume aus Sicht der Baumschutzkommission und der Stadtgärtnerei als wertvoll und daher als erhaltenswert eingestuft worden seien.

3.5.3 Das Planungsamt hat sich in seiner Stellungnahme vom 9. Januar 2013 zum generellen Baubegehren, abgesehen vom Hinweis auf die Anwendbarkeit der Vorschriften sowohl der Schonzone als auch der Schutzzone (als Planungszone), nicht geäußert.

3.5.4 Bis hierhin ergibt sich, dass sowohl die Denkmalpflege als auch die Stadtgärtnerei und die Baumschutzkommission mit den auch im Rahmen des generellen Baubegehens relevanten Fragen bereits zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Studienwettbewerbs (Stadtgärtnerei und Denkmalpflege), dann bei der Vorprüfung der Wettbewerbsbeiträge und schliesslich bei deren Auswahl beratend mit einbezogen waren, auch wenn sie im Beurteilungsgremium selbst nicht vertreten waren. Bei der Denkmalpflege ist, anders als bei der Stadtgärtnerei, auch festzustellen, dass derjenige Mitarbeitende der Denkmalpflege, welcher bei der Vorprüfung im Rahmen des Studienwettbewerbs involviert war, ebenfalls bei der Abgabe der Stellungnahme im Rahmen der Beurteilung des generellen Baubegehens beteiligt war.

3.6 Somit stellt sich die Frage, ob diesen Fachbehörden, denen bei der Beurteilung des generellen Baugesuchs zentrale Bedeutung zukommt, aufgrund ihrer Beratungstätigkeit Befangenheit ist und somit ein Verstoß gegen Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK vorzuhalten ist oder nicht.

3.6.1 Die Fachinstanzen waren im Rahmen eines Studienwettbewerbs einbezogen worden. Ein solcher wurde der Bauherrschaft nach der Abweisung des ersten Baubegehens empfohlen. Es ist üblich, dass in solchen umfangreichen und teuren Wettbewerbsverfahren bereits bei der Ausarbeitung des Pflichtenhefts Kontakt mit den zuständigen Sachbehörden aufgenommen wird. Wie im vorliegenden Fall dienen Studienwettbewerbe gerade in heiklen Situationen, wie etwa bei Parzellen in der Schon- oder Schutzzone oder in der Umgebung von Denkmälern dazu, raumplanerisch sinnvolle und optimierte Lösungen zu finden. Diese Wettbewerbe stehen somit im öffentlichen Interesse an qualitativ hochstehenden Bauten. Es ist daher sinnvoll und nicht zu beanstanden, wenn die Fachbehörden in dieser Phase des Planungsprojektes beigezogen werden können und mit ihrem Fachwissen zu einer gesetzeskonformen und optimierten Lösung beitragen. Dabei darf der Bauherrschaft gegenüber aber nicht signalisiert werden, dass damit bereits ein verbindlicher Vorentscheid vorläge. Die Fachbehörden befinden sich in einem Spannungsverhältnis zwischen der Erwartung der Bauherrschaft nach möglichst hoher Planungssicherheit und der Erhaltung des eigenen Beurteilungsspielraums im Zeitpunkt der Prüfung eines konkreten, oder wie vorliegend, eines generellen Baubegehens. Es ist nicht ersichtlich, dass die Denkmalpflege, die Stadtgärtnerei oder das Hochbau- und Planungsamt im vorliegenden Fall der Bauherrschaft bereits im Rahmen des Wettbewerbsverfahrens verbindliche Zusagen gemacht oder signalisiert hätten, dass im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren keine umfassende Prüfung mehr vorgenommen würde.

3.6.2 Aus den Akten geht zwar eine intensive Mitwirkung der Denkmalpflege im Rahmen des Wettbewerbsverfahrens hervor. Dies ist im vorliegenden Fall aber insofern nicht überraschend, als der Wettbewerb nicht nur für eine allfällige Baubewilligung, sondern auch für die damals laufende Zonenplanung von Bedeutung war. Der Regierungsrat hat denn auch das Ergebnis des Wettbewerbs im Ratschlag zur Zonenplanrevision, welcher die Umzonung auch der unbebauten Parzelle von der Schon- in die Schutzzone zur Folge hatte,

beigezogen (vgl. Ratschlag des Regierungsrats zur Zonenplanrevision, Seite 102). Die Beratung einer privaten Bauherrschaft bei der Vorbereitung eines Baugesuchs und insbesondere im Hinblick auf ein Wettbewerbsverfahren gehört zu den üblichen Aufgaben insbesondere der Denkmalpflege, welche in § 4 Abs. 1 Ziff. 3 der Verordnung betreffend die Denkmalpflege vom 9. Dezember 2008 (DSchV; SG 497.110) normativen Niederschlag gefunden hat. Der Regierungsrat hat die verstärkte Beratungsfunktion der Denkmalpflege im Aufgabenbericht für das Projekt **■Kundenfreundliche, transparente Denkmalpflege■** (**■monument.bs■**) vom 3. Dezember 2014 auf Seite 3 wie folgt umschrieben: **■Im Nachgang zur Überarbeitung des Gesetzes über den Denkmalschutz vom 1. Januar 2009 hat die Denkmalpflege neue Aufgaben übernommen und den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit vermehrt auf die Beratung bauwilliger Eigentümerschaften denkmalgeschützter Bauobjekte ausgerichtet.■** Zur Beratungsaufgabe der Basler Denkmalpflege bei Umbauten von denkmalgeschützten Gebäuden hat das Bundesgericht bereits in BGE 120 Ia 270 (284) ausgeführt:

■Eine erfolgreiche Umgestaltung, die sowohl den Anliegen der Bahnunternehmung als auch den Interessen des Denkmalschutzes Rechnung trägt, setzt allerdings die Zusammenarbeit der Bauwilligen mit den Denkmalschutzbehörden bei der Ausarbeitung eines konkreten Projekts voraus, wobei die Basler Denkmalpflege zur Beratung des Bauherrn verpflichtet ist (§ 13 Abs. 2 DSchV). Diese Beratungstätigkeit hat sich wie auch die Stellungnahme des Amtes zu Veränderungsvorhaben nach § 18 Abs. 3 DSchG an den für die Unterschutzstellung massgebenden Gründen zu orientieren und die konkreten Interessen des Bauherrn an einer Veränderung geschützter Bauteile zu berücksichtigen. Dabei sind die beabsichtigten Veränderungen im einzelnen sorgfältig auf ihre Vereinbarkeit mit dem Schutzzweck zu prüfen, und es sind in Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit Lösungen zu suchen, mit welchen, ohne den Schutzzweck zu beeinträchtigen (§ 6 Abs. 2 DSchG), den Anliegen und Bedürfnissen des Eigentümers Rechnung getragen werden kann. Dies erfordert eine flexible Handhabung der Denkmalschutzmassnahme und den Willen, nach einem Ausgleich zwischen den entgegengesetzten Interessen zu suchen (vgl. BGE 109 Ia 257 E. 5d S. 264).■

3.6.3 Diese Beratungsfunktion der Denkmalpflege erweist sich somit als systemimmanent und gesetzlich vorgesehen, und sie geht nicht über das Übliche hinaus. Im Übrigen ist sie nicht nur im Kanton Basel-Stadt gesetzlich vorgesehen und üblich, sondern auch für andere Denkmalschutzbehörden. So schreibt etwa die Denkmalpflege der Stadt Bern auf ihrer Website, dass sie einen fundierten und raschen Beratungsservice für Bauherrschaften und Planende anbiete und es sich lohne, frühzeitig mit der Denkmalpflege Kontakt aufzunehmen, wenn an einem Gebäude, das im Bauinventar als **■schützenswert■** oder **■erhaltenswert■** aufgeführt sei, Veränderungen vorgenommen werden sollen (<http://www.bern.ch/stadtverwaltung/prd/denkmalpflege/Beratung>, aufgerufen am 16. Oktober 2015). Auch die Denkmalpflege der Stadt Zürich betont auf ihrer Website, dass es bei Projekten mit historischen Bauten sinnvoll sei, den Kontakt mit der Denkmalpflege möglichst früh zu suchen und **■gemeinsam mit ihr qualitativ hochstehende Massnahmen zu entwickeln■**, da diese eine gute Voraussetzung für rasche Entscheidungen der Baubehörden sowie und für hochwertige und denkmalverträgliche Projekte seien (https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/bewilligungen_und_beratung/beratung/denkmalpflege.html, aufgerufen am 16. Oktober 2015). Auch die Denkmalpflege des Kantons Aargau führt auf ihrer Website

aus, dass sie bei baulichen Massnahmen an einem denkmalgeschützten Objekt sämtliche beteiligten Partner wie Bauwillige, Planende, Behörden und Ausführende berate. Die Beratung reiche von der Beantwortung informeller Anfragen über die Begutachtung offizieller Baugesuche bis zur Begleitung der Ausführung in technologischen und gestalterischen Belangen (https://www.ag.ch/de/bks/kultur/archaeologie_denkmalpflege/denkmalpflege/bauberatung/bauberatung-2.jsp, aufgerufen am 16. Oktober 2015). Im gleichen Sinne versteht sich die Denkmalpflege des Kantons St. Gallen als Gesprächspartnerin aller an historischen Bauten beteiligter Parteien. Von der Projektierung über das Bewilligungsverfahren bis zur Ausführung stehen wir allen, die in Ortsbildschutzzonen bauen oder ein Schutzobjekt renovieren, kostenlos beratend zur Verfügung (<http://www.sg.ch/home/kultur/denkmalpflege/bauberatung.html>, aufgerufen am 16. Oktober 2015). Die zunehmende Wichtigkeit der Beratungsfunktion von Fachbehörden gilt in Basel-Stadt nicht nur für die Denkmalpflege, sondern auch für die Stadtbildkommission, deren Sekretariat aufgrund einer Neuorganisation im Jahr 2013 in seinem Büro beim Bau- und Verkehrsdepartement regelmässig Sprechstunden durchführt und direkt über E-Mail und Telefon ansprechbar ist. Dadurch können gemäss den Ausführungen des Regierungsrats auf Seite 7 des Berichts zur Neuorganisation des Stadt- und Ortsbildschutzes vom 3. Dezember 2013 Bauwillige künftig mit der Stadtbildkommission wie mit allen anderen bei der Beurteilung eines Baubehrens mitwirkenden Fachstellen ohne Weiteres in Kontakt treten. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Denkmalpflege, ihrem Auftrag entsprechend, im Wettbewerbsverfahren die Beigeladene bei der Ausarbeitung des Pflichtenhefts und der Vorprüfung der Wettbewerbsbeiträge aus denkmalpflegerischer Sicht beraten hat. Daraus kann keine Voreingenommenheit der Denkmalpflege bei der Beurteilung eines aus dem Wettbewerbsverfahren entwickelten (generellen) Baubehrens abgeleitet werden.

3.6.4 Die Rekurrenten weisen zutreffend darauf hin, dass die Stellungnahme zum generellen Baubehren, welches auf dem Ergebnis des Wettbewerbsverfahrens basiert, von jenem Mitarbeitenden der kantonalen Denkmalpflege verfasst worden ist, welcher bereits beim Wettbewerbsverfahren involviert war. Dessen Rolle im Wettbewerbsverfahren war aber nicht diejenige eines Preisrichters. Seine Aufgabe war es vielmehr, die Interessen des Denkmal- und Ortsbildschutzes im Wettbewerbsverfahren beratend einfließen zu lassen. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass der betreffende Mitarbeiter beim Prüfungsverfahren wiederum beteiligt war, zumal er sich bereits intensiv mit den denkmalpflegerischen Gesichtspunkten des Projekts auseinandergesetzt hat. Die interne Überprüfung durch die Denkmalpflege ist mit der Visierung der Stellungnahme durch den Vorgesetzten belegt. Zudem ist auch zu beachten, dass die Stellungnahme der Denkmalpflege im Verfahren vor der Baurekurskommission vom Stellvertreter des Leiters der Denkmalpflege unterzeichnet ist. Somit ist belegt, dass das generelle Baubehren durch verschiedene Personen der Denkmalpflege geprüft worden ist, welche nicht persönlich im Wettbewerbsverfahren beratend beteiligt waren. Daher liegt keine unzulässige Vorbefassung vor.

3.6.5 Die Stadtgärtnerei hat im Wettbewerbsverfahren nur in der Phase der Ausarbeitung des Pflichtenheftes mitgewirkt. Auch wenn ihre Beratungstätigkeit auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe nicht eigens erwähnt wird, gehört diese Tätigkeit heute zum allgemein anerkannten Aufgabenkreis einer kantonalen Fachbehörde; in diesem Sinne prüft die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates neben anderen Punkten jeweils auch die Kundenfreundlichkeit des staatlichen Handelns (vgl. etwa Bericht der

Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zum Jahresbericht 2014 vom 29. Juni 2015, S. 3). Die für die Stadtgärtnerei relevanten Punkte des generellen Baubehrens hat eine andere Person geprüft als im Wettbewerbsverfahren. Von einer unzulässigen Vorbefassung der Stadtgärtnerei, welche den Einspracheentscheid vorwegnehmen würde, kann somit keine Rede sein.

Seitens des Planungsamtes hat zwar, als einziges Behördenmitglied, eine Vertretung Einsitz in das Beurteilungsgremium im Wettbewerbsverfahren genommen. Das Bau- und Planungsamt hat aber im Bewilligungsverfahren keine materielle Stellungnahme abgegeben. Auch hier ist somit nicht von einer unzulässigen Vorbefassung auszugehen.

E. 4

4.1 Die Baurekurskommission führt im angefochtenen Entscheid aus, dass die Anwendung von § 37 BPG im vorliegenden Fall nach einer Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe verlange und die kantonale Denkmalpflege dabei über einen nicht unwesentlichen Beurteilungsspielraum im Einzelfall verfüge. Ihrer in diesem Fall erhöhten Begründungspflicht sei die kantonale Denkmalpflege nicht in genügender Weise nachgekommen, weshalb die Begründungspflicht und damit das rechtliche Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV verletzt seien. Da es sich nicht um eine besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs handle und die Baurekurskommission über umfassende Kognition verfüge, habe der Mangel geheilt werden können. Die Gehörsverletzung wurde im Kostenentscheid dahingehend berücksichtigt, dass die Spruchgebühr von CHF 2'400.■ um einen Drittel auf CHF 1'600.■ reduziert und die Parteientschädigung zugunsten der Beigeladenen zu einem Drittel der Behörde auferlegt wurde.

4.2 Die Beigeladene ist ebenfalls der Auffassung, dass eine allfällige Gehörsverletzung in keinem Fall derart schwerwiegend sei, dass der Mangel vor der Baurekurskommission nicht hätte geheilt werden können, zumal die Baurekurskommission über umfassende Kognition verfüge.

4.3 Die Baurekurskommission hat zu Recht festgehalten, dass die in den Bauentscheid sowie die Einspracheentscheide eingeflossene Stellungnahme der Denkmalpflege zum generellen Baubehren und zu den Einsprachen deutlich zu kurz ausgefallen ist. Die Prüfung und die Güterabwägung, welche die kantonale Denkmalpflege bei der Beurteilung der geplanten Überbauung vorgenommen hat, gehen aus der Stellungnahme vom 12. März 2013 nur ungenügend hervor. Zu verlangen wäre aber gerade angesichts des Umstands, dass ein Mitglied der Denkmalpflege sowohl beratend im Varianzverfahren und dann auch im Rahmen der Prüfung des generellen Baubehrens beteiligt war, dass sich die Denkmalpflege erhöhter Transparenz in der Sache befleißigen würde, was sich in erhöhter Begründungsdichte niederschlagen müsste. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Zwar beurteilt die Denkmalpflege in ihrer Stellungnahme vom 12. März 2013 das strittige Projekt als genügend zurückhaltend im Strassenzug, um bewilligt zu werden, und sie ergänzt, dass der Umgebungsschutz des im Inventar eingezeichneten Gartenhäuschens durch den Neubau nicht leide. Eine detailliertere Interessenabwägung ist dann aber erst der Stellungnahme der Denkmalpflege vom 11. Oktober 2013 im Verfahren vor der Baurekurskommission zu entnehmen. Entgegen den Ausführungen der Rekurrenten ist allerdings, wie vorstehend dargelegt (Ziff. 3), nicht zu beanstanden, dass der im Rahmen des Wettbewerbsverfahrens beigezogene Mitarbeiter der Denkmalpflege auch beim Prüfverfahren des generellen Baubehrens mit einbezogen war. Zudem waren die Rekurrenten aufgrund der

vorliegenden Begründung in der Lage, gegen den Einspracheentscheid begründet Rekurs an die Baurekurskommission zu erheben. Von einer schweren Verletzung des rechtlichen Gehörs kann somit keine Rede sein. Die Vorinstanz hat sich mit den Vorbringen der Rekurrenten auseinandergesetzt und konnte sich dabei auch auf eine ausführliche Stellungnahme der Denkmalpflege stützen. Der Baurekurskommission, welche einen Experten für Stadtbildschutz sowie eine Expertin für Denkmalpflege als Mitglieder der entscheidenden Kammer beigezogen hatte, kommt selber die Qualität einer Fachbehörde zu, und sie entscheidet mit voller Kognition. Sie ist daher zu Recht von der Heilung der Gehörsverletzung im Rechtsmittelverfahren ausgegangen und hat dem im Kostenentscheid angemessene Rechnung getragen.

E. 5

Im Vorentscheid Generelles Baubeglehen wurde die Frage der Gesuchsteller behandelt, ob die Bebauung der Parzelle 1 /1170 mit dem projektierten Nutzungsmass und der projektierten Volumetrie (auf der Basis des Entscheids des Studienauftrags Juli 2011)

- a) generell (Schutzzone)
- b) bezüglich des projektierten Nutzungsmasses
- c) bezüglich der projektierten Volumetrie

bewilligungsfähig sei. Die Baubewilligungsbehörden haben die Frage der Bewilligungsfähigkeit sowohl unter der im Zeitpunkt der Gesuchstellung geltenden Zoneneinteilung (Schonzone) als auch unter Berücksichtigung der Planungszone (Schutzzone) geprüft. Sowohl die Denkmalpflege als auch die Stadtbildkommission haben die Frage der Bewilligungsfähigkeit einer Überbauung gemäss der projektierten Volumetrie positiv beantwortet. Dem Vorentscheid ist zu entnehmen, dass die Denkmalpflege die Schutzwürdigkeit der bestehenden Baulücke abgelehnt und deren Füllung als zulässig erachtet hat. Weiter wird im Einspracheentscheid ausgeführt, dass die Denkmalpflege die geplante Überbauung für genügend zurückhaltend im Strassenzug hält, um bewilligt zu werden. Die Baurekurskommission vertritt in ihrem Entscheid die Auffassung, dass das Projekt aufgrund der Abweichungen gegenüber der übrigen Bauten in der Umgebung zwar nur im Sinne einer Ausnahme gemäss § 37 Abs. 4 BPG bewilligungsfähig sei. Das Bauvorhaben erfülle aber zwei der gesetzlichen Ausnahmetatbestände, da einerseits Wohnraum geschaffen werde und andererseits die geplanten Wohnungen einem zeitgemässen Wohnstandard entsprächen. Demzufolge könne eine Ausnahmbewilligung für die Abweichung von den historischen Gegebenheiten erteilt werden. Es liege keine Verletzung von § 37 Abs. 4 BPG oder § 38 Abs. 1 i.V.m. § 13 Abs. 2 BPG vor. Die von den Rekurrenten monierte Verschiebung der Baumasse in den Hinterhofbereich sei nicht zu beanstanden und mit den Zonenvorschriften vereinbar.

Die Rekurrenten weisen zutreffend darauf hin, dass die Einweisung der Parzelle in die Schutzzone inzwischen rechtskräftig ist.

E. 5.1

5.1.1 Die Rekurrenten machen geltend, dass die gartenmässig gestaltete Freifläche an der Maiengasse 54 vom Gesetzgeber bewusst nicht in der Schonzone belassen oder gar in die Bauzone 3, sondern zusammen mit der Umgebung in die Schutzzone eingewiesen worden sei. Da das gesamte Geviert von der Schon- in die Schutzzone umgezont worden sei, habe der Gesetzgeber an dieser Stelle keinen Wohnraum schaffen wollen. Die Schutzzone sei

gemäss § 37 BPG für Um- und Neubauten klar restriktiver als die Schonzone gemäss § 38 BPG. Unter der Herrschaft der Schonzone sei ein generelles Bauprojekt mit dem Vorentscheid des Jahres 2010 abgelehnt worden sei. Das strittige Bauprojekt führe zu einer Verschiebung der Baumasse in den Hinterhofbereich. Eine so tief in den Hinterhof greifende Überbauung sei im ganzen Geviert nicht erkennbar. Zumindest hätte ein Neubau von Gesetzes wegen die historischen Baufluchten, Geschosshöhen und Dachformen einzuhalten. Ferner müssten schon gemäss den Schonzonenvorschriften insbesondere der Baukubus und die Massstäblichkeit gewahrt werden. Dies erfordere eine Blockrandbebauung. Die vorgesehene Nutzung mit einer Bruttogeschossfläche von 1080 m² sei viel zu hoch und stelle eine vierstöckige Baute dar, welche selbst in der Bauzone 3 nicht zulässig wäre. Ein solcher Eingriff, welcher keine einzige Vorgabe der Schutzzone einhalte, könne auch keinen Ausnahmetatbestand erfüllen. Das Verwaltungsgericht habe im Urteil VGE 636/2005 vom 24. Februar 2006 (Dachaufbau Nadelberg 21; Schliessung Dachlücke zwecks Schaffung von Wohnraum) ausgeführt, dass nicht nur die betroffene Baute zu beurteilen sei, sondern auch die Beeinträchtigung der Umgebung. In der Schutzzone sei der Begriff "Beeinträchtigung" relevant, was keine schwere Einwirkung bedeute (im Gegensatz zu "Verunstaltung"). Das dortige Baubegehren sei abgewiesen worden, obwohl es grundsätzlich den vorherrschenden Typus des Walmdachs aufgenommen habe (und das bestehende Flachdach korrigieren wollen). Das dort projektierte neue Walmdach in der Schutzzone wäre ein wesentlich kleinerer Eingriff gewesen als in vorliegender Sache, wo ein grosser, untypischer Baukubus neu mit Flachdach (im Geviert unbekannt) weit in den hinteren Teil der Parzelle hinausrage. Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz würde die Neubaute den bestehenden Charakter der umliegenden Gebäude beeinträchtigen. Auch § 38 Abs. 1 BPG werde verletzt. Hier seien jedoch die Schutzzonenvorschriften anzuwenden.

5.1.2 Die Baurekurskommission macht in ihrer Stellungnahme geltend, dass das Urteil des Verwaltungsgerichts VGE 636/2005 vom 24. Februar 2006 nicht zum Vergleich herangezogen werden könne, da sich der Sachverhalt offensichtlich vom vorliegenden Fall unterscheide. Am Nadelberg sei es um einen Dachaufbau auf einer bestehenden Liegenschaft gegangen, während vorliegend ein Neubau auf einer bis anhin unbebauten Parzelle in Frage stehe. Der Bau stehe frei und schliesse nicht wie am Nadelberg an die bestehende Bebauung an. Die Schonzone sei keine "abgeschwächte" Schutzzone. Beide Zonen würden ein anderes ortsplanerisches Interesse verfolgen. Aufgrund der unterschiedlichen Stossrichtungen der beiden Zonen könne nicht gesagt werden, dass ein in der Schonzone nicht bewilligungsfähiges Projekt auch in der Schutzzone nicht bewilligt werden könnte. Das Projekt aus dem Jahr 2010 lasse sich nicht mit dem vorliegend zu beurteilenden Projekt vergleichen. Gemäss § 37 Abs. 4 BPG seien Neubauten in der Schutzzone unter bestimmten Voraussetzungen ausdrücklich zulässig. Eine Abweichung von den historischen Gegebenheiten sei unter anderem dann (ausnahmsweise) möglich, wenn Wohnraum geschaffen werde. Wollte der Gesetzgeber die Schaffung von Wohnraum in der Schutzzone verhindern, müsste er diese Bestimmungen anpassen. Auch der Regierungsrat sei im Rahmen der Zonenplanrevision davon überzeugt gewesen, dass die Parzelle nach der Umzonung in die Schutzzone überbaut werden könne. Die Bau- und Raumplanungskommission und der Grosse Rat seien dem Antrag gefolgt.

E. 5.2

5.2.1 Zum Zeitpunkt der Eingabe des generellen Baubehrens befand sich die betroffene Parzelle noch in der Schonzone und gleichzeitig, aufgrund der Planungszone, im Anwendungsbereich der Schutzzone. Das BGI und die Baurekurskommission haben das Begehren daher zu Recht im Lichte sowohl der Schon- als auch der Schutzzonenvorschriften geprüft. Inzwischen ist die Einweisung in die Schutzzone rechtskräftig. Eine Prüfung des Begehrens auf die Schonzonenvorschriften hin ist somit nicht mehr erforderlich, denn die Bauherrschaft hätte es selbst bei allfälliger Unzulässigkeit des Vorhabens bei Anwendung der Schonzonenvorschriften jederzeit in der Hand, ein neues Gesuch zu stellen, welches dann allein auf die nunmehr allein geltenden Schutzzonenvorschriften hin geprüft werden müsste. Es ist im vorliegenden Fall auch kaum ersichtlich, dass das Begehren unter Anwendung der Schonzonenvorschriften unzulässig sein könnte, wenn dessen Zulässigkeit bei Anwendung der Schutzzonenvorschriften bejaht würde, auch wenn die Baurekurskommission zu Recht darauf hinweist, dass es sich bei der Schutzzone nicht einfach um eine restriktivere Form der Schonzone handelt.

5.2.2 In der Schutzzone sind die nach aussen sichtbare, historisch oder künstlerisch wertvolle Substanz und der entsprechende Charakter der bestehenden Bebauung zu erhalten und dürfen Fassaden, Dächer und Brandmauern nicht abgebrochen werden. Um-, Aus- und Neubauten sind zulässig, wenn keine nach aussen sichtbare historische oder künstlerisch wertvolle Substanz beeinträchtigt wird und sie sich an die historischen Baufluchten, Brandmauern, Geschosshöhen und Dachformen halten. Zudem können Ausnahmen namentlich zur Schaffung von Wohnraum oder die Ausübung von Handel und Gewerbe sowie zur Gewährleistung eines zeitgemässen Wohnstandards oder zur Einhaltung umweltrechtlicher und energetischer Standards bewilligt werden, wenn der historische oder künstlerische Charakter der bestehenden Bebauung nicht beeinträchtigt wird (§ 37 Abs. 4 BPG). Die Regelung von § 37 BPG entspricht beinahe wörtlich der früheren Regelung von § 3 des Anhangs zum Hochbautengesetz (aAHBG), weshalb vorliegend auch die Materialien zu dieser Bestimmung sowie die dazu entwickelte Praxis herangezogen werden können (vgl. VGE VD.2009.692 vom 15. September 2010 E. 2.1; VGE 636/2005 vom 24. Februar 2006 E. 4.1).

5.2.3 Im vorliegenden Fall ist die vom Neubauprojekt betroffene Parzelle bisher unbebaut. Den Akten ist zu entnehmen, dass die Parzelle zu einem früheren Zeitpunkt mit Gewächshäusern der dort betriebenen Gärtnerei bebaut war, welche aber seit geraumer Zeit nicht mehr bestehen. Daher ist auch keine nach aussen sichtbare historische oder künstlerisch wertvolle Substanz vorhanden, welche durch den Neubau beeinträchtigt werden könnte, es wäre denn, die unüberbaute Parzelle selber wäre als sichtbare historische oder künstlerisch wertvolle Substanz zu verstehen. Dies könnte etwa dann der Fall sein, wenn es sich um eine historisch oder künstlerisch wertvolle Gartenanlage oder Ähnliches handeln würde. Eine solche Bedeutung der fraglichen Freifläche machen aber auch die Rekurrenten zu Recht nicht geltend. Es ist somit festzuhalten, dass mit dem Neubau nicht in nach aussen sichtbare historische oder künstlerisch wertvolle Substanz eingegriffen wird.

5.2.4 § 37 Abs. 4 BPG schreibt weiter vor, dass sich Neubauten an die historischen Baufluchten, Brandmauern, Geschosshöhen und Dachformen zu halten haben. Auch hier ist zunächst zu bemerken, dass es auf der unbebauten Parzelle selbst keine historischen Baufluchten, Brandmauern etc. gibt. Die Baurekurskommission hat aber in ihrem Entscheid zu Recht berücksichtigt, dass die Schutzzone, zu welcher die hier strittige Liegenschaft gehört, das Geviert zwischen der Maiengasse, der Mittleren Strasse, der Friedensgasse und

der Missionsstrasse umfasst (mit Ausnahme der Parzellen an der Missionsstrasse, welche der Zone 5a zugeordnet sind) und daher die hier betroffene Parzelle nicht isoliert betrachtet werden kann. Es ist richtig, dass sich das vorliegende Projekt in verschiedener Hinsicht von den meisten Gebäuden in diesem Schutzzonengebiet deutlich unterscheidet. Zwar sind darin auch Häuser mit Flachdächern anzutreffen (Mittlere Strasse 69 und Friedensgasse 69), aber dennoch wird das Schutzzonengebiet eher durch Gebäude mit Giebeldächern dominiert. Zudem liegen in der unmittelbaren Nachbarschaft im Schutzzonengebiet vorwiegend höchstens dreigeschossige Gebäude. Die Baurekurskommission ist daher zu Recht zum Schluss gekommen, dass sich das Projekt nicht an die an die historischen Baufluchten, Brandmauern, Geschosshöhen und Dachformen hält und daher nur bewilligt werden kann, wenn ein Ausnahmetatbestand gemäss § 37 Abs. 4 PBG erfüllt ist. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Baurekurskommission zu Recht zum Schluss gekommen ist, dass dies der Fall sei.

E. 5.3

5.3.1 Nach Auffassung der Rekurrenten ist die Baurekurskommission zu Unrecht zum Schluss gekommen, dass das Projekt zwei der Ausnahmetatbestände von § 37 Abs. 4 BPG erfülle, es sei maximal vom Ausnahmetatbestand der Schaffung neuen Wohnraumes auszugehen. Der zweite Ausnahmetatbestand betreffend Gewährleistung eines zeitgemässen Wohnstandards sei bei Um- und Ausbauten in der Schutzzone anwendbar, nicht aber bei Neubauten. Die Schaffung von neuem Wohnraum sei ein zentraler Punkt bei der aktuellen Zonenplanrevision gewesen, aber man habe solches explizit nicht in der Schutzzone ermöglichen wollen. Dies sei rechtlich auch nicht möglich. Daher habe der Grosse Rat bewusst einige Perimeter von der Einweisung in die Schutzzone ausgenommen, so die Areale Lange Erlen, Eglisee und Landauer. Das ganze Geviert einschliesslich der nicht überbauten Parzelle Maiengasse 54 sei jedoch von der Schon- in die Schutzzone gewiesen worden.

5.3.2 Die Beigeladenen entgegnen dem, es könne offen bleiben, ob der erste Ausnahmetatbestand von § 37 Abs. 4 BPG anwendbar sei, denn der zweite Ausnahmetatbestand sei ohnehin erfüllt. Gemäss explizitem Wortlaut des § 37 Abs. 4 BPG könnten für Neubauten Ausnahmen für die Schaffung von Wohnraum zugelassen werden. Die im Rahmen der aktuellen Zonenplanrevision erfolgten Neuzuweisungen in die Schutzzone sollten die Wohnraumschaffung nicht gänzlich verunmöglichen, und dies sei rechtlich möglich. Mit der Zuweisung in die Schutzzone werde lediglich die bestehende Bebauung geschützt. Das Erstellen von Neubauten und damit die Schaffung von Wohnraum werde zwar erschwert, jedoch keineswegs gänzlich verunmöglicht. Entscheidend sei, dass das Parlament die betreffende Parzelle der Schutzzone zugewiesen habe, innerhalb welcher allein der bestehende und unverändert gebliebene § 37 BPG massgeblich sei. Der zentrale Punkt der aktuellen Zonenplanrevision liege gerade darin, neuen Wohnraum zu schaffen.

5.3.3 Die Schutzzonenfestsetzung bezweckt einen flächendeckenden Schutz, der sich im Wesentlichen auf das Äussere von Bauten, aber auch auf Ensembles bezieht (BGE 118 Ia 384 E. 3a S. 386). Als ■ flächenmässig angeordneter formeller Denkmalschutz ■ (Winzeler, Grundfragen des neuen baselstädtischen Denkmalschutzrechtes, BJM 1982, 181) kann sich eine Schutzzone immer nur auf ganze Ensembles und damit eine Mehrzahl von Parzellen beziehen. Eine Schutzzone eignet sich für den Schutz eines parzellenübergreifenden, mehr oder weniger umfangreichen Gebietsausschnitts, zu dem neben dem eigentlichen Schutzobjekt auch dessen Umfeld gehören kann (Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG,

2006, Art. 17 N 31). Daraus folgt, dass auch einzelne Gebäude Teil einer zum Schutz des Ortsbilds erlassenen Schutzzone sein können, die selber nicht zum zu schützenden Stadtbild zu zählen sind, wenn dem übrigen Gebäudebestand weiterhin schützenswerte Ensemblequalität zukommt. Der Regierungsrat hat in seinem Ratschlag zur Zonenplanrevision auf Seite 102 zur hier strittigen Parzelle des Beigeladenen ausgeführt:

■Wie in Kapitel 3.1.1 beschrieben, sind Schutz- und Schonzonen nicht wie das Denkmalverzeichnis oder -inventar auf einzelne Bauten bezogen, sondern zielen als Nutzungsplanzonen auf die städtebauliche Gesamtwirkung von Ensembles. Eine kleinteilige Legung der Zonen wird möglichst vermieden, damit der Zonenplan nicht zu einem Flickenteppich verschiedenster nebeneinander liegender Zonen wird, und um eine sinnvolle städtebauliche Einbettung wertvoller Ensembles zu gewährleisten. Auch werden Schutz- und Schonzonen möglichst zusammenhängend gelegt. So bezieht die Schutzzone im Fall Maiengasse mit Ausnahme der Gebäude an der Missionsstrasse das gesamte Geviert ein, auch wenn sich auf dem Grundstück Maiengasse 54 keine künstlerisch oder historisch wertvolle Substanz befindet. Die Vorgaben der Schutzzone beziehen sich aber auch nur auf die künstlerisch und historisch wertvolle Substanz. So sind für Bereiche, die nicht zu den schützenswerten Bestandteilen der Zone gehören, bauliche Veränderungen und Neubauten möglich, solange sie die historische Substanz nicht beeinträchtigen und unter den allgemein gültigen Bauvorschriften zulässig sind.■

Diesen Ausführungen hat sich die Bau- und Raumplanungskommission des Grossen Rates (vgl. Seite 57 des Berichts der Bau- und Raumplanungskommission: ■In allen anderen Fällen folgt die Bau- und Raumplanungskommission dem Antrag des Regierungsrats aus den im Ratschlag dargelegten Gründen, auf die hiermit verwiesen wird■) und, ihr folgend, der Grosse Rat angeschlossen. Die unbebaute Parzelle der Beigeladenen ist somit entgegen den Ausführungen der Rekurrenten nicht der Schutzzone zugewiesen worden, um die darauf bestehende unbebaute Fläche als solche zu erhalten, sondern vielmehr im Gesamtzusammenhang der Umzonung der angrenzenden Parzellen und im Sinne einer kohärent eingezonten Gesamtfläche. Also sollte damit bewusst nicht verhindert werden, dass an nicht schützenswerten Bestandteilen der Zone bauliche Veränderungen vorgenommen und Neubauten erstellt werden können. Das Verwaltungsgericht hat vielmehr wiederholt festgehalten, dass es sich bei der Schutzzone um eine besondere Bauzone handelt. Der Gesetzgeber wollte mit der Schutzzone bauliche Änderungen zwar an besondere Vorschriften binden, aber keineswegs unmöglich machen. Die Schutzzone sollte ■nicht der Konservierung toter Fassaden, sondern der Erhaltung oder dem Ausbau lebensfähiger Quartiere, die echte Wohnlichkeit mit notwendiger volkswirtschaftlicher Attraktivität verbinden■, dienen (VD.2012.7 vom 17. August 2012 E. 4.2 mit Verweis auf VGE 641/1997 vom 20. August 1997 E. 5a, in: BJM 1999, S. 159, 163; VGE vom 25. September 1992 i.S. K.R.; beide mit Hinweis auf den Zwischenbericht II Nr. 7324 zum Ratschlag und Entwurf des Regierungsrats Nr. 7150). Das vorliegende Projekt dient unbestrittenermassen der Wohnnutzung und schafft an attraktiver Lage qualitativ hochstehenden Wohnraum. Die Vorinstanz ist somit zu Recht davon ausgegangen, dass der Ausnahmetatbestand von § 37 Abs. 4 BPG erfüllt ist. Damit kann offen bleiben, ob auch die Voraussetzung der Gewährleistung eines zeitgemässen Wohnstandards erfüllt ist.

E. 5.3.4

5.3.4.1 Voraussetzung für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss § 37 Abs. 4 BPG ist zusätzlich zu dem oben Ausgeführten, dass der historische oder künstlerische

Charakter der bestehenden Bebauung nicht beeinträchtigt wird. Das Verwaltungsgericht hat im bereits zitierten Entscheid VD.2012.7 vom 17. August 2012 in Erwägung 6.1. ausgeführt, dass der Begriff der Beeinträchtigung ein negatives und wertendes Element enthält, indem das bisherige Erscheinungsbild der bestehenden Bebauung nachteilig und damit störend beeinflusst werden muss (VGE VD.2009.692 vom 15. September 2010 E. 2.4.1; VGE 641/1997 vom 20. August 1997 E. 5b, in: BJM 1999, S. 159, 163/164; ebenso VGE vom 692/1998 vom 31. März 1999). Wie den vorstehenden Ausführungen zu entnehmen ist, befindet sich auf der hier strittigen Parzelle keine bestehende Bebauung, deren Charakter beeinträchtigt werden könnte. Allerdings ist auch hier, wie erwähnt, auf den parzellenübergreifenden Schutz der Schutzzone Rücksicht zu nehmen. Es ist daher zu prüfen, ob mit der geplanten Baute der historische oder künstlerische Charakter der im betroffenen Schutzzonengeviert bestehenden Bauten beeinträchtigt wird. Dabei ist allerdings zu beachten, dass den Bauten in der Schutzzone, anders als bei eingetragenen Denkmälern, kein eigener Umgebungsschutz zukommt, und dass es sich beim geplanten Neubau um einen Solitärbau und nicht einen An- oder Ausbau eines bestehenden Gebäudes handelt.

5.3.4.2 Die Rekurrenten kritisieren das Flachdach der projektierten Baute, die vorgesehene Nutzung und das Hineinragen des Gebäudes in den Hinterhof. Ein solcher Eingriff, welcher keine einzige Vorgabe der Schutzzone einhalte, könne auch keinen Ausnahmetatbestand erfüllen. Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz würde die Neubaute den bestehenden Charakter der umliegenden Gebäude beeinträchtigen.

5.3.4.3 Dem kann nicht gefolgt werden. Wie die Baurekurskommission im angefochtenen Entscheid zutreffend ausführt, muss beim historischen oder künstlerischen Charakter der bestehenden Bebauung, welche sich mangels einer bestehenden Bebauung auf der betroffenen Parzelle auf das Schutzzonengeviert bezieht, dessen Gesamtheit berücksichtigt werden. Die Sicht von der Strasse her auf die bestehenden Gebäude in der Schutzzonenumgebung wird durch die geplante Neubebauung kaum eingeschränkt. Der Charakter der bestehenden Bebauung (in der Umgebung der betroffenen Schutzzone) wird nicht bereits dadurch beeinträchtigt, dass sich der Neubau in seiner Gestaltung von der Umgebung unterscheidet. Es ist nicht zu beanstanden, dass der geplante Neubau in seiner Architektursprache als solcher erkennbar ist.

Im betroffenen Schutzzonengeviert, zu welcher die Parzelle der Beigeladenen gehört, befinden sich zudem bereits heute Gebäude mit Flachdächern (so an der Mittleren Strasse 69 und an der Friedensgasse 69). Es kann somit nicht von einem homogenen Ensemble im gesamten Schutzzonengeviert ausgegangen werden, bei welcher der geplante Neubau als störender Faktor wahrgenommen würde. Zudem ist zu bemerken, dass auch das der fraglichen Parzelle auf der anderen Strassenseite direkt gegenüberliegende, sich auf einer grösseren Parzelle erstreckende Gebäude Maiengasse 51 ein Flachdach aufweist, wie sich am Augenschein gezeigt hat. Auch wenn dieses Gebäude kaum als architektonische Referenz gelten kann, wird dadurch die Dachformproblematik doch relativiert.

Wie die Vorinstanz ebenfalls zutreffend ausführt (Entscheid S. 27), weist das Projekt zwar vier Vollgeschosse auf, gegenüber zwei bis drei Vollgeschossen der bestehenden, historischen Blockrandbebauung. Weil indes die Gebäudehöhe jene der Bebauung in der Umgebung nicht überragt, erscheint dies unproblematisch, und zwar insbesondere auch angesichts der schlichten Gestaltung des Baukubus, der mit seinen polygonalen Gebäudefluchten und mit den zeitgenössisch gestalteten Fassaden zurückhaltend in seiner

baulichen Umgebung wirkt. Dabei ist auch zu beachten, dass die zusammen mit der streitbezogenen Parzelle in die Schutzzone überführte Häuserzeile an der Mittleren Strasse vorher in der Zone 4 eingezont war. Dort befinden sich daher auch in der Schutzzone Gebäude mit vier Vollgeschossen. Aufgrund der geringeren Ausgestaltung der Raumhöhe können beim geplanten Neubau die vier Geschosse erstellt werden, ohne dass der Neubau gegenüber den benachbarten Gebäuden als übermässig oder überragend erschiene.

Sodann ist die Weiterführung der Blockrandbebauung auf der fraglichen Parzelle überhaupt nicht möglich, weil die bestehenden Blockrandbauten auf den angrenzenden Parzellen, also sowohl der Maiengasse 56 als auch der Mittleren Strasse 55 - 61, abgeschlossen sind: Es bestehen nicht etwa Brandmauern, zwischen welchen die Baufluchten weitergeführt werden könnten. Vielmehr sind alle zur fraglichen Parzelle gewandten Fassaden der bestehenden Gebäude mit Maueröffnungen (Fenster, Türen) versehen. Zudem ist zu beachten, dass gegenüber der Einschätzung der Stadtgärtnerei die Platane im strassenseitigen Bereich der Parzelle zwingend erhalten werden muss. In dieser Situation ist nichts anderes möglich als ein Solitärbau, und der Grundriss des Projekts, der die länglich nach hinten gerichtete Parzellenform aufnimmt und damit raffiniert in Parallelität zur angrenzenden Blockrandbebauung der Mittleren Strasse zu stehen kommt, erscheint als gelungene Lösung. Mit der Vorinstanz ist auch festzuhalten, dass die deutliche Rückversetzung Rücksicht auf die bestehende Bebauung nimmt und den Neubau in den Hintergrund treten lässt. Das Projekt mit seiner Einpassung, der Volumetrie und seiner Gestaltung führt daher zu keiner Beeinträchtigung des historischen oder künstlerischen Charakters der bestehenden Bebauung im Sinne von § 37 Abs. 4 BPG.

5.3.5 Nach dem Gesagten unterscheidet sich das vorliegende Projekt auch wesentlich von jenem, welches in VGE 636/2005 vom 24. Februar 2006 (E. 5; Dachaufbau Nadelberg 21; Schliessung Dachlücke zwecks Schaffung von Wohnraum) zu beurteilen war. Dies schon deshalb, weil dort ein Dachaufbau auf einer bestehenden, an andere Gebäude anschliessenden Liegenschaft zu beurteilen war, während es hier um den Neubau eines freistehenden Gebäudes auf bisher unüberbautem Land geht. Im Gegensatz zum vorliegenden Projekt liessen dort aber auch Ausmass und Form des Projekts **■** einen ausgesprochen exotischen Eindruck entstehen, als dessen Vorbild eher eine Baute nach anthroposophischen Grundsätzen denn die Basler Altstadt gedient hat. Es ist auch für Laien des Baufachs ohne Weiteres erkennbar, dass sich die Form des geplanten Daches nicht in das historisch Bestehende einfügen lässt. Ein übliches Walmdach weist drei Dachflächen auf, die in unverändertem oder kaum verändertem Winkel ansteigen. Demgegenüber sieht das Projekt eine Mehrzahl verschiedenster Dachflächen vor. Auch bei einem Walmdach pflegen sich Fenster und Lukarnen nach oben eher zu verkleinern statt, wie im Projekt, zu vergrössern. Ohnehin orientieren sich hier Lage und Grösse der Fenster nicht an der Umgebung, sondern nur an den Bedürfnissen der zu erstellenden Wohnräume. Entgegen der Bestreitung des Beigeladenen ist die Bezeichnung der einen Lukarne als **■** Ausguck **■** durchaus zutreffend. Auch dem Vergleich des gesamten Aufbaus mit einem überdimensionierten Hut kann beigespflichtet werden. [...] Von **■** unaufdringlich **■** kann vorliegend indessen keine Rede sein. Vielmehr wirkt das Projekt mitten in der Altstadt als ausgesprochen grob und der Umgebung unangepasst. **■** Wie vorstehend ausgeführt, ist beim vorliegenden Projekt das Gegenteil der Fall.

5.3.6 Die Rekurrenten führen zwei weitere Vergleichsfälle ins Feld.

Der Garten der Spitalstrasse 22 (Faesch'sches Haus), welchen die psychiatrische Tagesklinik überbauen wollte, wurde jedoch von den Fachbehörden und in der Folge auch von der Baurekurskommission als schutzwürdig eingestuft. Im vorliegenden Fall sind jedoch weder die Fachbehörden noch die Baurekurskommission und auch nicht das Verwaltungsgericht der Auffassung, dass die unüberbaute Parzelle an der Maiengasse 54 als solche schutzwürdig wäre. Dazu kommt, dass in jenem Fall sowohl das Faesch'sche Haus als auch das Haus "Zur Bannwarthshütte", die beide an den Garten angrenzen, im Denkmalverzeichnis verzeichnet sind und damit Umgebungsschutz geniessen (Denkmalverzeichnis; SG 497.300, S. 11 und 18), während vorliegend keine der Liegenschaften in der Umgebung der Maiengasse 54 Denkmäler sind und daher auch kein Umgebungsschutz im Sinne des Denkmalschutzgesetzes greift.

Offensichtlich nicht mit dem vorliegenden Fall vergleichbar ist das auf der Grundlage der Schonzonbestimmungen beurteilte Projekt Mittlere Strasse 61, bei welchem ein Dachausstieg, mithin ein Anbau realisiert werden sollte, während vorliegend ein Neubauprojekt auf einer unüberbauten Parzelle in Frage steht.

Mangels Vergleichbarkeit der Fälle vermögen die Rekurrenten daraus nichts zu ihren Gunsten abzuleiten.

5.3.7 Die Frage, ob eine Ausnahmegewilligung im Sinne von § 37 Abs. 4 Satz 3 BPG gewährt werden kann, beantwortet sich gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung aufgrund einer Interessenabwägung (VGE VD.2009.692 vom 15. September 2010, E. 3. 2). Das private Interesse an der Verwirklichung einer Baute muss dem Schutzzweck der Schutzzone und dem entsprechenden öffentlichen (und privaten) Interesse gegenübergestellt werden. Das Verwaltungsgericht schliesst sich den entsprechenden sorgfältigen Ausführungen der Baurekurskommission auf S. 14 des angefochtenen Entscheids vollumfänglich an und verweist darauf. Es besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Schaffung von Wohnraum, welches denn auch der expliziten gesetzlichen Ausnahmegewilligung von § 37 Abs. 4 BPG zu Grunde liegt. Hinzu kommt die Zielvorgabe der Verdichtung innerhalb der Bauzone gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. a des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700), wonach Massnahmen getroffen werden sollen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche. Demgegenüber ist der mit dem Neubau verbundene Eingriff in die Schutzzone als geringfügig zu werten. Der grosszügige Hinterhof kann die rückseitige Ausdehnung des Gebäudes gut aufnehmen, ohne dass die benachbarten Liegenschaften beeinträchtigt würden. Das Volumen erscheint auch im Vergleich mit den Nachbarliegenschaften nicht als dominant. Es ist daher richtig, dass die Baurekurskommission die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss § 37 Abs. 4 BPG als erfüllt erachtet hat.

5.3.8 An diesem Ergebnis ändert auch die vom Leiter der Denkmalpflege anlässlich des Augenscheins vertretene Änderung der Position der Denkmalpflege nichts, welche offenbar auf der von den Rekurrenten eingereichten Stellungnahme des Denkmalrats auf eine Aufsichtsbeschwerde des Rekurrenten 1 hin (act. 12) beruht.

In dieser Stellungnahme äussert sich der Denkmalrat unter anderem dahingehend, dass auf der fraglichen Parzelle gebaut werden dürfe. Weiter seien die Vorgaben im Programm zum Studienauftrag, was die Aspekte der Denkmalpflege betreffe, ungenügend gewesen. Spezifische Hinweise für bauliche Massnahmen in der Schutzzone sowie weitergehende

denkmalpflegerische Vorgaben zur vorliegenden Situation hätten in die Ausschreibung aufgenommen werden müssen, was von Seiten des Beurteilungsgremiums sowie von der Denkmalpflege vernachlässigt worden sei. Gestützt auf diese Einschätzung des Denkmalrats hat sich der Leiter der Denkmalpflege anlässlich des Augenscheins in dem Sinne geäußert, dass bei der Frage der Bewilligungsfähigkeit des konkreten Projekts die Bebauung des gartenseitigen Bereichs der Parzelle negativ beurteilt werde. Im vorliegenden Fall ist allerdings zu beachten, dass sich die Denkmalpflege als zuständige Fachbehörde sowohl gegenüber dem BGI in einer verbindlichen Stellungnahme als auch in seiner Stellungnahme zu Händen der Baurekurskommission mit entsprechender Begründung positiv zum Baubegehren geäußert hat. Am Stellenwert dieser fachlichen Einschätzung ändert auch der offenbare Meinungsumschwung bei der Denkmalpflege aufgrund der Stellungnahme des Denkmalrats nichts. Der Denkmalrat übt zwar eine fachliche Aufsicht über die Denkmalpflege aus (§ 3 Abs. 1 Ziff. 1 DSchG). Diese ist aber gemäss § 4 Abs. 1 DSchG und § 4 Abs. 1 Ziff. 3 DSchV in ihren Stellungnahmen an das GBI frei, zumal vorliegend kein Denkmal im Sinne von § 3 Abs. 1 Ziff. 4 DSchG zu beurteilen ist. Ungeachtet der fachlichen Aufsicht des Denkmalrats über die Denkmalpflege kann der Denkmalrat deren Entscheide und verbindlichen Stellungnahmen zu Händen des BGI nicht im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde aufheben. Weder die Baurekurskommission als Fachgericht noch das Verwaltungsgericht sind an die Einschätzung des Denkmalrats oder an die daraus folgende, mittlerweile geänderte Einschätzung der Denkmalpflege gebunden. Aus den vorhergehenden Ausführungen ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht auch unter Berücksichtigung der Einwände des Denkmalrats und der geänderten Einschätzung der Denkmalpflege den Entscheid der Baurekurskommission zum generellen Baubegehren als zutreffend erachtet. Inwieweit die Denkmalpflege oder allenfalls der Denkmalrat im Rahmen der Beurteilung des konkreten Baubegehrens von der Beurteilung des generellen Baubegehrens abweichen können werden (vgl. zur Verbindlichkeit eines Vorentscheides über ein generelles Baubegehren vorstehend Ziff. 2.1), braucht im vorliegenden Verfahren nicht geklärt zu werden.

E. 6

6.1 Die Rekurrenten machen geltend, dass eine Ausnahmbewilligung von der ■zuständigen Behörde" hätte erteilt werden müssen. Gemäss § 80 und 81 BPG sei dies nur eingeschränkt möglich. Gesuche um Ausnahmbewilligungen seien im Baubegehren zu stellen und schriftlich zu begründen (vgl. § 25 Abs. 1 BPV). Die Zuständigkeit sei gemäss Anhang 1 zu den Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung (ABPV; SG 730.115) an das Bauinspektorat respektive das BGI delegiert worden. Es sei keine Ausnahmbewilligung beantragt und schon gar nicht von der zuständigen Behörde gutgeheissen worden. Die Vorinstanz gehe daher fehl, wenn sie den Ausnahmetatbestand als gegeben erachte und die Ausnahmbewilligung erteile. Dies liege weder in der Kompetenz der Vorinstanz noch der Denkmalpflege. Die Grundlage des vorinstanzlichen Entscheids sei daher materiell und formell falsch.

6.2 Die Baurekurskommission hält dem mit Rekursantwort entgegen, dass sie im angefochtenen Entscheid keine Ausnahmbewilligung erteilt, sondern lediglich festgehalten habe, dass eine Ausnahmbewilligung erteilt werden könne. Die Ausnahmbewilligung selber werde erst im Rahmen des konkreten Bewilligungsverfahrens erteilt werden können. Bei Anhang 1 der ABPV handle es sich um eine formelle Zuständigkeitsvorschrift. Eine Ausnahme nach § 37 Abs. 4 BPG setze voraus, dass der historische oder künstlerische

Charakter der bestehenden Bebauung nicht beeinträchtigt werde. Die Ermittlung dieses Charakters und einer allfälligen Beeinträchtigung liege in der Kompetenz der Denkmalpflege. Diese habe im Verfahren vor der Baurekurskommission vernehmlassungsweise darauf hingewiesen, dass eine Bewilligung ausnahmsweise erteilt werden könne, insbesondere zur Schaffung von Wohnraum. Somit hätten sich die Denkmalpflege und die Baurekurskommission mit der Frage auseinandergesetzt, ob eine Ausnahmbewilligung erteilt werden könne. Die eigentliche Erteilung der Bewilligung werde schliesslich Sache des BGI sein, und zwar im Rahmen des konkreten Bewilligungsverfahrens.

6.3 Die Beigeladene führt dazu aus, dass sich § 25 Abs. 1 BPV betreffend das Einreichen eines schriftlich begründeten Gesuchs um Ausnahmbewilligung im Rahmen eines Baubehrens auf § 80 BPG beziehe. Diese Bestimmung sei jedoch nicht anwendbar, wenn anderes, den allgemeinen Regelungen des BPG vorgehendes Recht anzuwenden sei. Darunter falle unter anderem das spezielle kantonale Recht, wie z.B. das Gesetz über den Denkmalschutz. Auch Abweichungen von §§ 37 und 38 BPG über die Stadt- und Dorfbild-Schutz- sowie die Stadt- und Dorfbild-Schonzone seien in diesen Bestimmungen selber geregelt, womit § 80 BPG im vorliegenden Fall die Anwendung versagt bleibe. Auch solche Bestimmungen gingen als spezielles Recht der allgemeinen Bestimmung von § 80 BPG vor. Damit sei für eine Ausnahmbewilligung gestützt auf § 37 Abs. 4 BPG kein schriftlich begründetes Gesuch auf eine Ausnahmbewilligung zu stellen, und die Frage der Zulässigkeit einer Ausnahme gemäss § 37 Abs. 4 BPG könne auch im Rahmen eines generellen Baubehrens beantwortet werden. Zwar sei gemäss Anhang 1 zu den ABPV das BGI tatsächlich für die Bewilligung von auf § 37 Abs. 4 BPG gestützte Ausnahmen zuständig. Allerdings würden die Rekurrenten verkennen, dass im Vorentscheid des BGI auf das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes gemäss § 37 Abs. 4 BPG nicht Bezug genommen und auch nicht explizit eine auf diese Bestimmung gestützte Ausnahmbewilligung erteilt worden sei. Vielmehr sei davon ausgegangen worden, dass eine solche Ausnahmbewilligung mangels Beeinträchtigung der nach aussen sichtbaren, historisch oder künstlerisch wertvollen Substanz (vgl. § 37 Abs. 4 Satz 1 BPG) gar nicht notwendig sei. Die Vorinstanz hingegen vertrete den Standpunkt, dass sich das Bauvorhaben nicht an den historischen Gegebenheiten orientiere und nur im Sinne einer Ausnahme gemäss § 37 Abs. 4 Satz 2 BPG bewilligungsfähig sei. Wenn die Baurekurskommission einen Rekurs für begründet erachte, hebe sie die angefochtene Verfügung auf und könne entweder selbst einen den Streit materiell erledigenden Entscheid erlassen oder die Sache an das BGI zurückweisen (§ 5 Abs. 4 BRKG i.V.m. § 20 Abs. 1 VRPG). Eine Rückweisung habe gemäss § 20 Abs. 3 VRPG nur dann zwingend zu erfolgen, wenn für die Erledigung einer Sache verschiedene Verfügungen zur Wahl stünden (lit. a), wenn eine Beschwerde wegen Rechtsverzögerung oder wegen Missachtung wesentlicher Form- oder Verfahrensvorschriften für begründet erachtet worden sei (lit. b) oder wenn ein Rekurs, den der Regierungsrat dem Verwaltungsgericht zur Entscheidung überwiesen habe, Anträge enthalte, die nach den §§ 8, 9 und 11 vom Gericht nicht beurteilt werden könnten (lit. c). Da eine solche Situation in diesem Fall jedoch nicht vorliege, habe die Vorinstanz den Streit in der Sache entscheiden, mithin den materiell erledigenden Entscheid selber erlassen können. Dieser trete demnach an die Stelle des Vorentscheids des BGI, womit die Zuständigkeitsregelung von Anhang 1 zu den ABPV eingehalten sei.

6.4 Der Beigeladene ist darin zu folgen, dass sich die Entscheidung der Vorinstanz nicht auf § 80 BPG stützt. Sie hat die positive Beantwortung der Fragen des generellen Baubegehrens vielmehr auf § 37 Abs. 4 BPG gestützt. Diese gesetzliche Ausnahmeregelung ist abzugrenzen von der generellen, gemäss § 80 BPG dem Departement vorbehaltenen Möglichkeit, auf Gesuch hin Abweichungen von Bauvorschriften zuzulassen. Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz nicht die Abweichung von einer Bauvorschrift zugelassen, sondern einen gesetzlichen Ausnahmetatbestand angewandt. Auf die Prüfung von solchen Ausnahmetatbeständen kommt weder § 80 BPG noch der darauf Bezug nehmende § 25 BPV zur Anwendung. Es ist allerdings richtig, dass das BGI gemäss Anhang 1 zu den ABPV auch für die Erteilung von Ausnahmegewilligungen im Sinne von § 37 Abs. 4 BPG zuständig ist. Tatsächlich war vorliegend, im Einklang mit dieser Bestimmung, das BGI die über das generelle Baubegehren entscheidende Behörde, und es war ihre Entscheidung, die bei der Baurekurskommission angefochten worden ist. Daran ändert auch nichts, dass die angefochtene Verfügung auf den Stellungnahmen der beteiligten Fachbehörden beruht, insbesondere der Denkmalpflege, welche eine Ausnahmegewilligung als Voraussetzung für die Bewilligungsfähigkeit nicht als erforderlich erachteten. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Baurekurskommission aufgrund der insofern anderslautenden Stellungnahme der Denkmalpflege gegenüber der Baurekurskommission zum Schluss gekommen ist, dass die geplante Baute (in Bezug auf die im generellen Baubegehren gestellten Fragen) im Rahmen einer Ausnahmegewilligung gemäss § 37 Abs. 4 BPG bewilligungsfähig ist. Das Verwaltungsgericht hat bereits mehrfach festgehalten, dass sowohl die Baurekurskommission als auch das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanzen darüber entscheiden können, ob Ausnahmegewilligungen im Sinne von § 80 BPG oder § 37 Abs. 4 BPG zu erteilen sind (vgl. etwa VGE VD.2014.105 E. 5.4; VD.2015.148 E. 5; VD.2009.692 E. 3). Die Baurekurskommission überprüft die Rekursache gemäss § 5 Abs. 3 BRKG in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht umfassend. Sie ist daher auch befugt, darüber zu entscheiden, ob im Sinne von § 37 Abs. 4 BPG eine Ausnahmegewilligung zu erteilen ist oder nicht.

E. 7

7.1 Die Rekurrenten rügen die Verletzung von § 58 BPG. Die Baute sei nicht so gestaltet, dass eine gute Gesamtwirkung entstehe. Das Neubauprojekt sei als einziges im betroffenen Strassenzug an der Maiengasse nicht parallel zur Strasse, sondern zum Grünraum bzw. Garten hinaus gerichtet. Durch die seitlichen, grossflächigen Fenster werde nicht nur die Privatsphäre der direkt angrenzenden Liegenschaft (Maiengasse 56) beeinträchtigt, sondern es würden auch die Nachbargärten und Räumlichkeiten der weiteren Liegenschaften (Maiengasse 58, 60, 62 und 64) durch direkten Einblick und seitlichen Lichteinfall empfindlich gestört. Auf diese Weise bilde das geplante Gebäude einen Fremdkörper im betroffenen Strassenzug, und es entstehe keine gute Gesamtwirkung gemäss § 58 BPG. Von einem zurückhaltenden Projekt könne jedenfalls nicht die Rede sein.

7.2 Die Beigeladene macht demgegenüber geltend, dass die Stadtbildkommission die Einhaltung dieser Bestimmung geprüft habe. Diese habe dem Vorhaben eine gute Gesamtwirkung attestiert, nachdem sie dem ersten generellen Baugesuch im Jahr 2009 noch ablehnend gegenüber gestanden sei. Wer den Beurteilungsbericht aus dem Varianzverfahren studiere, könne zu keinem anderen Ergebnis gelangen. Das verfahrensgegenständliche Siegerprojekt gehe mit der Umgebung am behutsamsten um und erziele eine gute Gesamtwirkung.

7.3 Wie vorstehend bereits ausgeführt wurde, erzielt das Projekt nicht nur per se als von der Strasse zurückversetzter Solitärbau mit seiner schlichten Gestaltung des Baukubus, den polygonalen Gebäudefluchten und den zeitgenössisch gestalteten Fassaden eine gute Gesamtwirkung, sondern auch im Kontext mit der Lage und Form der Parzelle und unter Berücksichtigung der bestehenden Bebauung im Geviert und der Schutzzonenvorschriften. Im vorliegenden, konkreten Fall sind keine sich aus § 58 BPG ergebenden Aspekte ersichtlich, die nicht schon im Zusammenhang mit den Schutzzonenvorschriften geprüft worden wären; auf jene Erwägungen ist zu verweisen (vorstehend Ziff. 5.3.3 ff., insb. 5.3.4.3). Mit dem Projekt entsteht somit eine gute Gesamtwirkung im Sinne von § 58 BPG.

E. 8

8.1 Die Rekurrenten rügen, dass die Vorinstanz lediglich mit kantonalem Recht argumentiere. Nicht berücksichtigt werde jedoch das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) nach Art. 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451). In Grossbasel Nord sei unter Perimeter 30.7 das Gebiet Friedens- und Maiengasse als ■zweigeschossige Wohnhausreihen und Villen, 1870 - 95, hoher Anteil an Sichtbacksteinfassaden, wertvolle Vorgärten■ mit Erhaltungsziel A klassiert. Damit sei die höchste Aufnahmekategorie erfüllt. Das Erhaltungsziel A bedeute: Erhalten der Substanz, alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten, störende Eingriffe beseitigen. Für dieses Gebiet sei eine Beratung durch die Denkmalpflege, durch offizielle Fachinstanzen oder andere Fachleute vorgesehen. Zusätzlich würden in diesem Perimeter folgende generelle Erhaltungshinweise gelten: ■Abbruchverbot, keine Neubauten■; ■Detailvorschriften für Veränderungen■. Planerisch werde auch erwähnt, dass ■Vorbaulinien und rückwärtige Baulinien" einzuführen seien. Letzteres wäre das Minimum. Einer nach ISOS sinnvollen hinteren Baulinie widerspreche das Projekt diametral. Seit dem Entscheid Rüti (BGE 135 II 209) müssten auch kantonale und kommunale Verwaltungen das ISOS berücksichtigen. Die Basler Regierung habe dies in ihrem Ratschlag zum Rheinufer (Nr.12.1815.02) befolgt und dort auf S. 6 festgehalten, dass beim Bau eines Rheinufersteiges (Volksinitiative) das ISOS direkt und ungeschmälert zur Anwendung gelange. Die Inventarblätter nach ISOS lägen seit Frühjahr 2012 für Basel-Stadt vor. Gemäss VGE 718/2008 vom 26. Juni 2009 E. 3.4 sei das ISOS daher im kantonalen Einzelfall von Amtes wegen beizuziehen. Dies sei nicht geschehen.

8.2 Die Baurekurskommission hält dem entgegen, dass sich die Rekurrenten in ihrer Rekursbegründung an das Verwaltungsgericht zum ersten Mal auf das ISOS bezögen. Dieses sehe für das Gebiet der Friedens- und Maiengasse das Erhaltungsziel A vor, weshalb die Substanz, alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten seien. Ferner lasse sich im ISOS ein Hinweis darauf finden, dass keine Neubauten zulässig seien. Die Rekurrenten liessen aber ausser Acht, dass das Bundesinventar nur für Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise zur Anwendung gelange. Zwar seien auch die Kantone dazu verpflichtet, die Schutzanliegen des Bundesinventars zu berücksichtigen, doch geschehe dies über die Richtplanung beziehungsweise über den grundeigentümergebundenen Nutzungsplan, wobei insbesondere Schutzzonen gemäss Art. 17 Abs. 1 RPG ausgeschieden würden (vgl. BGE 135 II 209 E. 2.1). Die streitbezogene Parzelle sei mit Beschluss des Grossen Rates vom 15. Januar 2014 von der Schon- in die Schutzzone umgezont worden. Damit sei das Schutzanliegen des ISOS seitens des Kantons hinreichend berücksichtigt worden. Falls die Rekurrenten die Schutzzone nicht als geeignetes Planungsinstrument ansehen würden, hätten sie dies im Rahmen der Zonenplanrevision geltend machen müssen.

Die Grundnutzungsordnung sei im vorliegenden Verfahren nicht auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem vom ISOS angestrebten Schutz hin zu prüfen (BGE 135 II 209 E. 5.1).

8.3 Die Beigeladenen stellen sich auf den Standpunkt, dass das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz gemäss Art. 5 NHG (ISOS) nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum einen im Rahmen der Nutzungsplanung zu beachten sei, so insbesondere durch das Ausscheiden von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) als auch durch das Anordnen anderer Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Zum andern finde die Pflicht zur Beachtung des ISOS ihren Niederschlag darin, dass gemäss dem Entscheid Rüti ■im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll". Es wäre jedoch problematisch, wenn diese bundesgerichtliche Rechtsprechung dazu führen würde, dass das ISOS bis auf Stufe Baubewilligungsverfahren seine Wirkung entfalten würde, demnach eigentümerverbindlich wäre, und nicht auf Stufe Nutzungsplanung halt machen würde. Damit würde das Rechtsschutzsystem des RPG durchbrochen, wonach sich die Grundeigentümerverbindlichkeit erst aufgrund eines Planungserlasses einstellen dürfe, gegen den der Betroffene Rechtsmittel ergreifen könne. Das ISOS-Inventar hingegen werde unter Ausschluss der Öffentlichkeit und ohne umfassende Interessenabwägung erlassen. Aus der Vorgabe, dass ■"Vorbaulinien und rückwärtige Baulinien" einzuführen seien, könne gefolgert werden, dass Neubauten durch das Bundesinventar nicht grundsätzlich ausgeschlossen seien. Die vorliegende Schutzvorgabe durch das ISOS sei damit vergleichbar mit jener im Entscheid Rüti. Das Bundesgericht habe jedoch angemerkt, dass der dortige Erhaltungshinweis ■"keine weitere Bautätigkeit" insoweit relativiert sei, als die Regelbauweise in der fraglichen Zone eine Bautätigkeit erlaube und das Gebiet tatsächlich bereits überbaut sei. Der Hinweis behalte gemäss Bundesgericht indes seine Bedeutung, soweit im Verhältnis zur Grundnutzungsordnung eine Mehrnutzung vorgesehen sei. Die im Entscheid Rüti massgebende Bau- und Zonenordnung sehe eine maximale Geschossanzahl von 3 Vollgeschossen und 2 Dachgeschossen, eine maximale Gebäudehöhe von 9,5 m und eine Dachgestaltung als Satteldächer vor (E. 2.3.3). Der dort umstrittene Gestaltungsplan habe indes ein siebengeschossiges, 22 m hohes Gebäude mit Flachdach vorgesehen. Damit sei jener Gestaltungsplan massiv von der Grundnutzungsordnung abgewichen, womit diese ■"dadurch im eigentlichen Sinne aus den Angeln gehoben und ihre Inhalts entleert" worden sei. Die Schutzvorgabe ■"keine weitere Bautätigkeit" sei folglich in dem Sinne unterlaufen worden, als mit dem Gestaltungsplan über die Vorschriften der Grundnutzungsordnung ■"hinaus eine weit intensivere Überbauung vorgesehen ist" (E. 5.6). Im vorliegend zu beurteilenden Fall hingegen unterscheide sich das im Rahmen eines von der Denkmalpflege eng begleiteten Varianzverfahrens ausgewählte Bauvorhaben lediglich insoweit von den historischen Gegebenheiten, als es statt zwei oder drei Geschossen vier Vollgeschosse aufweise, nicht den historischen Baufluchten entspreche und mit dem Flachdach von den ansonsten fast ausschliesslich vorhandenen Giebeldächern abweiche. Die Denkmalpflege habe hingegen gerade die ■"moderate Höhe, die in der Strasse etwas zurückweichende Flucht und die aufgelöste Fassadenstruktur" gelobt. Das Projekt sei genügend zurückhaltend im Strassenzug. Zudem bestehe auf der fraglichen Parzelle eine ■"vordere" Baulinie, und das Institut der ■"rückwärtigen Baulinie", welches dem BPG unbekannt sei, werde durch die einzuhaltenden Grenzabstände gewährleistet. Damit dürfte die geplante Baute ■ im Gegensatz zum Gestaltungsplan im Entscheid Rüti ■ lediglich in

untergeordnetem Mass von den durch die Zuweisung in die Schutzzone zu beachtenden historischen Gegebenheiten abweichen, womit jene in keiner Art und Weise ihres Inhalts entleert würden. Durch die Bewilligung der Ausnahme gemäss § 37 Abs. 4 BPG werde im Unterschied zum Gestaltungsplan im Entscheid Rüti keine weit intensivere Überbauung ermöglicht, womit die Schutzvorgabe **■keine Neubauten**" i.V.m. der Vorgabe der Einführung von Vorbaulinien und rückwärtigen Baulinien keinesfalls unterlaufen werde. Hinsichtlich des Erhalts der Freifläche sei hervorzuheben, dass diese gemäss Denkmalpflege keine gestaltete Anlage darstelle und als **■Restareal** einer ehemaligen Gärtnerei nicht als einen besonders wertvollen Bestandteil" der Schutzzone zu gewichten sei, womit die Freifläche als nicht erhaltenswert bezeichnet werde. Die Freifläche stelle gerade keinen Garten eines erhaltenswerten Gebäudes dar, sondern sei eine bis anhin gänzlich unbebaute Parzelle, welche nun der in Basel als zentral eingestuftem Schaffung neuen Wohnraums zugeführt werden soll. Damit habe die vom ISOS geforderte einzelfallweise Interessenabwägung im Lichte der Heimatschutzanliegen stattgefunden, womit die Vorgaben des ISOS im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Entscheid Rüti eingehalten seien. Das Minimalerhaltungsziel der Einführung von **■Vorbaulinien und rückwärtigen Baulinien**" sei ebenfalls eingehalten.

8.4 Das ISOS gilt lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101), wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind (BGer 1C_130/2014 vom 6. Januar 2015 E. 3.2 m.H. auf BGE 135 II 209 E. 2.1, 5.1 und 5.3; vgl. Verwaltungsgericht St. Gallen, Entscheid B 2013/199 vom 25. August 2015). Auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben ist das ISOS indes von Bedeutung. Die Pflicht zur Beachtung des ISOS findet ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, und zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind. Das ISOS ist aber weder eine Ortsplanung noch eine Schutzverfügung (so explizit: ISOS, Einführung, S. 5). Die kantonale und kommunale Nutzungsplanung konkretisiert die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und berücksichtigt damit die Schutzanliegen im Sinne des ISOS. Die Beigeladenen weisen zu Recht darauf hin, dass dem Anliegen des Natur- und Heimatschutzes somit in erster Linie bei der Zonenplanung Rechnung getragen werden muss. Die Maiengasse gehört gemäss dem ISOS Basel-Stadt zum Wohnquartier am Ring zwischen Altstadtrand und dem ehemaligen Bogen der Elsässerbahn mit dem Gesamterhaltungsziel B. Innerhalb dieses Quartiers wird im ISOS Basel-Stadt unter Ziff. 30.7 das mehrere Strassenbereiche und den darin umschlossenen Raum umfassende Gebiet **■Friedensgasse und Maiengasse** wie folgt umschrieben (ISOS, S. 198): **■Zweigeschossige Wohnhausreihen und Villen, 1870-95, hoher Anteil an Sichtbacksteinfassaden; wertvolle Vorgärten**. Das Gebiet wird der Aufnahmekategorie A (ursprüngliche Substanz) mit dem Erhaltungsziel A (alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten, störende Eingriffe beseitigen) zugeteilt (ISOS Kanton Basel-Stadt, S. 198). Im ISOS werden zur Verfolgung des Erhaltungsziels A bei einem Gebiet oder einer Baugruppe verschiedene Massnahmen empfohlen. Dazu gehören die Sensibilisierung der Öffentlichkeit, die Erstellung eines Detailinventars, die Subventionierung von vorbildlichen Aus- und Umbauten; die Abstimmung der Planung der öffentlichen Hand auf den

Altbaubestand, die Einführung von Vorbaulinien und rückwärtigen Baulinien und das Vorsehen von Schutzmassnahmen für Einzelbauten (Erläuterungen zum ISOS). Es handelt sich bei der Qualifizierung im ISOS aber auch beim Erhaltungsziel A nicht um eine Schutzverfügung. Dem Erhaltungsziel A hat der Kanton Basel-Stadt mit der Einzonung des betroffenen Gebiets in die Schutzzone umfassend Rechnung getragen. Eine Überprüfung des Einzonungsbeschlusses auf die Übereinstimmung mit den Vorgaben des ISOS ist zudem im heutigen Zeitpunkt nicht mehr möglich. Nutzungspläne (und in engem Zusammenhang stehende planerische Festlegungen) sind grundsätzlich im Anschluss an deren Erlass anzufechten, was hier nicht geschehen ist (VGE VD.2013.223 vom 19. September 2014 E. 2.2; Verwaltungsgericht St. Gallen, Entscheid B 2013/199 vom 25. August 2015).

8.5 Bei der Prüfung des vorliegenden generellen Baubegehrens wurde den Anforderungen, welche sich aus dem ISOS ergeben, vollumfänglich Rechnung getragen. Wie vorstehend ausgeführt (Ziff. 5.3.3 ff., insb. 5.3.4.3), wurde geprüft, ob sich der geplante Neubau störend auf das mit dem Erhaltungsziel A bezeichnete Areal auswirken kann, was aufgrund der sorgfältigen Ausgestaltung des Neubaus nicht der Fall ist. Die im ISOS hervorgehobenen zweigeschossigen Wohnhausreihen und Villen von 1870 - 1895 mit Sichtbacksteinfassaden und wertvollen Vorgärten werden durch den geplanten Neubau nicht beeinträchtigt. Weder die Einsehbarkeit dieser Sichtbacksteinfassaden und der wertvollen Vorgärten noch deren Wirkung wird durch den geplanten Neubau geschmälert. Dem Erfordernis einer Interessenabwägung gemäss ISOS wurde bereits im Rahmen der Prüfung der kantonalen Schutzbestimmungen vollumfänglich Rechnung getragen.

E. 9

9.1 Die Rekurrenten machen zur Thematik des Baumschutzes zusammengefasst geltend, mit dem Projekt würden geschützte Bäume vernichtet, und es gebe keine Ersatzpflanzungen. Es sei nicht ersichtlich, weshalb das Interesse der Bauherrschaft das öffentliche Interesse am geschützten Silberhorn überwiegen soll. Dieser Baum sei gesund, und er sei unfachmännisch geschnitten worden. Drei Bäume müssten gefällt werden, und auch weitere Bäume würden nicht überleben. Dass der Zustand des Silberhorns kritisch sei, sei fachlich nicht fundiert. Die Ausführungen der Vorinstanz über die Fällbewilligung seien formell und materiell falsch.

9.2 Die Baurekurskommission räumt mit ihrer Vernehmlassung zu Recht ein, dass in Ziff. 37 f. ihres angefochtenen Entscheids fälschlicherweise von einer Fällbewilligung die Rede ist. Richtigerweise werde mit dem Vorentscheid keine Fällbewilligung erteilt. Eine solche werde vielmehr erst im Rahmen des konkreten Bewilligungsverfahrens erteilt werden können, und damit werde auch die Verpflichtung zu Ersatzpflanzungen einher gehen können. Ebenfalls in jenem Rahmen werde eine entsprechende Interessenabwägung vorzunehmen sein, und erst dann werde auch mittels Sondierungen abzuklären sein, ob noch weitere Bäume ■ etwa die Platane oder die Buche auf der benachbarten Parzelle ■ durch die vorgesehenen Bauarbeiten allenfalls bedroht sein könnten.

Die Erwägungen der Vorinstanz und im Vorentscheid sind mithin als Vorabklärungen zu verstehen. In diesem Sinne ist auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz zu verweisen (Entscheid Ziff. 33 ff.), zumal die Rekurrenten keine Rügen vorbringen, auf welche die Vorinstanz nicht schon zutreffend eingegangen wäre. Im Einklang damit stehen die Ausführungen der Vertreterin der Stadtgärtnerei anlässlich des Augenscheins des

Verwaltungsgerichts (Augenscheinprotokoll) etwa zum Silberhorn, der mit einer Lebenserwartung von 70 - 90 Jahren kein langlebiger Baum ist und bereits ein Alter von 60 - 70 Jahren erreicht hat. Dieser Baum ist generell brüchig, er wurde regelmässig zurückgeschnitten und es ist notwendig, ihn weiterhin zu beobachten. Bei einer Astbruchstelle hat sich ein Weisspilz ausgebildet, welcher für Instabilität sorgt, womit ein Bruchrisiko und entsprechende Gefahr einhergeht. Der Wert dieses Baums wird dadurch deutlich vermindert. Auf der Parzelle sind zudem Ersatzpflanzungen für die drei Bäume möglich, die gefällt werden sollen. Das öffentliche Interesse besteht namentlich in der Schaffung von Wohnraum. Der angefochtene Entscheid hinsichtlich des Baumschutzes ist ■ mit der erwähnten Klarstellung ■ nicht zu beanstanden.

E. 10

Zur Frage der Dienstbarkeiten bringen die Rekurrenten gegenüber den zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz nichts Neues vor. Die Parteien gehen übereinstimmend und zutreffend davon aus, dass es dem Zivilrichter vorbehalten ist, hierüber zu befinden. Auf die Erwägungen der Vorinstanz ist zu verweisen (Entscheid Ziff. 39 ff.).

E. 11

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Rekurs abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Rekurrenten dessen Kosten zu tragen und die Beigeladene angemessen zu entschädigen. Angemessen erscheint ein Aufwand ihres Rechtsvertreters von 20 Stunden, einschliesslich Verhandlung. Das Begehren der Baurekurskommission auf Ausrichtung einer Parteientschädigung an diese ist abzuweisen, da zugunsten der Vorinstanz und der ursprünglich verfügenden Behörde keine Parteientschädigungen zugesprochen werden können (§ 30 Abs. 1 VRPG).

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