

# **BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.57 vom 2. Februar 2015**

BS Appellationsgericht, 2015-02-02, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs\\_appellationsgericht\\_VD.2014.57](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2014.57)

FR: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.57 du 2 février 2015

IT: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.57 del 2 febbraio 2015

## **Erwägungen**

### **E. 1**

1.1 Der Grosse Rat erklärte mit Beschluss Nr. 14/03/9.1G vom 15. Januar 2014 den Zonenänderungsplan Nr. 13'768 des Planungsamts vom 13. Dezember 2013 für verbindlich. Gegen Verfügungen und Entscheide im Planfestsetzungsverfahren kann nach den allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG; SG 270.100) Rekurs erhoben werden, wobei der Rekurs an das Verwaltungsgericht auch gegen Beschlüsse des Grossen Rats zulässig ist (§ 113 Abs. 1 und 2 des Bau- und Planungsgesetzes, BPG; SG 730.100). Wird kein Referendum gegen einen Nutzungsplanungsbeschluss des Grossen Rates erhoben, so beginnen die Fristen zur Rekurshebung und Begründung gemäss § 16 Abs. 1 und 2 VRPG mit der Eröffnung der Verfügung der Staatskanzlei, mit der sie den Beschluss als rechtskräftig erklärt (vgl. § 37 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum, IRG, SG 131.100). Die Rekurrentin ist als Eigentümerin der Liegenschaft [ ]strasse39 in ihren eigenen Interessen betroffen und daher zum Rekurs legitimiert. Auf den form- und fristgerecht erhobenen und begründeten Rekurs ist einzutreten.

Soweit der Rekursgegner in diesem Zusammenhang zunächst geltend macht, auf den Eventual- und Subeventualantrag könne gemäss § 113 Abs. 4 BPG nicht eingetreten werden, da es sich dabei um neue Einwände handle, kann dem nicht gefolgt werden. Die Rekurrentin hat bereits in der Einsprache vom 16. Juli 2010 auf Seite 7 ausgeführt, dass für sie die Einweisung in die Schonzone, in welcher ■nur■ Baukubus und Masstäblichkeit zu wahren seien, ■denkbar■ sei. Auch müsse für die Siedlung die allfällige Schonzonesbestimmung nach den Bedürfnissen des gemeinnützigen Wohnungsbaus umformuliert werden. Damit wurde bereits in der Einsprache die Frage der Einweisung der strittigen Parzelle in die Schonzone resp. der Erlass von auf die Situation der Rekurrentin angepassten Bestimmungen angesprochen. Von einem neuen Einwand kann daher bei den oben erwähnten Eventualanträgen nicht gesprochen werden. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht bereits mehrfach festgestellt, dass § 113 Abs. 4 BPG in einem Spannungsverhältnis zur Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV und zum Untersuchungsgrundsatz steht und dass es deshalb auch in Anwendung von § 113 Abs. 4 BPG möglich und zulässig sein muss, im verwaltungsrechtlichen Rekursverfahren Eventualanträge zu stellen gegenüber dem bereits in der Einsprache ausgeführten Hauptauftrag (vgl. VGE VD.2011.122 vom 5. Dezember 2012 mit Hinweis; VD.2010.120, VD.2010.140, VD.2010.143, alle vom 26. Juni 2012). Die Frage, ob das von der Planungsbehörde angestrebte Schutzziel auch mit einer mildereren Massnahme, etwa dem Erlass eines Bebauungsplanes auf der Basis der Schonzone oder der Einweisung in die Schonzone erreicht werden kann, muss im Übrigen im Rahmen der

Verhältnismässigkeitsprüfung ohnehin geklärt werden.

1.2 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) und § 113 Abs. 3 BPG. Danach ist über die allgemeine Bestimmung von § 8 Abs. 1 VRPG und damit die Prüfung der richtigen Rechtsanwendung und Sachverhaltsfeststellung hinaus auch die Angemessenheit der angefochtenen Planungsmassnahme zu prüfen.

## **E. 2**

Strittig ist die neue Zuweisung der Liegenschaft [ ]strasse39 in die Schutzzone im Rahmen der neuen Zonenplanung.

2.1 Die Rekurrentin moniert zunächst, dass ihre Einsprachen formell wohl abgewiesen worden seien, dies jedoch bis heute weitgehend ohne Begründung. Daher habe sich die Rekurrentin auch nicht mit den vorinstanzlichen Erwägungen auseinandersetzen können. Im Basisratschlag werde ihre Einsprache auf total einer Seite unzureichend zusammengefasst und habe keine bau- und planungsrechtlich nachvollziehbare Behandlung der Einsprache stattgefunden. Weder Vorinstanz noch Planungsträger seien daher ihrer Begründungspflicht nachgekommen, weshalb ohnehin eine Rückweisung der Sache erfolgen müsse.

Mit ihrem Vorbringen rügt die Rekurrentin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101]) verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich abhandelt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGer 1C\_893/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 4; BGE 138 I 232 E. 5.1 S. 237; 137 II 266 E. 3.2 S. 270; 136 I 229 E. 5.2 S. 236; je mit Hinweisen).

2.2 Im hier angefochtenen Entscheid des Grossen Rates vom 15. Januar 2014 wurde unter anderem der Zonenänderungsplan Nr. 13■768 des Planungsamts vom 13. Dezember 2013 für verbindlich erklärt. Im Einklang mit dem Antrag der Bau- und Raumplanungskommission des Grossen Rates (BRK) im Bericht vom 12. Dezember 2013 wurden vier der im Ratschlag des Regierungsrats Nr. 12.0740.01 vom 15. Mai 2012 im Teil 5 "Einsprachenbehandlung" behandelten Einsprachen ganz oder teilweise gutgeheissen. Die übrigen Einsprachen, zu welchen auch diejenige der Rekurrentin zählt, wurden in Übereinstimmung mit dem Antrag des Regierungsrates resp. der BRK abgewiesen, soweit darauf einzutreten war. Der Entscheid des Grossen Rates stützt sich somit einerseits auf die Ausführungen im entsprechenden Ratschlag und andererseits auf die Ausführungen im Bericht der BRK. Diese ist gemäss ihrem Bericht in den Fällen, in welchen gegenüber dem Ratschlag kein abweichender Antrag erfolgte, den Überlegungen des Regierungsrates gefolgt. Der Grosse Rat hat sich somit bei seinem Entscheid die Begründung im Ratschlag, welchem die Originaleinsprachen zuhanden des Grossen Rates beilagen, zu Eigen gemacht.

Im Ratschlag des Regierungsrats wurden die Einsprachen, wie bereits in der Inhaltsübersicht dargelegt, im Teil 5 behandelt. Dabei wurde ■ entgegen der Auffassung der Rekurrentin ■ sehr wohl auf die individuelle Situation bei der Parzelle der Rekurrentin sowie die allgemeinen Einwendungen des Schweizerischen Verbandes für Wohnungswesen, Sektion Nordwestschweiz, auf welche die Rekurrentin in ihrer Rekursbegründung verweist, eingegangen. So ist dem Ratschlag (S. 134) zur hier streitbezogenen Parzelle folgende Begründung des Antrages auf Einweisung in die Schutzzone zu entnehmen:

■Das von den Architekten Mumenthaler & Meier 1932 geplante Laubenganghaus gehört zu den wichtigen Zeugen des Neuen Bauens in der Schweiz. Es befindet sich in unmittelbarer Umgebung zur ebenfalls architektonisch und sozial wertvollen Siedlung im Vogelsang von Hans Bernoulli (1925, bereits Schutzzone) und ist in seiner Struktur und Substanz weitgehend erhalten. Die das Erscheinungsbild beeinträchtigende Balkonverglasung der Südwestfassade von 1989 ist äusserlicher Natur. Wert und Ensemblewirkung hängen bei dieser Architektur nicht nur am durch die Schonzone primär angesprochenen Baukubus und der Massstäblichkeit, sondern gerade auch klar und zurückhaltend gestalteten Details der Gebäudeaussenhülle, welche besser über die Schutzzone zu sichern sind. Der Substanzschutz der Schutzzone betrifft dabei nur die künstlerisch, historisch wertvolle Substanz, also nicht die nachträglich an der Südwestfassade angefügten Wintergartenelemente. Die Errichtung eines neuen Bauvolumens auf der grossen Parzelle ist durch die Schutzzone nicht ausgeschlossen, wenn die historische wertvolle Substanz und deren Charakter nicht beeinträchtigt werden. Der Gesetzgeber hat bewusst auch Spielräume für eine sorgfältige Anpassung und Weiterentwicklung der Liegenschaften in den Vorschriften des Bau- und Planungsgesetzes für die Schutzzonen verankert (vgl. Kapitel 3.1.2 ■Beschränkung der baulichen Ausnutzung■, 3.1.3 ■Spielräume für bauliche Änderungen und Ergänzungen■ und 3.1.4 ■Energetische Sanierung■). Die Zuweisung eines Grundstücks in die Schutzzone bedeutet nicht, dass keine Anpassung an zeitgemässe Wohnstandards mehr erfolgen kann. Deshalb sind die baurechtlichen Beschränkungen und Sorgfaltspflichten der Schutzzone hier in Abwägung mit dem künstlerisch historischen Wert der Siedlung gerechtfertigt.■

Mit den vorstehenden Ausführungen wurden die wesentlichen Überlegungen genannt, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass die Zonenplanrevision rund 3■000 Parzellen betraf und in den beiden Planaufgaben 156 Einsprachen, darunter drei Sammeleinsprachen und 20 Anregungen, eingereicht wurden. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass im Ratschlag die in verschiedenen Einsprachen wiederholt vorgebrachten Einwände oder verschiedene Einsprachen betreffende Punkte gemeinsam behandelt wurden, zumal bei der Behandlung der einzelnen Einsprachen in Kapitel 4 mit entsprechenden Verweisen aufgezeigt wurde, welche Teile der ■Sammelbegründung■ für die jeweilige Einsprachebehandlung relevant ist. Entgegen der Rekurrentin ist die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht somit nachgekommen. So war denn auch eine substanziierte Anfechtung des Beschlusses möglich. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt nicht vor. Demgegenüber wird nachfolgend zu prüfen sein, ob der angefochtene Entscheid materiell zu Recht ergangen ist.

### E. 3

3.1 Materiell macht die Rekurrentin zunächst geltend, die Einweisung ihrer Liegenschaft in die Schutzzone sei mit den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes sowie des Richtplanes,

wonach bestehende Bauzonen bodensparend und effizient zu bebauen seien, nicht vereinbar. Der Einweisungsbeschluss lasse sich mit der planerischen und politischen Stossrichtung der Legislative nicht in Einklang bringen. Die grossflächige Ausweitung der Schutzzone, welche gesetzeshistorisch auf die Altstadt zugeschnitten worden sei, auf die Aussenquartiere sei sachfremd resp. zumindest problematisch und führe zu falschen, allseits wohl nicht erwünschten Resultaten. § 37 (Schutzzone) und § 38 (Schonzone) BPG seien nicht auf Einzelbauten oder Siedlungen zugeschnitten, welche zum Teil nach dem 2. Weltkrieg für den gemeinnützigen Wohnungsbau errichtet worden seien. Wohngenossenschaften würden eigentliche Zweckbauten darstellen. In vielen Fällen müsse schlichtweg bestritten werden, dass eine nach aussen sichtbare oder künstlerisch wertvolle Substanz vorliege.

3.2 Dieser Einschätzung kann nicht gefolgt werden. So ist mit Bezug auf die planerische und politische Stossrichtung der Legislative dem von dieser übernommenen Ratschlag des Regierungsrates vom 15. Mai 2012 auf Seite 14 hinsichtlich der Zielsetzung und Begründung der Änderungen bei den Schutz- und Schonzonen in der aktuellen Zonenplanrevision Folgendes zu entnehmen:

■ Der Schutz von Gebieten mit künstlerisch oder historisch wertvoller und charakteristischer Bausubstanz ist ein integraler Bestandteil der Strategie, räumliche Potenziale der Stadt differenziert nach ihren jeweils eigenen Qualitäten zu nutzen. Gebiete mit intakter Bausubstanz sind empfindliche aber gefragte Mosaiksteine im städtischen Angebot an Wohnformen und Gebieten mit besonderer Atmosphäre. Dies spiegelt sich auch in der gut durchmischten Bewohnerstruktur in den Stadt- und Dorfbild-Schutz- und -Schonzonen wider. Die vorgeschlagenen Zonenplanmassnahmen überführen besonders empfindliche Ensembles von der Schon- in die Schutzzone und schützen neu einzelne ausgewählte Meilensteine der Moderne aber auch intakte Gesamtüberbauungen der Vorstädte wie z.B. die beliebten und anpassungsfähigen Baumgartnersiedlungen. Besseren Schutz erfahren auch Ensembles, die wegen ihrer exponierten Lage das Image ganzer Quartiere positiv prägen. Umgekehrt werden für einige wenige Gebiete, deren Bausubstanz von weniger hohem Wert ist und nicht mehr dem städtebaulich-funktionellen Umfeld gerecht wird, die Schutzvorschriften gelockert oder aufgehoben. Insgesamt wird der Anteil der Ortsbild-Schutzonen von ca. 6.3% auf ca. 10% der Bauzonen steigen, derjenige der Schonzonen bleibt mit rund 6.9% nahezu konstant. ■

Im Einklang mit diesen Ausführungen hat die Bau- und Raumplanungskommission des Grossen Rates (BRK) in ihrem Bericht vom 12. September 2013 auf S. 51 festgehalten, dass der bestehende Zonenplan im Hinblick auf den Ortsbildschutz in zwei Punkten revisionsbedürftig sei. Einerseits sei der älteren historischen Bausubstanz insbesondere ausserhalb der eigentlichen Altstadt im Rahmen des Ortsbildschutzes stärkere Beachtung zu schenken. Verstärkt in das Blickfeld des Ortsbildschutzes seien ferner Bauten zu rücken, die bei der letzten Gesamtrevision des Zonenplans kaum oder noch gar nicht berücksichtigt worden seien, oft weil dazu die erforderliche historische Distanz noch fehlte. Dieses Ziel führe an verschiedenen Orten zu Neueinzonungen in die Schon- oder Schutzzone. In Bezug auf die meisten vom Regierungsrat im Bereich des Ortsbildschutzes vorgeschlagenen zonenrechtlichen Massnahmen, so auch im vorliegend strittigen Fall, konnte die BRK den Ausführungen des Regierungsrats folgen und hat sich somit dessen Überlegungen zu Eigen gemacht (vgl. Bericht der BRK vom 12. September 2013, S. 52).

Entgegen den Ausführungen der Rekurrentin ist eine Weiterentwicklung der Bedeutung der Wertung als historisch- oder künstlerisch wertvolle Substanz durchaus zulässig und angebracht. So hat etwa der Bundesrat bereits in der Botschaft vom 26. Juni 1991 über die Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; BBl 1991 III 1121, S. 1134) ausgeführt, dass zwar früher unter Denkmälern lediglich Objekte mit einem gewissen Alter (historische Denkmäler) verstanden wurden. Heute müsse bei einem breit verstandener Begriff davon ausgegangen werden, dass auch Objekte des 20. Jahrhunderts Schutz erlangen könnten (vgl. auch Furrer, Motive und Objekte der heutigen Denkmalpflege, Aktuelle Rechtsfragen der Denkmalpflege, in: Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis IRP-HSG, Band 26, St. Gallen 2004, S. 9 ff.). Dem hat sich die Rechtsprechung des Bundesgerichts angeschlossen, welche auch Industriebauten oder kommerzielle Bauten ■unseres Jahrhunderts■ zu möglichen Objekten des Denkmal- resp. Heimatschutzes erklärt hat (BGE 135 I 176). Dies gilt gemäss der Rechtsprechung des Appellationsgerichts auch für die Auslegung der kantonalen Gesetzgebung (vgl. etwa AGE vom 29. August 2007 i.S. D.M., E. 2.1). Entgegen den Ausführungen der Rekurrentin ergibt sich auch aus der Gesetzeshistorie kein Hinweis auf die Beschränkung der Anwendung der Schutzzonenbestimmungen auf die Altstadt. In dem kürzlich eingefügten § 37 Abs. 4bisBPG wird bezüglich Solaranlagen in der Schutzzone gar explizit zwischen Gebäuden innerhalb und ausserhalb der historischen Ortskerne von Basel, Bettingen und Riehen unterschieden und damit zum Ausdruck gebracht, dass eben auch Liegenschaften ausserhalb der historischen Ortskerne zur Schutzzone gehören können. Zudem wird im Ratschlag, welcher dem angefochtenen Entscheid zu Grunde liegt, auf Seite 119 zu Recht ausgeführt, dass auch bei genossenschaftlichen ■Zweckbauten■ und Bauten nach dem ersten Weltkrieg durchaus von künstlerisch oder historisch schützenswerter Substanz auszugehen ist. Der künstlerische oder historische Wert von Bauwerken ist weder an bestimmte Epochen noch an schmuckreiche Ornamente gebunden (vgl. auch BGE 135 I 176). Wertvolle Siedlungen und Ensembles der Moderne können gerade durch einfache Mittel wie gut proportionierte Baukörper und eine klare Fassadensprache die Schutzwürdigkeit erreichen. Der Rekursgegner weist zu Recht auch darauf hin, dass die baukulturell historischen Pionierarbeiten der Genossenschaftsbewegung nicht als gering einzuschätzen sind.

Die Einweisung der Parzelle in die Schutzzone ist schliesslich mit dem Richtplan vom 20. Januar 2009 vereinbar. In diesem wird als Leitsatz festgehalten, dass die Siedlungsqualität gestärkt und differenziert werden soll, indem die Entwicklung der Stadtteile und der Einwohnergemeinden unter Berücksichtigung des historischen Charakters und hinsichtlich der Stärkung der eigenen Identität zu erfolgen hat. Unter dem Titel Ortsbildschutz wird im Richtplan ausgeführt, dass der Kanton Basel-Stadt eine kohärente Stadtentwicklung und zweckmässige Umstrukturierungen anstrebt, die die Eigenschaften, den historischen Charakter und die Identität der Quartiere und der Einwohnergemeinden berücksichtigt und gegebenenfalls stärkt. Dabei hat der Kanton gemäss den Ausführungen im Richtplan auch den Schutzanliegen des ISOS bei der Erfüllung kantonalen Aufgaben, die das Ortsbild betreffen, Rechnung zu tragen (z. B. Zonenplan, Bebauungsplan). Die vorliegend strittige Ausweitung der bestehenden Schutzzone auf die Parzelle der Rekurrentin trägt den genannten Anliegen der Stärkung des Charakters der Siedlung und der Berücksichtigung des historischen Charakters Rechnung und steht daher im Einklang mit den Vorgaben des Richtplanes.

Es ist daher nach dem Gesagten festzuhalten, dass die Zuweisung der Liegenschaft der Rekurrentin in die Schutzzone zulässig ist, wenn sie gemäss der heutigen Anschauung und der heute gültigen Auslegung der anwendbaren Gesetzesbestimmungen diesen Schutz verdient. Dies ist nachfolgend zu prüfen.

#### **E. 4**

4.1 Beim vorliegend angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen Teil der Zonenplanrevision und somit um einen Entscheid der Nutzungsplanung. Dabei sind die sich aus Art. 75 BV sowie aus dem RPG ergebenden Grundsätze zu beachten. Zu den Planungsgrundsätzen gehören unter anderem die Förderung und der Schutz sozialer und kultureller Werte (Art. 1 Abs. 2 sowie Art. 3 Abs. 2 und 3 RPG; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl. Bern 2008, S. 81 ff.).

4.1.1 Die Zuweisung eines Bauwerks oder eines Ensembles in die Schutzzone ist eine besondere Art des Gebäudeschutzes im Sinne des Gesetzes über den Denkmalschutz (DSchG, SG 497.100; VGE VD.2012.111 vom 26. April 2013 E. 3.2; 718/2008 vom 26. Juni 2009 E. 1.2.1). Das Gesetz definiert aber die Voraussetzungen für die Einweisung von Parzellen in die Schonzone selber nicht. Diese sind daher aufgrund der Wirkungen einer Einweisung und damit des Schutzzwecks zu konkretisieren. Der Umfang des Schutzes ist in § 37 Abs. 1 BPG und § 13 Abs. 1 DSchG umschrieben. Die Schutz- bzw. Schonzonenfestsetzung 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). Danach 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. Als Ausnahme ist der Abbruch von Gebäuden oder Gebäudeteilen in der Schutzzone nach § 37 Abs. 2 BPG aber dann möglich, wenn keine Beeinträchtigung von historisch oder künstlerisch wertvoller Substanz eintritt resp. ausnahmsweise, wenn deren Rekonstruktion gewährleistet ist oder wenn überwiegende öffentliche Interessen den Abbruch erfordern. 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 bewilligt werden, namentlich solche, die zur Schaffung von Wohnraum oder zur Ausübung von Handel und Gewerbe sowie zur Gewährleistung eines zeitgemässen Wohnstandards oder zur Einhaltung umweltrechtlicher und energetischer Standards erforderlich sind, sofern 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 (VGE VD.2009.692 vom 15. September 2010 E. 2.1; VGE 636/2005 vom 24. Februar 2006 E. 4.1). In der gesetzgeberischen Tendenz sind demnach Veränderungen an der sichtbaren Aussenhülle von Bauten in der Schutzzone grundsätzlich untersagt und gemäss der gesetzlichen Umschreibung des auf die historisch oder künstlerisch wertvolle Substanz und den entsprechenden Charakter beschränkten Schutzzumfangs der Schutzzonenzuweisung nur zugelassen, wenn die gesetzlich festgelegten Tatbestände oder Ausnahmesituationen vorliegen (Ruch, Die Entwicklung des baselstädtischen Bau- und Raumordnungsrechts in der Gesetzgebung von 1970 bis heute, BJM 1987, S. 123). Bauliche Eingriffe werden dabei nicht nur aufgrund ihres Ausmasses

und der Architektur der geplanten Veränderung, sondern auch aufgrund der kulturhistorischen Durchgestaltung des bestehenden Gebäudes beurteilt (Ruch, Aus der Rekurspraxis zum baselstädtischen Raumplanungs- und Baurecht, BJM 1990, S. 1 ff., 37).

Eine Schutzzone eignet sich für den Schutz eines parzellenübergreifenden, mehr oder weniger umfangreichen Gebietsausschnitt, 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 zu dem schützenden Stadtbild zu zählen sind, wenn dem übrigen Gebäudebestand weiterhin schützenswerte Ensemblequalität zukommt. Auch für diese Gebäude bewirkt die Einteilung in die Schutzzone aber grundsätzlich den Substanzschutz. Wie bereits Winzeler festgestellt hat, mag diese Konsequenz ■stossend ([ ] wirken, wenn sich in einem als Ganzes schutzwürdigen Quartier ein nicht erhaltenswürdiges oder sogar störendes Einzelbauwerk befindet■. Für solche Objekte verweist er aber auf die Möglichkeit der ausnahmsweisen Bewilligung des Abbruchs, sofern damit keine Beeinträchtigung von historisch oder künstlerisch wertvoller Substanz eintritt oder überwiegende öffentliche Interesse den Abbruch erfordern (Winzeler, Grundfragen des neuen baselstädtischen Denkmalschutzrechtes, BJM 1982, 181; vgl. heute § 37 Abs. 2 BPG). Nur wenn der Gesamtcharakter eines Quartiers durch massstabwidrige Neubauten bereits weitgehend zerstört oder wesentlich beeinträchtigt ist, kann eine Einweisung in die Schutzzone als unverhältnismässig kaum mehr in Betracht kommen (Winzeler, a.a.O., 182).

4.1.2 Bei der Nutzungsplanung als Gestaltungsaufgabe kommt dem Grossen Rat als Planungsbehörde ein gewisser Ermessensspielraum zu. Es ist ihm überlassen, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen eine gestalterische Planungsmassnahme auszuwählen. Ihm verbleibt daher im Rahmen der Zonenordnung ■eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit■ (BGer 1C\_893/2013, 1C\_895/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 3.2; Tschannen, Kommentar zum RPG, Art. 2 Rz. 60). Im Rahmen der Verwirklichung der Planungsgrundsätze von Art. 1 und 3 RPG steht den Planungsbehörden ein weiter Gestaltungsspielraum zu (Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2008, 81 ff.). Das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelbehörde darf trotz der ihm zustehenden Angemessenheitskontrolle das Ermessen des Grossen Rates als Planungsbehörde nicht durch sein eigenes ersetzen (BGer 1C\_97/2014 vom 9. Februar 2015 E. 3.3). Es hat aber auch nicht erst dann einzugreifen, wenn die getroffene raumplanerische Lösung offensichtlich unhaltbar oder willkürlich ist, sondern bereits dann, wenn sie sich als rechtswidrig oder unzweckmässig erweist (Aemisegger/Haag, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich 2010, Art. 33 Rz. 77).

## **E. 4.2**

4.2.1 Der Rekursgegner hat im Basisratschlag ■ Zonenplanrevision (S. 134), welcher dem angefochtenen Entscheid zu Grunde liegt, einlässlich und überzeugend aufgezeigt, weshalb er die streitgegenständliche Liegenschaft [ ]strasse 39 der Rekurrentin bereits für sich allein als schutzwürdig eingestuft und diese daher in die Schutzzone eingeordnet hat.

Gemäss den Ausführungen der Vorinstanz handelt es sich beim streitgegenständlichen Gebäude um ein von den renommierten Architekten Mumenthaler & Meier 1932 realisiertes Laubenganghaus, welches in seiner Struktur und Substanz weitgehend erhalten ist und das zu den wichtigen Zeugen des Neuen Bauens in der Schweiz zählt. Das Bauwerk

basiert einerseits auf dem Quartierplan Hirzbrunnen Mitte des bekannten Architekten und Stadtplaners Hans Bernoulli, mit dem Mumenthaler und Meier etwa bei der Erweiterung des Realgymnasiums zusammengearbeitet haben. Andererseits gründet es auf dem Vorprojekt der international bekannten Architekten Artaria & Schmidt von 1929, welche einen Bruch mit der traditionellen Architektur im Basler Siedlungsbau vollzogen und bedeutsame Werke des Neuen Bauens resp. der klassischen Moderne in der Schweiz schufen (vgl. ISOS Basel, S.

42; [http://de.wikipedia.org/wiki/Hans\\_Bernoulli](http://de.wikipedia.org/wiki/Hans_Bernoulli); [http://de.wikipedia.org/wiki/Paul\\_Artaria](http://de.wikipedia.org/wiki/Paul_Artaria) / [http://de.wikipedia.org/wiki/Hans\\_Schmidt\\_\(Architekt\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Hans_Schmidt_(Architekt))). Anlässlich des Augenscheins hat die Denkmalpflege hierzu weiter ausgeführt (Protokoll der Berufungsverhandlung S. 2), der am Ende des ersten Weltkriegs aus Deutschland kommende Stil des neuen Bauens stehe als kommunistisch/sozialistische Wohnform mit genossenschaftlichen Bauten im Gegensatz zum bis dato typischen bürgerlichen Basler Baustil. Es handle sich somit um einen ■revolutionären■, linken Stil. Dieser Bautyp sei Ausgangspunkt gewesen für den modernen Wohnungsbau mit kostengünstiger Erschliessung der Wohnungen über ein einziges Treppenhaus und über die charakteristischen Laubengänge aussen. Als Vorbild in Basel gelte ein ähnliches Haus der Architekten Keller/Müller. Gemäss Ausführungen im Basisratschlag hängen der Wert des hier beurteilten Gebäudes und die Ensemblewirkung bei der Architektur des neuen Bauens nicht nur am durch die Schonzone primär angesprochenen Baukubus und der Massstäblichkeit, sondern gerade auch an den klar und zurückhaltend gestalteten Details der Gebäudeaussenhülle, welche besser über die Schutzzone zu sichern sind (vgl. dazu die Ausführungen in Erwägung 2.2 hiavor). Die besondere Bedeutung der Arbeiten des Architekturbüros Mumenthaler und Meier und der hier streitbezogenen Liegenschaft kommen denn auch darin zum Ausdruck, dass sie im Aufsatz der Zeitschrift Werk, Bauen + Wohnen, Nr. 5, von 1981, S. 37 f. über Basler Architektur speziell hervorgehoben werden. Die Bedeutung der Liegenschaft hat sich ferner im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder niedergeschlagen, in welchem die A\_\_\_ als pionierhaftes Werk des neuen Bauens unter dem insgesamt dem Erhaltungsziel A aufgeführten Quartierteil Hirzbrunnen Mitte enthalten ist (ISOS, Kanton Basel-Stadt, Bern 2012, S. 272). Das langgestreckte, dreigeschossige Haus mit seinem leicht geneigten Pultdach verfügt über 24 Zwei- und 6 Drei-Zimmer-Wohnungen, welche in ihrem Grundriss nach wie vor erhalten sind. Auch die Gesamtkonstruktion mit dem Betonraster mit Backsteinausfachung ist in originalem Zustand erhalten. Davon konnte sich das Verwaltungsgericht auch anlässlich des durchgeführten Augenscheins überzeugen. Entgegen der Auffassung der Rekurrentin trifft es somit nach dem Gesagten nicht zu, dass die Liegenschaft [ ]strasse39in grossen Teilen nicht mehr im Originalzustand vorhanden ist. Zwar ist unbestritten, dass die das Erscheinungsbild beeinträchtigende Balkonverglasung der Südwestfassade von 1989 gegen den Bahndamm nicht dem Original entspricht. Dabei handelt es sich aber, wie auch dem Ratschlag zu entnehmen ist, um eine rein äusserliche, reversible Veränderung, welche die historisch wertvolle Substanz lediglich in diesem Bereich überdeckt, aber nicht die Substanz als solche beeinträchtigt resp. verändert hat (vgl. auch E. 2.2 hiavor). Gleiches gilt mit Bezug auf die von der Rekurrentin erwähnte, an der Fassade angebrachte Isolation mit grossflächigen Eternitplatten und die Wintergärten. Im Original erhalten ist demgegenüber insbesondere die Rückfassade in Backsteinbauweise mit den charakteristischen Laubengängen. Gemäss Ausführungen der Denkmalpflege anlässlich des Augenscheins war denn auch die Rückfassade ■ nicht die veränderte Südwestfassade ■ des Gebäudes mit dem Übergang zur Bebauung der Vogelsang-Siedlung

entscheidend für die Aufnahme in die Schutzzone (vgl. dazu 4.2.2 hiernach).

Nach dem Gesagten ist der Rekursgegner aufgrund der architekturhistorischen Bedeutung der Liegenschaft somit zu Recht von ihrer erhöhten Schutzwürdigkeit ausgegangen.

4.2.2 Weiter hat der Rekursgegner aber auch überzeugend aufgezeigt, dass nicht nur die Liegenschaft der Rekurrentin selbst als schutzwürdig zu qualifizieren ist, sondern dass sich die Schutzwürdigkeit auch aus ihrer Ensemblewirkung ergibt.

Die Liegenschaft befindet sich innerhalb des Quartiers Hirzbrunnen Mitte und grenzt direkt an die architektonisch und sozial wertvolle Siedlung ■im Vogelsang■ an, welche bereits heute in der Schutzzone liegt. Der Quartierteil Hirzbrunnen Mitte entstand als Gartenstadt nach englischem Vorbild basierend auf dem Quartierplan von Hans Bernoulli (vgl. dazu [http://de.wikipedia.org/wiki/Hans\\_Bernoulli](http://de.wikipedia.org/wiki/Hans_Bernoulli)). Auch dieser gesamte Quartierteil wird im genannten ISOS auf S. 271 als 1924 angelegtes Gartenstadtquartier von eindrucklicher Geschlossenheit, erbaut bis in die 1940er-Jahre, gegliedert in mehrere Einzelsiedlungen, hervorgehoben und mit dem höchsten Erhaltungsziel A versehen. Im Bericht zu ISOS wird einerseits die Entwicklung des Quartierplanes nach den Konzepten von Hans Bernoulli beschrieben, andererseits auch auf den Einfluss der bedeutenden Architekten Artaria und Schmidt hingewiesen (vgl. ISOS Basel, S. 42; vgl. auch Erwägung 4.2.1 hiervor). Der enge Bezug der Siedlung Vogelsang zur streitgegenständlichen Liegenschaft resp. die Ensemblewirkung wurde auch anlässlich des Augenscheins offensichtlich. Dies insbesondere mit Bezug auf die noch im Originalzustand befindliche Rückfassade der Liegenschaft [ ]strasse 39 mit ihrer charakteristischen Backsteinbauweise. Aufgrund der engen Verknüpfung des hier streitbezogenen Bauwerkes mit dem Quartier Hirzbrunnen Mitte und insbesondere der Siedlung im Vogelsang, welche sich bereits in der Schutzzone befindet, ist die Aufnahme der Parzelle der Rekurrentin in die Schutzzone sachlich begründet und basiert auf einem erheblichen öffentlichen Interesse.

An der Schutzwürdigkeit des Gebäudes selbst und des gesamten Quartierteils, zu welchem das Gebäude gehört, vermögen die kleineren baulichen Änderungen, welche seit der Entstehungszeit vorgenommen wurden, nichts zu ändern. Dies gilt entgegen den Ausführungen der Rekurrentin auch für die Tatsache, dass Vertreter der Denkmalpflege bei einer Begehung der Parzelle im Jahr 2012 ausgeführt haben sollen, dass auch eine Abweichung vom Antrag auf integrale Einweisung in die Schutzzone möglich sei. Die behaupteten Ausführungen ergeben sich ausschliesslich aus einer vom Rechtsvertreter der Rekurrentin verfassten Notiz zu dieser Begehung (■Augenscheinsprotokoll■, Rekursbeilage 8). Zudem wird aus der Formulierung selbst lediglich deutlich, dass der Entscheidungsprozess bei der Denkmalpflege im damaligen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen war. Dies war hingegen zum Zeitpunkt des hier angefochtenen Beschlusses anders. Das Ergebnis des Entscheidungsprozesses, mithin der Entscheid für die Einweisung in die Schutzzone, ergibt sich nun zweifelsfrei aus dem Ratschlag des Regierungsrates, dem Bericht der grossrätlichen Kommission und dem hier angefochtenen Entscheid des Grossen Rates.

4.2.3 Nach dem in den vorangegangenen Erwägungen Gesagten besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der Zuweisung der streitgegenständlichen Liegenschaft der Rekurrentin in die Schutzzone.

## **E. 5**

Es ist nun zu prüfen, ob die Einweisung in die Schutzzone für die Erreichung des angestrebten Zieles, nämlich den Erhalt der künstlerisch oder historisch wertvollen Substanz, erforderlich und geeignet ist und ob der damit verbundene Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Rekurrentin als verhältnismässig zu qualifizieren ist.

5.1 Zur Frage der Erforderlichkeit der Einweisung in die Schutzzone ist zunächst zu bemerken, dass es bei dieser Beurteilung entgegen der Auffassung der Rekurrentin nicht auf die Rechtsform der juristischen Person ankommen kann, in deren Eigentum die Liegenschaft steht. Zum einen widerspricht dies dem Grundsatz der Rechtsgleichheit. Zum andern ist es zwar richtig, dass (Wohnbau-)Genossenschaften meist auf eine längere Dauer existieren und dass eine nachhaltige Entwicklung der Genossenschaftsbauten meist auch im Interesse der Genossenschafterinnen und Genossenschafter liegt. Die Rechtsform der Genossenschaft führt per se aber nicht zu einem Schutz des Gebäudes im Eigentum der Genossenschaft, da die Genossenschafterinnen und Genossenschafter wie alle anderen Eigentümer beschliessen können, das Gebäude wesentlich zu ändern, es abzubauen und durch ein neues Gebäude zu ersetzen oder es zu verkaufen. Am Erfordernis des formellen Schutzes ändert auch die Aufnahme des Gebäudes in das Inventar der nicht eingetragenen Denkmäler nichts. Diese zeigt zwar die historische oder künstlerische Bedeutung auf, welche die Denkmalpflege dem Gebäude zumisst. Die Aufnahme in das Inventar dient aber in erster Linie der Information und hat keine direkte Schutzwirkung (vgl. § 12 Abs. 1 der Verordnung betreffend die Denkmalpflege vom 9. Dezember 2008; SG 497.110).

Zur Erreichung des vorgenannten Schutzzieles ist somit ein weitergehender Eingriff, sei es die integrale oder partielle Eintragung als Denkmal oder die Einweisung in die Schon- oder Schutzzone erforderlich. Die drei genannten Mittel des formellen Denkmalschutzes verfolgen teilweise verschiedene Schutzziele. Sie stehen daher nicht einfach in einem Subsidiaritätsverhältnis zu einander. Es ist aber davon auszugehen, dass mit der Eintragung eines Gebäudes ins Denkmalverzeichnis am stärksten in die Eigentumsrechte eingegriffen wird, da in diesem Fall grundsätzlich sowohl das Äussere wie auch das Innere eines Bauwerkes unter Schutz gestellt wird. Bei der Einweisung in die Schutzzone wird demgegenüber lediglich die nach aussen sichtbare historisch oder künstlerisch wertvolle Substanz, d.h. in erster Linie die Gebäudehülle geschützt und bei der Schonzone müssen der historisch und architektonisch-künstlerische Charakter der bestehenden Bebauung erhalten und insbesondere Bauvolumen und Massstäblichkeit gewahrt bleiben. Die Einweisung in die Schonzone ist gegenüber der Einweisung in die Schutzzone aufgrund der begrenzteren Schutzwirkung im Regelfall als weniger starker Eingriff in die Eigentumsrechte zu qualifizieren. Im vorliegenden Fall ist aufgrund der obigen Ausführungen allerdings festzustellen, dass dem angestrebten Schutzziel, nämlich dem Erhalt der künstlerisch oder historisch wertvollen und nach aussen sichtbaren Substanz, durch die Einweisung der Parzelle in die Schonzone nicht ausreichend Rechnung getragen werden könnte. Die Schutzwürdigkeit der hier streitigen Liegenschaft ergibt sich aus ihrer nach aussen sichtbaren architektonischen Gestaltung und dem Bezug zur anschliessenden Siedlung Vogelsang, welche bereits jetzt in der Schutzzone liegt. Die Einweisung in die Schutzzone ist daher zur Zielerreichung erforderlich und geeignet.

5.2 Weiter ist zu prüfen, ob der Einweisungsentscheid auch verhältnismässig ist.

Die Rekurrentin macht diesbezüglich geltend, eine Weiterentwicklung ihrer Liegenschaft, insbesondere eine Anpassung an die heutigen Wohnbedürfnisse und die bessere Nutzung der grossen Parzelle, würde durch die Einweisung in die Schutzzone verunmöglicht oder

übermässig erschwert. Dieser Auffassung kann indes nicht gefolgt werden.

5.2.1 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass bei der Einweisung einer Liegenschaft in die Schutzzone resp. in dem entsprechenden Rechtsmittelverfahren nicht darüber entschieden wird, ob dem Eigentümer infolge der Eigentumsbeschränkung eine Entschädigung aus materieller Enteignung zusteht (vgl. BGer 1C\_555/2010 vom 23. Februar 2011, E. 1.4). Ob ein solcher Anspruch besteht, wäre vielmehr nach der Rechtskraft des Einweisungsentscheides auf dem entsprechenden Rechtsweg (Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen gemäss § 125 Abs. 1 BPG resp. Klage bei der Expropriationskommission gemäss dem kantonalen Enteignungsgesetz [SG 740.100]) zu prüfen. Indessen sind bei der Güterabwägung auch die wirtschaftlichen Folgen eines Entscheides für den Betroffenen zu berücksichtigen. Der Rekursgegner weist aber zu Recht darauf hin, dass gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung rein finanzielle Interessen bei ausgewiesener Schutzwürdigkeit für sich genommen nicht ausschlaggebend sein können (vgl. BGer 1C\_555/2010 vom 23. Februar 2011, E. 2.4; 1C\_101/2010 vom 11. Mai 2010 E. 3.5 mit Hinweisen).

5.2.2 Entgegen der Auffassung der Rekurrentin ist sodann nicht erkennbar, dass die heutige Nutzung der Wohnungen durch die Einweisung ihrer Liegenschaft in die Schutzzone beeinträchtigt würde. Die streitgegenständliche Parzelle mit einer Fläche von 3■890.5 m<sup>2</sup> ist mit einem langgestreckten, dreigeschossigen Haus mit 24 Zwei- und 6 Drei-Zimmer-Wohnungen bebaut. Anders als die Rekurrentin geltend macht, besteht auch in heutigen Zeiten offensichtlich eine Nachfrage für die Wohnungen in ihrer Siedlung, auch wenn heute als Mieterinnen und Mieter kaum noch Familien mit Kindern in Frage kommen. Es ist notorisch, dass im Kanton Basel-Stadt, in welchem über 45 Prozent aller Stadtwohnungen von Einzelpersonen bewohnt werden (Angabe Statistisches Amt 2013), eine entsprechend hohe Nachfrage nach passendem Wohnraum für diese Bevölkerungsgruppe besteht. So wurden etwa in der neueren Überbauung ■Erlentor■ im Erlenmattgebiet neben grösseren Wohnungen auch viele 2 ½ Zimmerwohnungen mit einer Netto-Wohnfläche von rund 50 m<sup>2</sup> eingerichtet. Dies entspricht in etwa der Grösse der Wohnungen der Rekurrentin. Von dieser wird zwar geltend gemacht, dass die Grundrisse der heutigen Wohnungen ihrer Liegenschaft nicht mehr den aktuellen Bedürfnissen entspreche. Einer Aktennotiz ihres Rechtsvertreters vom 16. Januar 2012 (Rekursbeilage 8) ist allerdings zu entnehmen, dass die heutigen Genossenschafterinnen und Genossenschafter keine Wohnungszusammenlegungen und keine Einrichtung von Familienwohnungen wünschen. Dies wurde auch anlässlich des Augenscheins so bestätigt (Protokoll S. 3). Von nicht zeitgemäsem Wohnraum kann daher nicht gesprochen werden. Abgesehen davon wäre eine Wohnungszusammenlegung auch in der Schutzzone weiterhin möglich. Gewünscht wird von der Rekurrentin demgegenüber eine Ausweitung der Bauflucht auf die Wintergärten, die Installation von Solaranlagen, Liftneubauten und eine bauliche Ausnutzung gegenüber dem Bahndamm. Vom Rekursgegner wird in diesem Zusammenhang anerkannt, dass auf dem Grundstück der Rekurrentin noch Flächen vorhanden sind, welche gemäss der bisherigen Einweisung der Parzelle in die Zone 3 noch zusätzlich bebaut werden könnten. Allerdings wäre auf der Parzelle auch in der Schutzzone zusätzliches Bauvolumen rechtlich zulässig, soweit durch sorgfältige Platzierung und Gestaltung die wertvolle Substanz nicht beeinträchtigt wird. Auch eine Anpassung der bestehenden Liegenschaft an die heutigen Bedürfnisse ist nach Einschätzung des Rekursgegners durchaus möglich. Dem ist zu folgen.

Schliesslich wird auch eine (weitere) Anpassung der Liegenschaft an die heutigen resp. künftigen Bedürfnisse durch den angefochtenen Entscheid nicht verunmöglicht. Die Liegenschaft wird mit der Einweisung in die Schutzzone insbesondere nicht integral unter Denkmalschutz gestellt. Bei Liegenschaften in der Schutzzone sind Um-, Aus- und Neubauten zulässig, wenn keine nach aussen sichtbare historisch oder künstlerisch wertvolle Substanz beeinträchtigt wird und sich die Bauvorhaben an die historischen Baufluchten, Brandmauern, Geschosshöhen und Dachformen halten. Ausnahmen sind möglich, namentlich solche, die zur Schaffung von Wohnraum, [ ] sowie zur Gewährleistung eines zeitgemässen Wohnstandards oder zur Einhaltung umweltrechtlicher und energetischer Standards erforderlich sind, sofern der historische oder künstlerische Charakter der bestehenden Bebauung nicht beeinträchtigt wird (§ 37 Abs. 4 BPG). Die von der Rekurrentin angesprochene energetische Sanierung von Liegenschaften ist daher in der Schutzzone möglich, soweit sie sorgfältig geplant wird und auf den Charakter des Gebäudes Rücksicht nimmt. Auch die Zulässigkeit von sorgfältigen Dächern resp. Fassaden integrierten Solaranlagen wird in § 37 Abs. 4bis BPG eigens festgehalten. Richtig ist zwar, dass Um- oder Ausbauten sowie eine allfällige bauliche Nutzung der bestehenden Reserven auf der Liegenschaft mit der Denkmalpflege abgesprochen werden müssen. Die Denkmalpflege wird aber aufgrund der Aufnahme der Liegenschaft in das Inventar der nicht im Denkmalverzeichnis eingetragenen Denkmäler bereits heute bei bewilligungspflichtigen baulichen Veränderungen beigezogen (§ 12 Abs. 3 der Verordnung betreffend die Denkmalpflege). Ob und unter welchen Umständen bauliche Änderungen wie der Ein- oder Anbau eines Lifts in der Liegenschaft in der Schutzzone zulässig ist, müssen die zuständigen Behörden, namentlich die Denkmalpflege, bei Vorlage eines entsprechenden Projektes prüfen. Diese unterstützt in solchen Fällen die Eigentümerschaft beratend.

Von Seiten der Denkmalpflege resp. des Planungsamtes wurde auch anlässlich der Augenscheinsverhandlung signalisiert, dass Änderungen an der Fassade gegen den Bahndamm, zu welchen etwa die Verschiebung der isolierenden Aussenwand auf die heutige Aussenverglasung sowie die Anbringung von Laubenartigen Balkonen gehört, durchaus denkbar seien. Zwar macht die Denkmalpflege geltend, auch in einem solchen Fall müsse die nach wie vor vorhandene ursprüngliche Fassade, welche durch die Aussenverglasung heute weitgehend verdeckt ist, als wertvolle Substanz erhalten bleiben. Allerdings ist fraglich, ob eine solche Beurteilung bei einer sorgfältigen Gestaltung einer nach aussen gesetzten Fassade, welche den ursprünglichen Charakter der Bebauung für den Betrachter oder die Betrachterin eher wieder erkennbar machen würde, mit dem auf die nach aussen sichtbare Substanz beschränkten Schutz und dem Verhältnismässigkeitsprinzip im Einklang stünde. Diese Frage kann und muss jedoch hier offen gelassen werden und wäre (erst) bei Vorliegen eines konkreten Projekts der Rekurrentin zu prüfen. Festzuhalten ist jedenfalls, dass gemäss den zutreffenden Ausführungen der Denkmalpflege eine Weiterentwicklung der Situation bei dieser Fassade inkl. der Verbesserung der Isolation denkbar ist. Dasselbe gilt für eine sorgfältige, auf die bestehende schutzwürdige Baute abgestimmte Bebauung eines Teiles der Liegenschaft im Bereich zwischen dieser und dem Bahndamm. Aufgrund der Nähe zu den Eisenbahnlinien ergeben sich in diesem Bereich zwar möglicherweise baurechtliche Schwierigkeiten. Diese stehen aber in keinem Zusammenhang mit der hier strittigen Schutzzoneneinweisung. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Überbauung in diesem Bereich der Parzelle werden die zuständigen Behörden auch den geänderten Bestimmungen im RPG betreffend das verdichtete Bauen

Rechnung tragen müssen (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. abisRPG).

Nach dem Gesagten mag es zwar als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten für der Rekurrentin störend sein, dass sich gewisse von den heutigen Genossenschafterinnen und Genossenschafter geäußerte Wünsche wie etwa die Ausweitung der Bauflucht auf die heutigen Wintergärten und andere bauliche Massnahmen aufgrund der Einweisung in die Schutzzone nur in Absprache mit der Denkmalpflege verwirklichen lassen werden. Die bisherige Nutzung des Gebäudes wird aber durch den Einweisungsbeschluss nicht beschränkt und auch eine Anpassung der Liegenschaft an zukünftig geänderte Bedürfnisse bleibt nach wie vor möglich.

5.2.3 Zusammenfassend basiert der angefochtene Entscheid auf einer gesetzlichen Grundlage und entspricht einem ausgeprägten öffentlichen Interesse. Die Massnahme steht im Einklang mit den gesetzgeberischen Zielen der Wahrung und Förderung der städtebaulichen Qualität und der Erhaltung der Wohn- und Lebensqualität gemäss § 1 lit. b und c BPG. Der beschränkte Eingriff in die Eigentumsgarantie, welcher mit dem angefochtenen Einweisungsbeschluss verbunden ist, muss daher als zumutbar und zulässig erachtet werden. Es sind keine mildereren Schutzmassnahmen erkennbar, welche zum angestrebten Resultat, d.h. der Erhaltung der nach aussen sichtbaren historisch oder künstlerisch wertvollen Substanz und des entsprechenden Charakters des gesamten Ensembles resp. des zusammenhängenden Schutzzonengebietes, führen würden.

5.3 Entgegen den Ausführungen der Rekurrentin ist schliesslich nicht ersichtlich, wie das angestrebte Ziel durch den Erlass eines Bebauungsplans auf der Basis der Schutzzonenvorschriften gleichwertig erreicht werden könnte, ohne dass ein gleichermassen weit gehender Eingriff in die Eigentumsfreiheit vorliegen würde.

Im Ratschlag des Regierungsrates wird denn auch zu Recht ausgeführt, dass Bebauungspläne (nur) dort Sinn machen, wo eine Weiterentwicklung der gesamten Siedlungsstruktur nicht als eine in der Schutzzone zulässige Ausnahmebaute, sondern als neue ergänzende Regelbebauung resp. Siedlungsstruktur möglich ist, ohne die Schutzgüter zu beeinträchtigen (Basisratschlag, S. 125). Dementsprechend wurde etwa im Bebauungsplan (erster Stufe) für die Siedlung ■Im Langen Loh■ festgelegt, dass der (vom Regierungsrat zu erlassende) Bebauungsplan zweiter Stufe ■eine auf einer Gesamtkonzeption beruhende Weiterentwicklung der Siedlung■ gewährleisten müsse (Basisratschlag Teil 3 S. 23). Auf der Parzelle der Rekurrentin ist die Möglichkeit einer solchen Weiterentwicklung der Siedlung nicht ersichtlich. Im Ratschlag des Regierungsrates wurde aber zu Recht darauf hingewiesen, dass auch bei einer Einweisung der Parzelle in die Schutzzone zusätzliches Bauvolumen rechtlich zulässig ist, wenn es durch sorgfältige Platzierung und Gestaltung die wertvolle Substanz nicht beeinträchtigt. Darauf wurde auch in Erwägung 5.2.2 hiervor hingewiesen. Die Rekurrentin hat weder in ihrer Einsprache noch in der Rekursbegründung sachdienliche Ausführungen dazu gemacht, wie ein Bebauungsplan für ihre Parzelle aussehen könnte und wie damit ein besseres Ergebnis für die Eigentümerschaft mit der gleichzeitigen Einhaltung des oben beschriebenen Schutzzieles erreicht werden sollte. Auf den entsprechenden Einwand ist daher nicht weiter einzugehen und es kann von einer Rückweisung an die Vorinstanz abgesehen werden.

Auch der Verzicht auf die Einweisung von anderen Wohngenossenschaftssiedlungen in die Schutzzone resp. in die Schonzone, wie sie vom Grossen Rat vorgenommen wurden, lässt

den hier angefochtenen Entscheid mit Bezug auf die Siedlung der Rekurrentin nicht als unverhältnismässig erscheinen. Es trifft zwar zu, dass der Grosse Rat entgegen dem Antrag des Regierungsrats die Wohngenossenschaft ■Lange Erlen■ resp. ■In den Schorenmatten■ (Schorenmatten 30-95) und die Wohngenossenschaft ■Eglisee■ (Im Surinam, Am Bahndamm und Fasanenstrasse) nicht von der Schon- in die Schutzzone umgezont hat und dass die Bau- und Wohngenossenschaft ■Im Landauer■ entgegen dem in Folge der zweiten Planaufgabe geänderten Antrag des Regierungsrates nicht in die Schonzone (mit Festsetzung eines Bebauungsplanes) aufgenommen wurde (vgl. Bericht der BRK, S. 52 ff.). In den genannten Fällen hat die BRK die Schutzwürdigkeit der in Frage stehenden Siedlungen zwar ■grundsätzlich■ anerkannt. Die Mehrheit der BRK und ihr folgend der Grosse Rat ist aber zum Schluss gekommen, dass in diesen Fällen in der Güterabwägung zwischen dem Interesse des Ortsbildschutzes und demjenigen der Eigentumsfreiheit insbesondere im Hinblick auf die Realisierung energetischer Sanierungsmassnahmen und der Realisierung von An- oder Zusatzbauten die Eigentumsfreiheit überwiege. Dies ist nicht zu beanstanden. Es ist zwar davon auszugehen, dass die architekturhistorische Bedeutung der Siedlungen ■Lange Erlen■ / ■In den Schorenmatten■ und ■Eglisee■ mit derjenigen der Rekurrentin vergleichbar ist; so wird im Ratschlag des Regierungsrates auf Seite 125 ausgeführt, dass die Siedlung ■Lange Erlen■ zusammen mit der angrenzenden Siedlung ■Eglisee■ ein architekturhistorisches Denkmal von nationaler Bedeutung und in Basel das grösste zusammenhängende Ensemble der frühen Moderne sei. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass sich das Erscheinungsbild, die Bausubstanz und die Lage der genannten Genossenschaftssiedlungen von denjenigen der Rekurrentin massgeblich unterscheiden. So ist das äussere Erscheinungsbild der Liegenschaften der Siedlungen ■In den Schorenmatten■ und ■Eglisee■ von demjenigen anderer Liegenschaften des 20. Jahrhunderts weit weniger abgrenzbar als dasjenige der hier streitbezogenen Liegenschaft. Zudem wurde die Siedlung in den Schorenmatten im Jahr 1989 ungünstig verändert, was auch im ISOS auf Seite 271 so vermerkt worden ist. Ferner ist aufgrund der Struktur der Gebäude eine energetische Sanierung ohne Veränderung der nach aussen sichtbaren Hülle kaum denkbar. Schliesslich kann hier ■ anders als im Fall der Liegenschaft der Rekurrentin ■ durch die Bestimmungen der Schonzone ein genügender und angemessener Schutz erreicht werden (durch Wahrung der Baubkubi und Massstäblichkeit). Bei den Liegenschaften der Siedlung Landauer handelt es sich zudem um Einzel- und Doppelholzhäuser. Eine Anpassung auch dieser Liegenschaften an die heutigen Wohnbedürfnisse wie etwa eine energetische Sanierung ist unter Wahrung des äusseren Erscheinungsbildes der Gebäude ebenfalls nur schwer vorstellbar. Auch liegt aufgrund der Eingeschossigkeit und Grösse der Holzhäuser eine sehr ungenügende bauliche Ausnutzung der Parzellen vor. Die Situation der Siedlung im Landauer ist mit derjenigen der Rekurrentin auch deshalb nur eingeschränkt vergleichbar, weil es dort um ein ungleich grösseres Gebiet geht, welches erheblich mehr Möglichkeiten für eine gesamthafte, verdichtete Bebauung bietet, als dies für die einzelne ■ wenn auch grosse Parzelle ■ der Rekurrentin der Fall ist. Es bestehen daher sehr wohl sachliche Gründe für eine andere Behandlung der von der Rekurrentin erwähnten Wohngenossenschaftssiedlungen.

Abschliessend ist neuerlich darauf hinzuweisen, dass dem Planungsträger bei Fragen der siedlungsplanerischen und landschaftlichen Einordnung ■ trotz grundsätzlich voller Überprüfung durch die Beschwerdebehörde (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG) ■ ein erheblicher Ermessensspielraum (Planungsermessen) zukommt (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG; BGE 114 Ia 245 E. 2b S. 247 f.; vgl. auch BGE 127 II 238 E. 3b S. 244 ff. EGV-SZ 2013 vom 18.

Dezember 2013, E. 1.7.5 ). Selbst das Gebot der Rechtsgleichheit hat im Planungsrecht nur eine abgeschwächte Bedeutung. Verfassungsrechtlich genügt es nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass die Plananordnung sachlich vertretbar, mithin nicht willkürlich ist. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt im Bereich des Planungsrechts insoweit mit dem Willkürverbot zusammen (BGE 122 I 279 E. 5a S. 288; 121 I 245 E. 6e/bb S. 249; 118 Ia 151 E. 6c S. 162; BGE 114 Ia 254 E. 4a S. 257 [Deitingen]; BGer 1P.369/2006 vom 22. Oktober 2007 E. 3.1; VGE 745-748/2007 vom 23. Januar 2009 E. 5.3 und VGE VD.2010.228 vom 25. November 2011, VGE 607-610/2008 vom 23. Januar 2009 E. 5.2). Die unterschiedliche zonenrechtliche Behandlung der Parzelle der Rekurrentin gegenüber anderen Wohngenossenschaftssiedlungen lässt sich aufgrund der obigen Ausführungen sachlich begründen und ist daher nicht zu beanstanden.

Insgesamt ist der angefochtene Entscheid verhältnismässig.

## **E. 6**

Nach dem Gesagten ist der angefochtene Beschluss rechtens, der dagegen erhobene Rekurs ist abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Rekurrentin dessen Kosten mit einer Urteilsgebühr von CHF 1'200.■ zu tragen.

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