

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.59 vom 2. Februar 2015

BS Appellationsgericht, 2015-02-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2014.59

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.59 du 2 février 2015

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.59 del 2 febbraio 2015

Erwägungen

E. 1

Der Grosse Rat erklärte mit Beschluss Nr. [] vom 15. Januar 2014 den Zonenänderungsplan Nr. [] des Planungsamts vom 13. Dezember 2013 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 Rekurerhebung 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 Rekurrenten sind als Eigentümer der Liegenschaft Schützenmattstrasse [] in ihren eigenen Interessen betroffen und daher zum Rekurs legitimiert. Sie haben den auf den 14. März 2014 datierten Rekurs am 17. März 2014 der Post aufgegeben und ihn damit unter Berücksichtigung des vorangehenden Samstag und Sonntag fristgemäss angemeldet wie auch innert erstreckter Frist am 30. April 2014 begründet. Auf den Rekurs ist einzutreten.

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 Schützenmattstrasse [] in die Schutzzone im Rahmen der neuen Zonenplanung.

2.1 Die Zuweisung eines Bauwerks oder eines Ensembles in die Schutzzone ist eine besondere Art des Gebäudeschutzes im Sinne des Denkmalschutzgesetzes (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 des Gesetzes über den Denkmalschutz (DSchG, SG 497.100) 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, Geschosszahlen und Dachformen halten. Zudem können Ausnahmen namentlich zur Schaffung von Wohnraum oder die Ausübung von Handel und Gewerbesowie zur Gewährleistung eines zeitgemässen Wohnstandards oder zur Einhaltung umweltrechtlicher und energetischer Standardsbewilligt 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). 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).

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 unzulässig erweist (Aemisegger/Haag, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich 2010, Art. 33 Rz. 77).

2.2 Der Regierungsrat hat im Basisratschlag ■ Zonenplanrevision (Nr. []) vom 16. Mai 2012 die beantragte Zuteilung der Liegenschaft Schützenmattstrasse [] mit deren Zugehörigkeit zur Umgebung des Lützelhofs begründet. Dieser verfüge über

architektonische Vielfalt an historischem Ort. Um das spätgotisch Haus mit dem Treppenturm ■ dem alten Basler Sitz der Äbte von Lützel ■ gruppierten sich verschiedene qualitätsvolle Bauten des 19. Jahrhunderts und der 1920er Jahre. Die Häuser an der Schützenmattstrasse seien durchmischt und von unterschiedlicher Qualität. Ihre Zuordnung in die Schutzzone erfolge, um eine behutsame Weiterentwicklung des gesamten Lützelhofs zu gewährleisten. Die Schutzzone könne durchaus auch Gebäude enthalten, die von unterschiedlicher künstlerischer und historischer Qualität seien. Entsprechend würden auch die Spielräume für Um- und Ausbauten unterschiedlich bewertet.

2.3 Die Rekurrenten machen demgegenüber geltend, zunächst seien die Erwägungen der Vorinstanz zur Bedeutung des Lützelhofs für die Zuweisung ihrer Liegenschaft in die Schutzzone nicht relevant, da ihre Liegenschaft nicht zum Lützelhof gehöre, sondern bloss in dessen Umgebung stehe. Die Gestaltung der Liegenschaft habe daher nichts mit einer ■ behutsamen Weiterentwicklung des gesamten Lützelhofs ■ zu tun. Hierfür sei eine Zuweisung ihrer Liegenschaft in die Schutzzone weder erforderlich noch geeignet. Sodann räume der Regierungsrat selber ein, dass die Häuser an der Schützenmattstrasse durchmischt und von unterschiedlicher Qualität seien. Tatsächlich seien die Gebäude zum Teil von architektonisch schlechter Qualität. Aufgrund der mittlerweile an der benachbarten Liegenschaft Schützenmattstrasse [] angebrachten äusseren Wärmedämmung seien nun nicht nur die Giebelhöhen, sondern auch die Fassadenlinien der Gebäude unterschiedlich. Zudem bilde die Liegenschaft Schützenmattstrasse [] mit ihrer Fassadenstruktur einen völligen Fremdkörper im Strassenzug und die Liegenschaft Schützenmattstrasse [] sei von ■ erbärmlicher architektonischer und gestalterischer Qualität ■. Die Liegenschaft der Rekurrenten sei wie ein Sandwich zwischen architektonisch und gestalterisch schlechten Bauten eingeklemmt. Der Schutz eines solchen ■ Ensembles ■ sei nicht Zweck der Schutzzone. Es mache keinen Sinn, ihre Liegenschaft mit den stadteinwärts benachbarten Liegenschaften der Schutzzone zuzuweisen. Richtigerweise müsse die Schutzzone mit dem äussersten der beiden Gebäude aus dem 19. Jahrhundert und damit vor der Liegenschaft Schützenmattstrasse [] enden. Weiter werde mit dem Hinweis der Vorinstanz, wonach die Spielräume für Um- und Ausbauten unterschiedlich bewertet würden, deutlich, dass der Liegenschaftseigentümer über keinerlei Rechtssicherheit verfüge, welche baulichen Veränderungen noch zulässig seien. Damit stehe die Beurteilung künftiger Baugesuche im völligen Belieben der Bewilligungsbehörde. Dies entspreche jedoch nicht dem Zweck der Schutzzone. Es fehle daher nicht nur an der Notwendigkeit, sondern auch an sachlichen Gründen für die Zuweisung der Liegenschaft Schützenmattstrasse [] in die Schutzzone. Angesichts der Schwere des Eingriffs in die Eigentumsfreiheit sei die Zuweisung in die Schutzzone jedenfalls unverhältnismässig, wenn nicht gar willkürlich. Es fehle jedenfalls an einem öffentlichen Interesse für die einschneidende Massnahme.

E. 3

Auszugehen ist zunächst von folgender Situation:

3.1 Mit dem Zonenänderungsplan Nr. [] wurden die Gebäude Schützenmattstrasse [] zusammen mit dem dahinterliegenden Lützelhof von der Schonzone in die Schutzzone gelegt. In dieser Zone eingeteilt war bereits bisher die Bebauung auf der gegenüberliegenden Seite der Schützenmattstrasse (Nr. []) wie auch die angrenzende Bebauung an der Spalenvorstadt []. Demgegenüber befindet sich das der Liegenschaft der Rekurrenten benachbarte Gebäude Schützenmattstrasse [] zusammen mit der Eckliegenschaft Schützengraben [] und der weiteren Bebauung am Schützengraben und der

Kornhausgasse in der Bauzone 5.

3.2 Auf der Parzelle der Rekurrenten befindet sich das 1812 errichtete sogenannte [] Haus. Dieses hat gemäss der Vernehmlassung des BVD vom 7. Juli 2014 als Bau des frühen 19. Jahrhunderts Seltenheitswert. Die Fassade falle durch ihre schlichte Schönheit und das typische klassizistische Portal samt schöner, originaler Haustür auf. Sie besitze eine klare achsiale Struktur, die durch hochrechteckige Fenster mit Schlagläden gebildet werde. Es handle sich um ein seltenes Beispiel baslerisch-bürgerlicher Kleinkunst des frühen 19. Jahrhunderts und sei stilistisch ein Vertreter des frühen Klassizismus. Gemäss Ausführungen der Denkmalpflege anlässlich des Augenscheins (Protokoll S. 2) erhalte das Gebäude seinen Wert zudem aus dem Kontext mit der Umgebung als Bestandteil der Altstadt. Auch, wenn diese Baute selber die Voraussetzungen für die Eintragung in das Denkmalverzeichnis als Einzelobjekt nicht erfülle, so handle es sich beim Strassenzug um einen ursprünglich abgeschlossenen Seitenarm der Vorstadt (Sackgasse). Das Gebäude Nr. [] als äusserstes Gebäude in der neuen Schutzzone zeige die ursprüngliche Ausdehnung der Spalenvorstadt. Dies wolle man hier erhalten, weshalb die Aufnahme in die Schutzzone bis und mit Nr. [] erfolgt sei. Hinzu komme, dass sich hinter der Liegenschaft im Hofareal des Geviert Schützenmattstrasse/Schützengraben/ Kornhausgasse/Spalenvorstadt der Lützelhof befinde, in welchem die Feuerwehr untergebracht ist. Um das spätgotische Haus mit Treppenturm, dem alten Sitz der Äbte von Lützel, gruppieren sich verschiedene, vom Regierungsrat in seinem Ratschlag als qualitativ voll qualifizierte Bauten des 19. Jahrhunderts und der 1920er Jahre (vgl. den Basisratschlag des Regierungsrates S. 54, [Antwortbeilage 6]). Nicht bestritten ist hingegen, dass den benachbarten Bauten links und rechts der Liegenschaft der Rekurrenten ■ sowohl dem Gebäude Schützenmattstrasse [], als auch demjenigen Schützenmattstrasse [] kein besonderer historischer oder künstlerischer Wert zukommt. Gleichwohl wurden die Liegenschaften Schützenmattstrasse [] und [] mit der gesamten Häuserzeile bis zur Liegenschaft der Rekurrenten in die Schutzzone eingeteilt, während die Liegenschaft Schützenmattstrasse [] in der Bauzone 5 belassen wurde.

E. 4

4.1 Vorliegend stellt sich somit die Frage des planerischen Spielraums bei der Abgrenzung einzelner Zonen. 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. Es stellt sich daher einzig die Frage, ob die im Planungsverfahren gezogene Grenze der Schutzzone bereits nach der Liegenschaft Schützenmattstrasse [] hätte gezogen werden müssen oder ob sie zulässigerweise erst nach der Parzelle der Rekurrenten gezogen worden ist.

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, a.a.O., 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).

4.2 Aufgrund des durchgeführten Augenscheins muss mit der Vorinstanz als erstellt gelten, dass dem Gebäude Schützenmattstrasse [] als Teil der historischen Bebauung der Strasse selber Schutzwürdigkeit als Teil des Ensembles der Häuserzeile von der Spalenvorstadt zur Schützenmattstrasse zukommt. Dies gilt ebenso für die Häuser der Strassenzeile bis und mit dem Haus Schützenmattstrasse [], sowie die bereits bisher in der Schutzzone befindlichen Gebäude auf der gegenüberliegenden Strassenseite bis zum neueren []gebäude.

Demgegenüber würden die beiden dazwischen liegenden Bauten Schützenmattstrasse [] und [] für sich die Einweisung in die Schutzzone unbestrittenermassen nicht rechtfertigen. Diese beiden Häuser stören zwar das historische Erscheinungsbild des Strassenzuges beträchtlich. Entgegen der Auffassung der Rekurrenten schneiden sie für den Betrachter das Gebäude Schützenmattstrasse [] aber nicht vollständig von der Blockrandbebauung bis zur Schützenmattstrasse [] ab. Zwar ist das Gebäude in der Höhe deutlich tiefer als die benachbarten Bauten, es entspricht aber im Erscheinungsbild den Bauten Schützenmattstrasse [] und []. Auch ist die Fassade sowie die Traufe des Gebäudes Nr. [] von der Spalenvorstadt her noch sichtbar, wie der Augenschein ergeben hat. Es kann daher nicht davon gesprochen werden, dass der Gesamtcharakter des Quartiers resp. des Strassenzugs durch die beiden massstabwidrigen Neubauten so beeinträchtigt worden wäre, dass die Einweisung bis und mit Schützenmattstrasse [] in die Schutzzone nicht mehr in Betracht käme. Den Ausführungen der Denkmalpflege anlässlich des Augenscheins ist zudem zu entnehmen, dass die Einteilung in die Schutzzone bis und mit Gebäude Nr. [] auch deshalb erfolgte, weil dieses als äusserstes Gebäude markant die ursprüngliche Ausdehnung der Spalenvorstadt zeige und man dies hier anders als zum Beispiel in der Aeschenvorstadt erhalten wolle. Dies ist nachvollziehbar. Ausserdem wird durch die vorgenommene Abgrenzung auch die künftig wieder bessere Eingliederung der Nebengebäude Schützenmattstrasse [] und [] in den Strassenzug ermöglicht, falls diese künftig verändert oder abgerissen werden sollten. Darauf hat auch das BVD anlässlich des Augenscheins zutreffend hingewiesen (Protokoll S. 3). Für die Zuweisung in die Schutzzone bis und mit Schützenmattstrasse [] spricht schliesslich die vom Regierungsrat zunächst hervorgehobene Nachbarschaft zum Lützelhof mit seinem spätgotischen Treppenturm. Wie sich auch anlässlich des durchgeführten Augenscheins gezeigt hat, befinden sich im Innenhof mehrere ursprüngliche Bauten mit wertvoller Bausubstanz. Von dort ist auch das zur Parzelle Schützenmattstrasse [] gehörende Hinterhaus sichtbar, welches ein Beispiel für den typischen früheren Altstadtcharakter darstellt.

Insgesamt lässt sich somit die Einteilung der Liegenschaft Schützenmattstrasse [] in die Schutzzone sowohl angesichts ihres eigenen historischen und künstlerischen Werts als auch aufgrund ihrer Einbettung in den Strassenzug rechtfertigen, zumal die Vorinstanz dies zumindest mit ihrer Vernehmlassung nachvollziehbar und überzeugend begründet hat. Von einem Fehlen sachlicher Gründe oder gar von Willkür kann keine Rede sein, auch wenn das

Unbehagen der Rekurrenten aufgrund der gewichtigen Veränderung des gesamten Ensembles durch die Bauten Schützenmattstrasse [] und [] nachvollziehbar erscheint.

Entgegen der Auffassung der Rekurrenten ist die Einteilung in die Schutzzone auch mit Blick auf ihre eigenen Interessen nicht unverhältnismässig. Insbesondere überzeugt das Argument fehlender Rechtssicherheit bezüglich der Rekurrenten nicht. Zutreffend ist an dieser Kritik zwar, dass bei der Einteilung von Bauten, die selber keine historisch oder künstlerisch wertvolle Substanz enthalten, gerade bei einem ansonsten eher heterogenen Ensemble zunächst offen bleibt, in welchem Rahmen die Hülle der bestehenden Baute erneuert, umgebaut oder neu erstellt werden kann. Dies mag aber primär die Eigentümerschaft der Liegenschaften Schützenmattstrasse [] und [] betreffen, welche gegenwärtig nicht ins Strassenbild mit seiner ursprünglichen Bebauung passen.

Demgegenüber weist die Baute der Rekurrenten an der Schützenmattstrasse [] nach dem Gesagten historisch und künstlerisch wertvolle Substanz auf, sodass für eine Ausnahme vom Substanzschutz eher engere Grenzen zu ziehen sind. Veränderungen sind wohl am ehesten bei der Gestaltung der auffällig nachträglich gestalteten Dachgauben möglich. Die Denkmalpflege hat anlässlich des Augenscheins denn auch ausgeführt, dass die Vorderfassade des Gebäudes bei einer Einweisung in die Schutzzone nicht mehr verändert werden dürfe. Demgegenüber wäre im Innenhof ein Anbau von Lauben resp. Balkonen ähnlich denjenigen der Nachbargebäude möglich (Protokoll S. 3). Gleiches gilt für Innenausbauten, welche nicht die äusserlich sichtbare Substanz betreffen und durch die Einweisung der Liegenschaft in die Schutzzone nicht tangiert werden. Daraus folgt, dass die Einteilung der Liegenschaft in die Schutzzone für die Rekurrenten keine besondere Rechtsunsicherheit bewirkt. Ihre Lage unterscheidet sich nicht wesentlich von derjenigen aller übrigen Eigentümer von Liegenschaften in der Schutzzone.

4.3 Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Rekurrenten dessen Kosten mit Einschluss einer Urteilsgebühr von CHF 1'200.■ zu tragen, welche dem geleisteten Kostenvorschuss entspricht.

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