

SO_GERICHTE VWBES.2024.90 vom 15. Juni 2021

SO Obergericht, 2021-06-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWBES.2024.90

FR: SO_GERICHTE VWBES.2024.90 du 15 juin 2021

IT: SO_GERICHTE VWBES.2024.90 del 15 giugno 2021

Erwägungen

E. 1

Die Einwohnergemeinde B.____ legte die Gesamtrevision der Ortsplanung vom 5. Juni 2020 bis zum 8. Juli 2020 erstmals öffentlich auf. Das Ziel der Revision bestand namentlich in der Siedlungsentwicklung nach innen. Zudem wurde ein Bauinventar erarbeitet (vgl. zum Ganzen: Raumplanungsbericht; Anhang zum räumlichen Leitbild). Dagegen gingen bei der Einwohnergemeinde B.____ 92 Einsprachen ein.

E. 2

Aufgrund der Einsprachen nahm der Gemeinderat der Einwohnergemeinde B.____ mit Beschluss vom 15. Juni 2021 Anpassungen der Nutzungsplanung und des Zonenreglements vor und wies die Einsprachen im Übrigen ab, soweit er darauf eintrat. Hiergegen gelangten 26 Einsprecher mit Beschwerde an den Regierungsrat.

E. 3

In der Folge wurde der Beschluss des Gemeinderates der Einwohnergemeinde B.____ vom 15. Juni 2021, nun rechtsgenügend unterzeichnet, sämtlichen Einsprechern erneut eröffnet und es gingen sieben weitere Beschwerden beim Regierungsrat ein. Die Beschwerdeverfahren wurden bis zum Entscheid des Gemeinderates der Einwohnergemeinde B.____ über die Einsprachen zur zweiten öffentlichen Auflage sistiert.

E. 3.1

Die Gemeinden haben das Bauen in Zonenplänen gemäss § 14PBG und in weiteren Nutzungsplänen zu regeln. Zudem können sie Gemeindevorschriften gemäss § 133 PBG erlassen. Bei der Erarbeitung der Planungen hat ein Gemeinwesen gemäss Art. 2 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) einen erheblichen Beurteilungsspielraum. Es ist bei der Überprüfung eine gewisse Zurückhaltung geboten. Neue Anordnungen können nicht getroffen werden (Peter Hänni: Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2022, S. 596). Der Spielraum wird bei kommunalen Plänen begrenzt durch die Befugnis des Regierungsrates, der diese auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit sowie auf die Übereinstimmung mit übergeordneten Planungen überprüft. Pläne, die rechtswidrig oder offensichtlich unzweckmässig sind und Pläne, die übergeordneten Planungen widersprechen, weist er an die Gemeinde zurück (§ 18 Abs. 2 PBG).

E. 3.2

Der Regierungsrat hat die Revision der Ortsplanung B.____ auf seine Recht- und Zweckmässigkeit und die Übereinstimmung mit den übergeordneten Plänen überprüft. Bei der nachfolgenden Beurteilung der materiellen Fragen geht das Überprüfungsrecht des Verwaltungsgerichts weniger weit als dasjenige des Regierungsrats. Das

Verwaltungsgericht überprüft Rechts- und Sachverhaltsfragen frei, übt jedoch keine Ermessenskontrolle aus (§ 67bisVRG). Es achtet die Gemeindeautonomie und belässt den Planungsbehörden in fachlicher Hinsicht den notwendigen Beurteilungsspielraum. Dies ergibt sich schon aus Art. 2 Abs. 3 RPG: Nachgeordneten Behörden ist der Ermessensspielraum zu belassen, den sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe benötigen. Aufgabe des Gerichts ist es zu prüfen, ob die Ortsplanungsrevision rechtmässig ist. Die Grenze des Planungsermessens wird überschritten, sobald Ergebnisse anfallen, die sich als Folge deutlich unsorgfältiger Interessenabwägung sachlich nicht vertreten lassen, d.h. im Lichte der Ziele und Grundsätze der Art. 1 und 3 RPG räumlich nicht mehr als folgerichtig erscheinen (Hänni, a.a.O., S. 113).

E. 4

Vom 16. August 2021 bis 14. September 2021 fand die zweite öffentliche Auflage der Ortsplanung statt. Dagegen gingen 17 Einsprache bei der Einwohnergemeinde B.____ ein.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Bestimmungen in § 3 f. und § 38 des neuen Zonenreglements B.____ (nachfolgend nZR) stellen ■ in Kombination mit der Klassierung des Objekts GB Nr. [] [recte GB B.____ Nr. []] als schützenswert ■ einen massiven Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Grundrechtseingriffe seien nur bei entsprechender gesetzlicher Grundlage zulässig. Auf kommunaler Ebene bedinge dies entsprechende Bestimmungen in einem rechtsetzenden, von der Gemeindeversammlung erlassenen Reglement. Das Zonenreglement genüge diesen Anforderungen nicht, da es sich um ein Gemeinderatsreglement und nicht um ein von der Gemeindeversammlung erlassenes Reglement handle. Das Legalitätsprinzip werde vorliegend verletzt und die darauf gründenden Eigentumsbeschränkungen seien verfassungswidrig.

Grundsätzlich sei die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen zulässig. Allerdings sei vorliegend die Materie nicht hinreichend klar umschrieben. § 9 Abs. 2 PBG besage, dass sie Ortsplanung im Erlass von Nutzungsplänen und der zugehörigen Vorschriften bestehe. Es sei völlig offen, was alles unter «zugehörige Vorschriften» subsumiert werden könne. Stütze man sich bei der Auslegung auf § 29 Abs. 2 PBG, wonach neben maximalen auch minimale Nutzungsziffern, Geschosshöhen und Fassadenhöhen bei Bauzonen festgelegt werden dürften, sei davon auszugehen, dass mit den «zugehörigen Vorschriften» rein technische Festlegungen gemeint sein dürften.

Das nZR enthalte eine Unzahl von Vorschriften allgemeiner Art: Festlegung zu Qualitätssicherung, zur Gestaltungsplanpflicht, zu Schutzgebieten und Schutzobjekten, zu historischen Kulturdenkmälern und Naturobjekten, zu Erhaltungs- und Entwicklungszielen in Strukturgebieten. Die meisten dieser Bestimmungen seien unpräzise und offen formuliert. Sie seien in der Gänze zu wenig bestimmt und delegierten die Kompetenz für die Festlegung massiv grundrechtsbeschränkender Massnahmen an die Baubehörde, etwa in § 3 und § 4 nZR und nähmen dadurch eine weitere Delegation vor. Schliesslich seien die Bestimmungen auch unklar, so ergebe der Verweis in § 4 Abs. 1 lit. a auf § 3 Abs. 1 nZR keinen Sinn.

E. 4.2

Vorab ist festzuhalten, dass § 3 und § 4 Abs. 1 nZR die Genehmigung durch den Regierungsrat untersagt wurde (vgl. RRB Ziff. 5.3.7.1 f.). Soweit sich die Vorbringen der

Beschwerdeführerin auf die eben genannten Bestimmungen beziehen, ist darauf nicht weiter einzugehen.

4.3.1 Das BJD liess durch Prof. Dr. Beat Stalder und Dr. Florian Fleischmann ein vom 2. Juni 2023 datierendes Gutachten (in der Folge: Gutachten Stalder, aufgeschaltet unter www.so.ch/verwaltung/bau-und-justizdepartement/rechtsdienst, zuletzt besucht am 11. Oktober 2024) zur Frage der Bundesrechtskonformität der Zuständigkeit des Gemeinderates zur Beschlussfassung über Nutzungspläne gemäss § 16 Abs. 3 PBG erstellen. Hintergrund war die kantonale Bestimmung von § 9 Abs. 2 PBG, wonach im Kanton Solothurn der Gemeinderat Planungsbehörde ist. Gemäss § 16 Abs. 3 PBG entscheidet er über Einsprachen und beschliesst die Nutzungspläne, die dann in der Folge nach § 18 Abs. 1 PBG durch den Regierungsrat zu genehmigen sind. Auf rechtlicher wie auch auf politischer Ebene war, namentlich in Zusammenhang mit Ortsplanungsrevisionen, die Frage gestellt worden, ob diese Zuständigkeitsordnung bundesrechtskonform sei und insbesondere den Vorgaben des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung und dem bundesverfassungsrechtlich verankerten Legalitätsprinzip entspricht.

4.3.2 Zur Thematik gilt es vorab in allgemeiner Hinsicht festzuhalten, dass sämtliches Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht (sog. derogatorische Kraft des Bundesrechts). Die Regelung des kantonalen solothurnischen Rechts hat das Verfassungs- und Gesetzesrecht des Bundes zu achten. Weil Nutzungsplanungen Beschränkungen von verfassungsmässigen Rechten mit sich bringen (insbesondere der Eigentumsgarantie, mitunter auch der Wirtschaftsfreiheit), haben sie den Anforderungen von Art. 5 und Art. 36 BV an eine hinreichende gesetzliche Grundlage (sog. Legalitätsprinzip) zu genügen (vgl. Gutachten Stalder Rz. 5 ff.). Im Weiteren gibt Art. 33 RPG dem kantonalen Recht Vorgaben zum Erlassverfahren und zum Rechtsschutz gegen Nutzungspläne. Auch dem hat das kantonale Recht zu genügen. Bezüglich der vorliegend strittigen Frage, welche kommunale Behörde über die Nutzungspläne zu beschliessen hat, enthält Art. 33 RPG keine Vorgaben. Eine Vorgabe, dass jeder Nutzungsplan im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden muss, kennt das Bundesrecht nicht (vgl. Gutachten Stalder, Rz. 12). Das vom Kanton Solothurn in Auftrag gegebene Gutachten Stalder hat die Bundesrechtskonformität der Zuständigkeitsordnung gemäss solothurnischem Recht im Lichte des Legalitätsprinzips ausführlich geprüft. Das Legalitätsprinzip verlangt, dass jegliches staatliches Handeln einer gesetzlichen Grundlage bedarf (Gutachten Stalder, Rz. 15). Grundrechtseingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, wobei schwerwiegende Grundrechtseingriffe in einem formellen Gesetz vorgesehen sein müssen (Gutachten Stalder, Rz. 17).

4.3.3 Im Rahmen des Gutachtens Stalder verweisen die Gutachter darauf, dass die Lehre Nutzungspläne als Handlungsform sui generis qualifiziere. Sie halten in Zusammenhang mit der Frage nach der Rechtsnatur von Nutzungsplänen fest: «In Richtung Erlass deutet, dass sie Teil der baurechtlichen Grundordnung sind und mit dem jeweiligen Zonenreglement, also einem Erlass, eine Einheit bilden. In Richtung Verfügung deutet die Gewährung des rechtlichen Gehörs gegenüber den betroffenen Grundeigentümern und Nachbarn und die gegenüber der Anfechtung von Erlassen (für welche eine potentielle Betroffenheit genügt) eingeschränkte Beschwerdelegitimation, indem nur einsprache- und beschwerdebefugt ist, wer durch die strittige Planung unmittelbar in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen ist». Gleichzeitig verweisen sie darauf, dass das Bundesgericht mitunter nach der räumlichen Tragweite des Nutzungsplans differenziert und

bei der Betroffenheit vieler Grundstücke die Nutzungspläne als Rechtssätze behandelt (Gutachten Stalder Rz. 27 m.w.H.). Im Weiteren leiten die Gutachter die Erkenntnis her, dass die Nutzungsplanung schwere Eigentumseingriffe bewirken kann und, dass sich die Frage stellt, ob das Legalitätsprinzip in Angesicht dessen verlangt, dass die Nutzungsplanung ■■ soweit Erlasscharakter aufweisend ■ auf Gemeindeebene durch den formellen Gesetzgeber (d.h. die Stimmberechtigten oder allenfalls das Gemeindeparlament) beschlossen wird oder, ob ein Beschluss der Exekutive wie in § 16 Abs. 3 PBG vorgesehen, genügt.

4.3.4 Im Kanton Solothurn werden die Nutzungspläne von der Exekutive erlassen. Somit ist gemäss Gutachten Stalder die vom Kanton Solothurn getroffene Regelung mit Blick auf das Legalitätsprinzip prima vista nicht unproblematisch. Die Gutachter haben daher näher geprüft, ob eine hinreichende Gesetzesdelegation an die kommunale Exekutive vorliegt. Eine Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen (Gesetzesdelegation) kann sowohl von einem übergeordneten an ein untergeordnetes Gemeinwesen (z.B. vom Kanton an die Gemeinde) als auch vom Gesetzgeber an den Verordnungsgeber erfolgen (Gutachten Stalder, Rz. 39). Die Delegation vom Gesetzgeber an den Verordnungsgeber und somit von der Legislative an die Exekutive bedeutet einerseits eine Einschränkung der demokratischen Rechte. Andererseits wird auch das Prinzip der Gewaltenteilung durchbrochen. Wie das Gutachten Stalder erläuternd darlegt, anerkennen Rechtsprechung und Lehre heute die grundsätzliche Zulässigkeit der Gesetzesdelegation an die Exekutive, wobei eine Aushöhlung der gewaltenteiligen und demokratischen Verfassungsordnung mittels Grenzsetzung zu verhindern ist (vgl. Gutachten Stalder, Rz. 40).

Das Bundesgericht verlangt in seiner gefestigten Rechtsprechung für die Zulässigkeit einer Gesetzesdelegation die kumulative Erfüllung folgender Voraussetzungen (vgl. Gutachten Stalder, Rz. 41):

4.3.5 Wie der Kanton Solothurn weist daneben (als einziger) der Kanton Freiburg in seinem kantonalen Raumplanungs- und Baugesetz die Kompetenz zum Erlass von Nutzungsplänen dem Gemeinderat zu. Das Bundesgericht hat in seiner Entscheid vom 25. August 1998 (publiziert in Pra 88 [1999] Nr. 19) zur Situation im Kanton Freiburg die Rechtmässigkeit bejaht und die gesetzliche Grundlage der Delegation als genügend erachtet (vgl. Gutachten Stalder, Rz. 42 ff.). Das Gutachten Stalder weist sodann darauf hin, dass die Rechtsprechung zwar in der Lehre auf Kritik gestossen sei, jedoch die vom Bundesgericht angestellten Erwägungen nach wie vor als zutreffend anzuschauen seien und sich auf die Rechtslage im Kanton Solothurn würden übertragen lassen. Konkret sieht dies wie folgt aus:

Im Freiburger Fall hat das Bundesgericht die Tatsache, dass die Freiburger Bevölkerung bei der Erarbeitung der Nutzungsplanung eine angemessene Mitwirkungsmöglichkeit hat, erheblich gewichtet. Im Kanton Solothurn ist die Mitwirkung der kommunalen Bevölkerung im Rahmen der Nutzungsplanung sogar noch ausgeprägter. Sie kann sich nicht nur informieren und diskutieren, sondern die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament beschliessen im Vorfeld der Nutzungsplanung das räumliche Leitbild, wodurch dieses demokratisch legitimiert wird (vgl. § 9 Abs. 3 und 4 PBG sowie Gutachten Stalder, Rz. 44). Auch wenn es nicht behördenverbindlich ist, so bildet es dennoch eine wichtige inhaltliche Vorgabe für die kommunale Nutzungsplanung. Im Weiteren sieht § 3 Abs. 2 PBG im Vorfeld des Nutzungsplanverfahrens für die Bevölkerung die Gelegenheit vor, sich zur konkreten Planungsvorlage zu äussern und die Planungsbehörde ist in der

Pflicht, Vorschläge und Einwände materiell zu beantworten (vgl. Art. 4 RPG). Entsprechend kommt das Gutachten Stalder zum Schluss, der vorgenannte Einbezug der Bevölkerung in den Planungsprozess erlaube «im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung umso mehr, den Beschluss über die Nutzungsplanung an die kommunale Exekutive zu delegieren» (Gutachten Stalder, Rz. 44 lit. e./ii). Die Grundsätze, welche nach Lehre und Rechtsprechung eine Gesetzesdelegation vom Gesetzgeber an die Exekutive zulassen, sieht das Gutachten Stalder als gegeben an. So stelle die Umschreibung der einzelnen Zonen und der damit verbundenen Nutzungsbefugnisse in den § 24 ff. und § 29 ff. PBG eine genügende formell-gesetzliche Grundlage für Eigentumseingriffe dar (Gutachten Stalder, Rz. 46). Die gemäss § 16 Abs. 2 PBG vorgesehene Delegation der Kompetenz zur Annahme von Zonennutzungsplänen an den Gemeinderat beruhe auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Das Gutachten Stalder begründet somit schlüssig, weshalb die Delegation an den Gemeinderat das Legalitätsprinzip nicht verletzt. Dem ist zu folgen.

4.3.6 Soweit es die Nutzungspläne betrifft, wurde vorstehend gestützt auf die Ausführungen des Gutachtens Stalder bereits hergeleitet, weshalb es zulässig ist, wenn der Gemeinderat als oberste Planungsbehörde die Nutzungspläne erlässt. § 9 Abs. 2 PBG hält fest, dass die Ortsplanung im Erlass von Nutzungsplänen und der zugehörigen Vorschriften besteht. Planungsbehörde ist der Gemeinderat. Vorstehend wurde bereits hinlänglich aufgezeigt, dass eine Delegation an den Gemeinderat das Legalitätsprinzip wahrt. Das Recht und damit auch die Pflicht des Gemeinderates als oberster Planungsbehörde besteht darin, nebst den Nutzungsplänen auch die dazugehörigen Vorschriften zu erlassen. Mithin umfasst die Delegation eben auch die mit den Nutzungsplänen direkt verbundenen Reglemente. Im Entscheid BGE 106 Ia 383 hat das Bundesgericht festgehalten, dass Zonenvorschriften Bestandteile des Zonenplans bilden. Beim strittigen nZR handelt es sich um den Zonenplänen zugehörige Vorschriften. Die Paragraphen 1 bis 4 umfassen in einem ersten Teil des Reglements allgemeine Vorschriften (Zweck und Geltung, Planungsgrundsätze, Qualitätssicherung und Gestaltungsplanpflicht). Der zweite Teil wird sodann explizit mit «Zonenvorschriften» betitelt und umfasst systematisch gegliedert und wiederum in jeweilige Unterabschnitte unterteilt Vorschriften für Bauzonen, eingeschränkte Bauzonen, Schutzgebiete und Schutzobjekte sowie Nichtbauzonen. Abgeschlossen wird das Zonenreglement mit Schluss- und Übergangsbestimmungen sowie den Anhängen.

Wie vorstehend aufgezeigt, regelt das Zonenreglement für die jeweiligen Zonen geltende Vorschriften. § 24 Abs. 2 in Verbindung mit § 36 PBG, sehen im Rahmen der Zonenplanung ausdrücklich den Erlass von Schutzzonen vor, ebenso unter anderem die Ausscheidung von historischen Stätten, Natur- und Kulturdenkmälern. Damit liegt einerseits eine hinreichende gesetzliche Grundlage vor und andererseits ist der direkte Zusammenhang zur Nutzungsplanung evident. Die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

E. 5

Mit Beschluss des Gemeinderates der Einwohnergemeinde B.____ vom 22. Februar 2022 wurde eine Einsprache teilweise gutgeheissen und § 3 Abs. 4 des Zonenreglements angepasst; die übrigen Einsprachen wurden abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde. Gegen den Beschluss wurden elf Beschwerden, darunter auch diejenige von A.____, beim Regierungsrat erhoben.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin beantragt die Entlassung des im Bauinventar als schützenswert klassierten Gebäudes an der [...] (GB B. ___ Nr. [...]). Die Klassierung bilde die Grundlage für behördliche Auflagen und Eingriffe nach § 3 und § 38 des neuen Zonenreglements B. ___ (nachfolgend nZR) und stelle einen massiven Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Welche Rechtswirkungen die Klassierung entfalte, sei unklar und auf die unzähligen unbestimmten Rechtsbegriffe in § 38 nZR zurückzuführen. Die Baubehörde verfüge über umfangreiche Eingriffsmöglichkeiten, die unpräzise formuliert seien («möglichst ungeschmälert zu bewahren», «ist der Qualität des Objektes Beachtung zu schenken», «sofern die Erhaltung verhältnismässig ist», «bei wesentlichen Bauvorhaben», «dem Bestand mindestens ebenbürtig»). Faktisch kämen diese Bestimmungen einer informellen Unterschutzstellung gleich, ohne allerdings das auf den Einzelfall ausgerichtete Unterschutzstellungsverfahren anwenden zu müssen. Diese Eingriffsmöglichkeiten würden durch § 3 nZR ergänzt, der den Baubehörden zahlreiche Möglichkeiten gebe, bei Bauvorhaben ■ unter Kostenbeteiligung des Grundeigentümers ■ zusätzliche Abklärungen vornehmen zu lassen.

Weder im Bauinventar noch im Einsprache- und Beschwerdeentscheid werde plausibel dargelegt, weshalb die Liegenschaft der Beschwerdeführerin als schützenswert klassifiziert werde. Zwar sei das Haus bereits im städtischen Inventar von 1995 aufgeführt gewesen, allerdings ohne definierten Schutzstatus. Die im Index zum Bauinventar (S. []) deklarierte, aktuelle Klassifikation «geschützt» sei deshalb falsch. Ebenso seien in den geltenden Zonenbestimmungen keine besonderen Einschränkungen für im Inventar aufgeführte Objekte vorgesehen. 1984 habe die damalige Besitzerin [...] anlässlich der gemeinsamen Renovation [...] ausdrücklich auf eine Unterschutzstellung verzichtet.

Angesichts der Klassifikation als schutzwürdig falle die architektonische Würdigung im Bauinventar sehr knapp aus. Hingewiesen werde aber auch auf die baulichen Veränderungen, die am Objekt seit den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts vorgenommen worden seien. Die Begründung für die Klassifikation sei ungenügend. Nicht hingewiesen werde auf die Tatsache, dass die Fassade des Gebäudes [...] in den 1920er Jahren mit grauer Ölfarbe gestrichen worden sei und die ursprünglichen Verzierungen 60 Jahre in Vergessenheit geraten seien. Die Einsprecherin [Beschwerdeführerin] habe die Malereien 1980 wiederentdeckt und die Mutter und damalige Besitzerin gebeten, die Denkmalpflege um Rat zu fragen.

Aufgrund der knappen Beschreibung im Bauinventar sei nicht klar, was schützenswert sei. Die Beschreibung greife einzelne Fassadenelemente auf (wie Dekorationsmalerei, Fensterstützen und Kranzgesimse), in der Empfehlung werde aber vor allem die Wichtigkeit der Baugruppe [...] betont, was widersprüchlich sei. Ebenso sei widersprüchlich, dass in den Empfehlungen festgelegt werde, die Baugruppe sei zu «erhalten». Das entspreche der Klassifikation «erhaltenswert» und nicht der Klassifikation «schützenswert». Ebenso erwähne die Empfehlung, die Umfriedung und die Gartengestaltung sei mit ihren historischen Merkmalen, wie weiter oben beschrieben, zu erhalten. In der Würdigung des Objekts fänden aber weder die Gartengestaltung noch die Umfriedung Erwähnung.

Die Planungsbehörde habe vorliegend keine Interessensabwägung vorgenommen und auch keine weniger belastende Lösung ernsthaft erwogen. Sie habe insbesondere nicht erwogen,

ob nicht allein die Zugehörigkeit des Gebäudes zu einem Strukturgebiet mit dessen Erhaltungszielen ausreichend sei. Die Klassierung des Gebäudes sei willkürlich, unverhältnismässig und sachlich unbegründet.

Zudem sei die Liegenschaft der Beschwerdeführerin durch die Lage im Strukturgebiet «[...]» mit weiteren Auflagen belegt. Anhang 3 lege für das Quartier Erhaltungs- und Entwicklungsziele fest. Neben den im Bauinventar festgehaltenen wesentlichen Elementen würde hier vor allem die Umgebung des Gebäudes betont (Einfriedungen, Vorgarten, historischer Garten). Damit sei an der betroffenen Liegenschaft alles schützenswert.

Der Begriff «historischer Garten» entbehre jeder Grundlage. Die wesentlichen Teile der Gartenanlage an der [...] seien in den 1950er Jahren durch den damaligen Besitzer (Emil Hess-Wandfluh) erstellt worden. Die Gartengestaltung von 1897-1950 sei nicht dokumentiert und sei auf keinen Fall historisch. Das gelte, abgesehen vom Garten des []-klosters, sinngemäss für alle Gärten im [...]quartier.

Das Grundstück an der [...] weise unterhalb des Weihers eine freie, unbebaute Fläche von knapp 500 m² auf. Zusammen mit den ebenfalls unbebauten Gärten der beiden Nachbargrundstücke an der [...] seien es gegen 1'500 m². Ein Quasi-Bauverbot durch die Erweiterung der beschriebenen flexiblen Klassierung der Gebäude auch auf die Gärten, entspreche einer partiellen Enteignung der Eigentümer.

Das Bauinventar sei Grundlage für eigentumsbeschränkende Auflagen der Baubehörde. Die Kriterien für die Aufnahme bzw. Entlassung aus dem Bauinventar seien nicht nachvollziehbar. Sie müssten angemessen und rechtsgleich sein. Auch generell sei die Arbeitsweise zur Erstellung des Bauinventars nicht nachvollziehbar. Zwar werde unter der «Methodik» dargelegt, dass eine Reflexion stattfinde bezüglich der Objekte des bisherigen Ortsbild-Inventars von 1995 und der potenziell neuen Objekte hinsichtlich Qualitätskriterien, Fokussierung, Exemplarität und Anzahl. Das deklarierte Vorgehen lasse sich dann allerdings weder generell noch bei einzelnen Objekten nachvollziehen. Es sei nirgends ausgewiesen, welche Objekte von ihrem Schutzstatus befreit würden. So sei auch nicht nachvollziehbar, weshalb wichtige Objekte, welche sogar im Inventar der neuen Schweizer Architektur 1850-1920 INSA aufgeführt seien, aus dem städtischen Bauinventar (ohne Angabe von Gründen) verschwänden. Betroffen hiervon sei etwa der []hof am []weg [] (vgl. hierzu Beschwerdebeurteilung vom 30. April 2024, Rz. 18). Es sei selbst den direkt involvierten Personen nicht klar, nach welchen Kriterien welche Objekte schützenswert oder erhaltenswert seien. Auch der Umgang mit Bauten, die sich nach wie vor im Bauinventar befänden, sei nicht nachvollziehbar. So seien die beiden ehemaligen Arztvillen an der [...] im Bauinventar als erhaltenswert eingestuft. Ein unverhältnismässiger Aufwand für den Erhalt dieser Gebäude sei nicht gegeben und ein (ebenbürtiges) Neubauprojekt liege nicht vor. Trotzdem halte das kantonale Hochbauamt im Wettbewerbsprogramm zum Erweiterungsbau des [...]hofs fest, dass die beiden Objekte, nach Rücksprache mit den zuständigen kantonalen und städtischen Fachstellen, zu Gunsten einer verdichteten Bauweise abgebrochen werden könnten. Entscheidend sei nicht der Wert des Objekts, sondern die Eigentümerschaft. Für den Kanton und Milliardäre gälten besondere Kriterien. Dies schaffe Rechtsunsicherheit.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin verkennt, dass der Regierungsrat u.a. § 3 nZR die Genehmigung verweigert und diesen gestrichen hat (vgl. RRB Ziff. 5.3.7.1, Ziff. 3.3.6.2.3 und Ziff.

3.3.6.4.2). Soweit sich die Beschwerde auf den eben genannten Paragraphen bezieht, ist darauf nicht einzutreten.

E. 5.3

Der Regierungsrat gelangte im angefochtenen Beschluss zum Ergebnis, dass sich die Einstufung der Liegenschaften der Beschwerdeführerin als recht- und zweckmässig erweise (vgl. RRB Ziff. 3.3.6.2.3 und Ziff. 3.3.6.3.3). Im Ergebnis verweigerte der Regierungsrat zwar die Genehmigung einzelner Bestimmungen des nZR, erachtete dieses im Übrigen aber als genehmigungsfähig (vgl. RRB Ziff. 5.1 und namentlich RRB Ziff. 5.3.13.2 f.).

E. 5.4

Im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS; abrufbar unter https://api.isos.bak.admin.ch/ob/3203/doc/ISOS_3203.pdf) ist [...] als «Flussstadt an historisch wichtigem Aareübergang, umgeben von einzigartigen Park- und Klosteranlagen, Bahnhofs-quartieren aus der Gründerzeit sowie gepflegten Aussenquartieren mit Zeugen der Jurasüdfuss-Moderne und barocken Sommersitzen der einstigen Stadtmächtigen» verzeichnet. Die betroffenen Bauten liegen im Perimeter 5 ([...]-, [...] und [...]quartier), welcher sich durch stattliche, historisierende Villen in grossen Gärten, Kloster, Wohnhäuser und Heime auf ummauerten Grossparzellen auszeichnet. Das Gebiet wird mit dem Erhaltungsziel «A» ausgewiesen, was bedeutet, dass die Substanz zu erhalten ist.

Beim ISOS handelt es sich um ein Inventar des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451). Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Diese Schutzbestimmung gilt aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung indes lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise (Art. 78 Abs. 1 und 2 BV, Art. 6 Abs. 2 und Art. 2 NHG). Soweit keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales Recht bzw. Gemeinderecht gewährleistet. Die Bundesinventare sind insoweit aber nicht unbeachtlich. Sie sind vielmehr bei der Nutzungsplanung, bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts sowie bei im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen zu berücksichtigen (vgl. BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212; Urteil des Bundesgerichts 1C_753/2021, 1C_754/2021 vom 24. Januar 2023 E. 8.2). Das ISOS ergänzt die Schutz- und Bauinventare auf kantonaler und kommunaler Ebene. Es erfasst nicht Einzelbauten, sondern Siedlungen in ihrer Gesamtheit. Die Verzeichnung im ISOS (allein) genügt somit nicht ohne Weiteres für die Gewährleistung der Erhaltung bzw. der Schonung des Objekts.

Gemäss § 2 Abs. 1 der Verordnung über den Schutz der historischen Kulturdenkmäler (Kulturdenkmäler-Verordnung, BGS 436.11) gelten als historische Kulturdenkmäler Werke früherer menschlicher Tätigkeit sowie Zeugnisse der Vergangenheit, die eine besondere archäologische, geschichtliche, soziale, künstlerische, städtebauliche, technische, wissenschaftliche oder heimatkundliche Bedeutung haben. § 20 Abs. 1 der Kulturdenkmäler-Verordnung hält fest, dass die Gemeinden in Zusammenarbeit mit der Kantonalen Denkmalpflege Inventare schützenswerter und erhaltenswerter baulicher Ensembles, Baugruppen und Einzelbauten anlegen können. Von dieser Möglichkeit wurde

mit dem Bauinventar Gebrauch gemacht. Nach § 20 Abs. 2 der Kulturdenkmäler-Verordnung gelten Objekte als schützenswert, deren Unterschutzstellung nach § 2 Abs. 2 insbesondere vor Erteilung einer Baubewilligung zu prüfen ist; als erhaltenswert gelten Objekte, die vor allem für das Ortsbild von Bedeutung sind (Abs. 3).

E. 5.5

Die Beschwerdeführerin macht eine Verletzung des Legalitätsprinzips gelten (vgl. Beschwerdebeurteilung vom 30. April 2024, RZ. 20 ff.). Wie sich voranstehend gezeigt hat, bildet das nZR eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Klassierung des Gebäudes der Beschwerdeführerin (vgl. Ziff. II E. 4.3.1 ff.). Zudem bildet auf kantonaler Ebene § 119 Abs. 3 PBG eine hinreichende Grundlage für einen Eingriff in das Eigentum. Weder ist eine Verletzung des Legalitätsprinzips noch ein unerlaubter Eingriff in die Eigentumsgarantie auszumachen (vgl. Ziff. II E. 5.9 und E. 6.1).

E. 5.6

Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, es sei unklar, welche Rechtswirkungen die Klassierung entfalte, kann ihr nicht gefolgt werden. Die Unterschutzstellung ist vor Erteilen einer Baubewilligung, insbesondere wenn dies einen baulichen Eingriff in die Bausubstanz oder an der Fassade betrifft, zu prüfen. Die zugehörigen Bestimmungen betreffend die Unterschutzstellung sind dem nZR zu entnehmen (vgl. insbesondere § 38 Abs. 4, Satz 2 nZR; vgl. auch § 3 ff. der Kulturdenkmäler-Verordnung).

E. 5.7

Sodann vermag die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten abzuleiten, wenn sie vorbringt, § 38 nZR sei unpräzise formuliert und enthalte unbestimmte Rechtsbegriffe. Bei der Beurteilung eines Objekts bedarf es jeweils einer Würdigung des Einzelfalls. Auch wenn die Bestimmungen eines Reglements möglichst konkret auszuformulieren sind, ist in der hier interessierenden Bestimmung eine (teilweise) offene Formulierung unumgänglich, um dem Einzelfall (und damit auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit) bzw. der Vielzahl an unterschiedlichen Objekten gerecht zu werden. Die Erneuerung und Weiterentwicklung der Objekte wird denn auch nicht per se untersagt. Präzisere, generell abstrakte Reglements-Bestimmungen wären in diesem Zusammenhang nicht zielführend. Die Kritik der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit § 38 nZR verfängt daher nicht. Die Regelung ist recht- und zweckmässig; der Regierungsrat hat der Bestimmung somit zu Recht die Genehmigung erteilt.

E. 5.8

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin gibt das Bauinventar in der Einleitung (S. 5) hinlänglich, in gut nachvollziehbarer Weise, Auskunft zu den Kriterien für die Aufnahme in das Bauinventar. Diese Kriterien umfassen ■ jeweils mit zugehöriger Erklärung ■ den Eigenwert, den historischen Zeugniswert sowie den Situationswert. Daneben gibt das Bauinventar Auskunft über die angewandte Methodik (S. 5) und enthält eine Erklärung betreffend die schützenswerten und erhaltenswerten historischen Kulturdenkmäler (S. 5 f.).

Zudem vermögen auch die von der Beschwerdeführerin aufgezeigten Beispiele keine unzureichende Nachvollziehbarkeit und auch keine Rechtsungleichheit zu belegen. Beim []hof waren wohl die unverhältnismässig hohen Renovationskosten im Innern des Gebäudes (Ringhörigkeit etc.) für den Abriss mit ursächlich. Im Zusammenhang mit den beiden

ehemaligen Arztvillen an der []strasse [] und [] gilt es insbesondere zu beachten, dass diese allenfalls für ein Bauprojekt, welches massgebend zum verdichteten Bauen beitragen würde, weichen müssen. Vorliegend gilt es aber weder die Schutzwürdigkeit des []hofs noch diejenige der beiden ehemaligen Arztvillen verbindlich zu beurteilen. Es liegen keine Anhaltspunkte vor, welche auf eine allgemein willkürliche Beurteilung im Zusammenhang mit der Einstufung im Bauinventar bzw. mit der Entlassung aus demselben schliessen lassen. Nach dem Gesagten vermag die Beschwerdeführerin mit den ins Recht gelegten Objekten nichts zu ihren Gunsten abzuleiten; die Quervergleiche sind unbehelflich. Ihr kann nicht gefolgt werden, wenn sie vorbringt, die Kriterien für die Aufnahme bzw. Entlassung aus dem Bauinventar seien nicht nachvollziehbar.

E. 5.9

Die Beschwerdeführerin beantragt die Entlassung des im Bauinventar als schützenswert klassierten Gebäudes an der [...] (GB B.____ Nr. [...]). Wie bereits erwähnt, befindet sich dieses im Perimeter 5 ([...]-, [...]- und [...]quartier), einem Gebiet mit dem Erhaltungsziel «A» (vgl. Ziff. II E. 5.4). Das Bauinventar lautet im Zusammenhang mit GB B.____ Nr. [...] wie folgt (S. []):

Bau- und Nutzungsgeschichte

Der Gebäudeteil [...] bildet zusammen mit der Gebäudehälfte [...] (BA26010392, seit 1985 kantonal geschützt) ein asymmetrisches Doppel-Wohnhaus. Das Doppel-Wohnhaus wurde 1896 von dem Baumeister Ignaz Fröhlicher und dem Architekten Ernst Glutz von Blotzheim geplant und erbaut. Das Gebäude hat einige Veränderungen erfahren. Zu den dokumentierten Veränderungen zählen der Verandaanbau von 1954 und die Renovation von 1984.

Beschreibung

Das Gebäude verkörpert stilistisch eine Mischung aus Jugend- und Heimatstil, wovon das Sichtfachwerk, die dekorierten Kranzgesimse und ornamentierten Fensterstützen zeugen. Die ursprünglichen Dekorationsmalereien im Konsolkranzgesimse wurden nach originalen Spuren 1984 wiederhergestellt, jene des Giebelfeldes mit den zwei Sphinxen im Stil der Entstehungszeit nach den Skizzen auf den Originalplänen nachempfunden.

Würdigung

Das Gebäude gehört zu den bedeutendsten Wohnhäusern des Jugend- und Heimatstils in B.____. Es ist zusammen mit [...] (BA26010392) eine architektonisch und baukünstlerisch wichtige Baugruppe, die den Strassenraum der [...] prägt. Es ist daher ein schützenswertes Inventarobjekt von kommunaler Bedeutung.

Empfehlung

Es ist als Baugruppe zusammen mit [...] samt dem umfriedeten Aussenraum und der Gartengestaltung mit seinen charakteristischen historischen Merkmalen ■ wie oben beschrieben ■ zu erhalten.

Bereits geschützt ist das Haus (bzw. die Hälfte des Doppel-Wohnhauses) an der [...], nicht aber das nebenanliegende Haus (bzw. die Hälfte des Doppel-Wohnhauses) der Beschwerdeführerin an der [...] (vgl. Schutzverzeichnis B.____, Datenbank kantonale Denkmalpflege Solothurn, Stand: 07.09.2022, S. [], abrufbar unter: https://so.ch/fileadmin/internet/bjd/bjd-ada/img/Denkmalpflege/Gemeindeliste_Schutzobjekte/S/ B.____. pdf). Im

Zusammenhang mit dem vorliegenden Beschwerdeverfahren ist nicht weiter von Relevanz, falls das Gebäude vormals «versehentlich» als geschützt geführt wurde; im Bauinventar vom 1. März 2022 ist das Objekt denn auch nicht als geschützt verzeichnet.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin hat der Regierungsrat im angefochtenen Beschluss, insbesondere gestützt auf das Bauinventar, nachvollziehbar und schlüssig aufgezeigt, weshalb auch er die Liegenschaft GB B.____ Nr. [...] als schützenswert erachte (vgl. RRB Ziff. 3.3.6.2.3). Die im Bauinventar beschriebenen Merkmale des Erscheinungsbildes wie das Sichtfachwerk, die dekorierten Kranzgesimse und ornamentierten Fensterstützen sind allesamt am Gebäude zu erkennen (vgl. auch Abbildungen im Bauinventar, S. [] f.). Der Jugend- und Heimatstil ist am Gebäude ablesbar. Auch die Darlegung im Bauinventar, wonach das Gebäude zu den bedeutendsten Wohnhäusern des Jugend- und Heimatstils in B.____ gehöre und zusammen mit (dem Hausteil an der) [...] eine architektonisch und baukünstlerisch wichtige Baugruppe sei, die den Strassenraum der [...] präge, ist ohne Weiteres nachvollziehbar und nicht zu beanstanden. Die Relevanz der Baute ist damit dargetan. Der Beschwerdeführerin ist denn auch nicht beizupflichten, wenn sie vorbringt, in der Betonung der Wichtigkeit der Baugruppe [...] sei ein Widerspruch auszumachen. Die beiden Doppel-Wohnhäuser sind nun mal aneinandergereiht, wobei die Haushälfte an der [...] bereits geschützt ist. Somit steht auch fest, dass die Baugruppe bzw. die beiden einzelnen Bauten nicht bloss als erhaltenswert, sondern als schützenswert bzw. bereits geschützt klassifiziert wurden ■ auch wenn die Formulierung «zu erhalten» verwendet wurde. Schliesslich vermag die Beschwerdeführerin auch nichts zu ihren Gunsten abzuleiten, wenn sie vorbringt, in der Würdigung des Objekts fänden weder die Gartengestaltung noch die Umfriedung Erwähnung. Auch der unmittelbaren Umgebung ist Rechnung zu tragen, ansonsten läuft die Klassierung als schützenswert ins Leere (vgl. auch § 38 Abs. 2 nZR und Anhang 2, Ziff. 3 zum nZR). So fanden die eingefriedeten Vorgärten auch anlässlich des vorinstanzlichen Augenscheins vom 5. September 2023 von Stefan Blank, kantonaler Denkmalpfleger, Erwähnung (vgl. Protokoll Augenschein vom 5. September 2023). Überdies gilt es zu beachten, dass die Einstufung als schützenswert nicht mit der effektiven Unterschutzstellung gleichzusetzen ist. Ob bzw. welche baulichen Massnahmen und Veränderungen (inkl. Gartenanlage) möglich sind, ist (erst) im konkreten Einzelfall zu prüfen bzw. zu beurteilen und nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Von einer partiellen Enteignung kann denn auch keine Rede sein. Der Regierungsrat schloss zu Recht auf das öffentliche Interesse an der Qualifikation der Baute als schützenswert.

E. 6

Dem Regierungsrat wurden vom Gemeinderat der Einwohnergemeinde B.____ drei Zonenpläne (Nutzungsplanung, Schutzgebiete und Schutzobjekte, Lärmempfindlichkeitsstufen), ein Erschliessungsplan (in 9 Ausschnitten), ein Netzplan mit Strassenkategorien sowie das Zonenreglement zur Genehmigung unterbreitet (vgl. Beschluss des Gemeinderates der Einwohnergemeinde B.____ vom 22. Februar 2022).

E. 6.1

Weiter beantragt die Beschwerdeführerin die Entlassung der im Bauinventar als erhaltenswert klassierten Gebäude an der [...] (GB B.____ Nr. [...]). Hierzu führt sie Folgendes aus: Zwar sei dieses Haus bereits im städtischen Inventar von 1995 aufgeführt, allerdings ohne definierten Schutzstatus und nur als Ensemble. Ebenso seien in den

geltenden Zonenbestimmungen keine besonderen Einschränkungen für im Inventar aufgeführte Objekte vorgesehen.

Sie macht wiederum geltend, angesichts der Klassifikation als schutzwürdig falle die architektonische Würdigung im Bauinventar sehr knapp aus. Hingewiesen werde aber auch auf die baulichen Veränderungen, die am Objekt bzw. im Vorgarten vorgenommen worden seien, so die Umwandlung von Garten zu Parkplätzen. Die Begründung für die Klassifikation sei ungenügend.

Aufgrund der knappen Beschreibung im Bauinventar sei nicht klar, was schützenswert sei. In den Empfehlungen werde festgehalten, dass die Bauzeile in ihrem bauzeitlichen Charakter und in ihrem historischen Charakter erhalten und im Vorgartenbereich aufgewertet werden solle. Das sei unbestimmt und für die Grundeigentümer unklar. Es werde weder im Bauinventar noch in den Entscheiden plausibel dargelegt, welche Elemente an den Objekten nun zu erhalten seien. Ebenso bleibe unklar, welche Auswirkungen das Aufwertungspostulat im Vorgartenbereich auf künftige Bauvorhaben habe.

Auch hier bringt sie vor, die Planungsbehörde habe vorliegend keine Interessensabwägung vorgenommen und auch keine weniger belastende Lösung ernsthaft erwogen. Sie habe insbesondere nicht erwogen, ob nicht allein die Zugehörigkeit des Gebäudes zu einem Strukturgebiet mit dessen Erhaltungszielen ausreichend sei.

Der kantonale Denkmalpfleger habe am Augenschein vom 5. September 2023 betont, dass die Gruppe von drei Häusern als Ganzes erhaltenswert sei. Demgegenüber habe der städtische Vertreter erklärt, ein Abriss sei grundsätzlich möglich. Diese widersprüchlichen Aussagen und die unpräzisen Festlegungen im Bauinventar würden Rechtsunsicherheit schaffen.

Zudem sei die Liegenschaft der Beschwerdeführerin durch die Lage im Strukturgebiet «[...]» mit weiteren Auflagen belegt. Anhang 3 lege für das Quartier Erhaltungs- und Entwicklungsziele fest. Neben den im Bauinventar festgehaltenen wesentlichen Elementen würde hier vor allem die Umgebung des Gebäudes betont (Einfriedungen, Vorgarten, historischer Garten). Damit sei an der betroffenen Liegenschaft alles schützenswert.

E. 6.2

Wie bereits erwähnt, befinden sich die Gebäude an der [...] (GB B.____ Nr. [...]) im Perimeter 5 ([...]-, [...]- und [...]quartier), einem Gebiet mit dem Erhaltungsziel «A» (vgl. Ziff. II E. 4.4). Das Bauinventar lautet im Zusammenhang mit GB B.____ Nr. [...] wie folgt (S. []):

Bau- und Nutzungsgeschichte

Die Wohnhauszeile wurde 1905 von und für den Baumeister Ignaz Fröhlicher und Söhne erbaut. Seit ihrem Bestehen haben die Gebäude mehrere Veränderungen erfahren. Nr. [] wurde 1970 in ein Bürogebäude umgebaut; Nr. [] wurde 2001 umgebaut und Nr. [] wurde 1995 umgebaut. Nr. 2 Garage von 1922.

Beschreibung

Auf längsrechteckigem, von Westen nach Osten gerichtetem Grundriss erheben sich die drei aneinandergereihten, dreigeschossigen Wohnhausbauten im Heimatstil. Sie zeichnen sich durch mehrere Fachwerk-Quergiebel und ziegelgedeckte Polygonalerker aus. Ihnen vorgelagert ist ein Garagenbau mit geschweiftem Walmdach.

Würdigung

Architektonisch und baukünstlerisch stellen die Bauten einen beachtenswerten Vertreter der Wohnhausarchitektur des Heimatstils dar. Sie prägen mit ihrem Bauvolumen und der künstlerischen Ausgestaltung den Strassenraum, was durch die vorgelagerten Vorgartenparzellen noch gesteigert wird. Die Umwandlung von Garten zu Parkplätzen lässt vor allem Nr. [] purifiziert erscheinen. Die Wohnhauszeile ist ein erhaltenswertes Inventarobjekt von kommunaler Bedeutung.

Empfehlung

Sie sollte in ihrem bauzeitlichen Charakter, ihrem historischen Erscheinungsbild und den oben aufgeführten charakteristischen Merkmalen erhalten und im Vorgartenbereich aufgewertet werden.

Auch hier hat der Regierungsrat im angefochtenen Beschluss ■ entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ■ nachvollziehbar und schlüssig aufgezeigt, weshalb auch er die Gebäude auf GB B.____ Nr. [...] als erhaltenswert erachte (vgl. RRB Ziff. 3.3.6.3.3). Die Fachwerk-Quergiebel, die ziegelgedeckte Polygonalerker und der Garagenbau mit geschweiftem Walmdach sind augenfällig (vgl. auch Abbildung im Bauinventar, S. []). Die Würdigung im Bauinventar, wonach die Bauten einen beachtenswerten Vertreter der Wohnhausarchitektur des Heimatstils darstellten, erfolgte zu Recht. Auch die Prägung des Strassenraums anhand des Bauvolumens und der künstlerischen Ausgestaltung ist zu erkennen. Das Bauinventar ist auch in diesem Punkt nachvollziehbar und schlüssig. Die Relevanz der Bauten ist damit dargetan. Der Beschwerdeführerin ist denn auch nicht beizupflichten, wenn sie vorbringt, es werde nicht plausibel dargelegt, welche Elemente an den Objekten nun zu erhalten seien. Auch hier gilt: Ob bzw. welche baulichen Massnahmen und Veränderungen (inkl. Gartenanlage) möglich sind, ist (erst) im konkreten Einzelfall zu prüfen bzw. zu beurteilen und nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Nach dem Gesagten schloss der Regierungsrat zu Recht auf das öffentliche Interesse an der Qualifikation der Bauten als erhaltenswert.

E. 6.3

Anlässlich des vorinstanzlichen Augenscheins vom 5. September 2023 äusserte sich Stefan Blank, kantonaler Denkmalpfleger, im Zusammenhang mit GB B.____ Nr. [] wie folgt (vgl. Protokoll Augenschein vom 5. September 2023, auszugsweise):

Die 1905 erbaute Zeile von drei Häusern ist das Werk der Architekten Fröhlicher & Söhne. Es handelt sich um einen typischen Bau des sogenannten Heimatstils, der sich durch einen einfacheren Baudekor von den Villen der [...] unterscheidet. Es sind leichte Beeinträchtigungen am Bau festzustellen, wie z.B. die Storen. Diese sind später hinzugekommen und hätten sich vom Stil her besser eingliedern können. Das Gebäude ist zeittypisch und quartierprägend. Das Nebengebäude stammt aus gleicher Zeit.

Am Augenschein äusserten sich die Vertreter der Einwohnergemeinde B.____ wie folgt (vgl. Protokoll Augenschein vom 5. September 2023, auszugsweise):

Selbst das Abreissen der Baute ist unter den Voraussetzungen im neuen Zonenreglement möglich. Die Sanierung und der Unterhalt sind kein Problem.

E. 6.4

Simon Willi, Rechtsdienst BJD, stellte am vorinstanzlichen Augenschein auf GB B.____ Nr. [...] zutreffend fest, dass das zu beurteilende Gebäude mit zwei anderen zusammengebaut ist und alle drei Gebäude als erhaltenswert eingestuft wurden. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist in den anlässlich des Augenscheins protokollierten Aussagen kein Widerspruch auszumachen. Einerseits sind die Aussagen des kantonalen Denkmalpflegers zutreffend. Andererseits sind auch die allgemein gehaltenen Aussagen der Vertreter der Einwohnergemeinde B.____ grundsätzlich korrekt (auch wenn sie im vorliegenden Zusammenhang nicht von massgebender Relevanz sind), wonach der Abbruch von erhaltenswerten historischen Kulturdenkmälern möglich ist, wenn ihre Erhaltung für den Eigentümer unverhältnismässig oder ein Neubau städtebaulich ebenbürtig ist (vgl. § 39 Abs. 4 nZR). Ob dies für die zu beurteilende Baute zutrifft, ist aber nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Nach dem Gesagten ist in den am Augenschein gemachten Aussagen kein Widerspruch auszumachen. Der Beschwerdeführerin kann daher auch nicht gefolgt werden, wenn sie vorbringt, die Feststellungen im Bauinventar und die am Augenschein gemachten Aussagen würden Rechtsunsicherheit schaffen.

7. Sodann ist die Beurteilung des Regierungsrates nicht zu beanstanden, wonach die Bestimmungen der Strukturgebiete nicht dazu führen, dass die Klassierungen der einzelnen Liegenschaften entbehrlich wären. Die Bestimmung zu den Strukturgebieten befasst sich nicht bzw. nicht unmittelbar mit dem Schutz einzelner Objekte, sondern mit Gebietsflächen (Areale und Gebiete: vgl. § 35 Abs. 1 nZR). Dem Raumplanungsbericht ist denn auch zu entnehmen, dass sich die Bestimmungen für die Strukturgebiete primär auf die städtebaulichen Aspekte und weniger oder gar nicht auf den Schutz des Einzelobjekts fokussieren (vgl. Raumplanungsbericht Ziff. 4.5.2). Die (einzelnen) schützenswerten oder erhaltenswerten historischen Kulturdenkmäler in den Strukturgebieten heben sich architekturhistorisch und baukünstlerisch deutlich von den übrigen Bauten ab bzw. weisen auch für sich eine bedeutende Qualität auf (vgl. Raumplanungsbericht Ziff. 4.5.2). Auch gestützt auf die allgemein formulierten Erhaltungs- und Entwicklungsziele des Quartiers [...] (vgl. Anhang 2, Ziff. 3 zum nZR) lässt sich kein Verzicht auf eine Klassierung einzelner Objekte ableiten. Eine weiterführende Interessensabwägung ist ■ entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ■ in diesem Zusammenhang denn auch nicht angezeigt.

8. Die Beschwerdeführerin bringt keine stichhaltigen Gründe vor, welche gegen die Klassierung von GB B.____ Nr. [...] als schützenswert und GB B.____ Nr. [...] als erhaltenswert sprechen. Auch wenn die Würdigungen im Bauinventar eher kurzgehalten sind, ändert dies nichts daran, dass überwiegende Gründe für die getroffene Klassierung vorliegen und diese in nachvollziehbarer Weise dem Bauinventar zu entnehmen sind. Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, warum von der Einschätzung gemäss dem Bauinventar abzuweichen wäre. Vielmehr wiederholt sie auf weiten Strecken die bereits bei der Vorinstanz vorgebrachte Begründung, ohne sich mit dem angefochtenen Beschluss des Regierungsrates vertieft auseinanderzusetzen. Es besteht daher kein Anlass, die Klassierung der Gebäude der Beschwerdeführerin im Bauinventar in Zweifel zu ziehen; diese wurden zu Recht als schützenswert bzw. erhaltenswert klassiert. Für das Verwaltungsgericht besteht insbesondere angesichts des zu beachtenden Planungermessens der Beschwerdegegnerin kein Anlass, korrigierend einzugreifen (zur Überprüfungsbefugnis vgl. Ziff. II E. 3.2).

Mit Beschluss Nr. 2024/260 vom 27. Februar 2024 (nachfolgend RRB) genehmigte der Regierungsrat die Gesamtrevision der Ortsplanung B.____; unter Vorbehalt der nicht genehmigten Elemente bzw. der verlangten Anpassungen gemäss RRB Ziff. 5.3. Die Beschwerde von A.____ vom 12. Juli 2021 wurde teilweise gutgeheissen und im Übrigen abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde. Ihr wurden reduzierte Verfahrenskosten in der Höhe von CHF 400.00 auferlegt (vgl. RRB Ziff. 5.3.13 ff.).

E. 8

Am 11. März 2024 gelangte A.____ (nachfolgend Beschwerdeführerin), an das Verwaltungsgericht und stellte folgende Rechtsbegehren:

Unter der Überschrift «Verfahrensanträge» stellte sie folgendes Begehren:

Mit Eingabe vom 30. April 2024 reichte die Beschwerdeführerin eine Beschwerdebegündung ein und stellte den Antrag, es seien von der Genehmigungsbehörde sämtliche Verfahrensakten von Amtes wegen einzufordern.

E. 9

Mit Schreiben vom 21. Mai 2024 beantragte die Einwohnergemeinde B.____ die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden kann. Zudem äusserte sie sich zur aufschiebenden Wirkung und beantragte, der Beschwerde sei keine aufschiebende Wirkung zu erteilen. Sie verzichtete, mit Verweis auf die Akten, auf eine Stellungnahme.

E. 9.1

Schliesslich beantragt die Beschwerdeführerin, auf die Neuschaffung einer Bestandeszone sei zu verzichten und die bisherige Ensembleschutzzone sei beizubehalten. Sie macht geltend, die Umwandlung der Ensembleschutzzone in eine Bestandeszone sei untauglich und rechtswidrig. Die typologisch zentrale Unterscheidung des Planungsrechts in Bauzone und Nichtbauzone werde verwischt. Zwar solle in der Bestandeszone eigentlich ein Bauverbot gelten (wie bisher in der Ensembleschutzzone), dies könne aber mittels Gestaltungsplan umgangen werden. Die Bestandeszone werde denn auch als «Eingeschränkte Bauzone» bezeichnet. Nach § 44 Abs. 4 PBG hätten sich die Gestaltungspläne an der Grundnutzung zu orientieren. Die Grundnutzung der Bestandeszone sei nicht festgelegt und offengelassen worden. Die Kapazität der Bestandeszone bleibe beim Fassungsvermögen unberücksichtigt. Das Fassungsvermögen aller Nutzungszonen sei an den kantonalen Vorgaben betreffend die Einwohnerentwicklung auszurichten, wie dies auch das Raumplanungsgesetz des Bundes gebiete. Nun bleibe aber das potentielle Fassungsvermögen der Bestandeszonen bei diesen Berechnungen unberücksichtigt. Dies sei umso problematischer, als dass die von der Stadt ausgewiesenen Wohnzonen das vom Kanton vorgegebene Fassungsvermögen ohnehin übersteige. Indem man die Grundnutzung der Bestandeszone offenlasse, unterlaufe man die kantonalen Vorgaben und Bundesrecht.

E. 9.2

Im Zusammenhang mit den Rügen betreffend die Bestandeszone kam der Regierungsrat zum Schluss, dass sich die neuen Bestimmungen ohne Weiteres recht- und zweckmässig anwenden liessen, auch wenn sie für den Ausnahmefall weitere Möglichkeiten vorsähen (vgl. RRB Ziff. 3.3.6.6.2).

E. 9.3

Die wichtigen identitätsstiftenden Bauten und ihre meist grosszügigen Freiräume (Klöster, Landvillen usw.) sollen neu der Bestandeszone (Ankerpunkt) zugewiesen werden, welche im Wesentlichen die bisherigen Ensembleschutzzone, aber auch weitere Gebiete umfasst (zum Zweck vgl. § 25 nZR). Mit dieser Festlegung sollen sowohl die städtebau- und kulturhistorisch bedeutenden Einzelbauten oder bauliche Ensembles als auch die darum herum gelegenen, ökologisch wertvollen Freiräume (Parkanlagen, Gärten, landwirtschaftlich genutzte Flächen) in ihrer Qualität gesichert bzw. geschützt werden (vgl. Raumplanungsbericht Ziff. 3.2). Die Liegenschaften der Beschwerdeführerin (GB B.____ Nr. [] und Nr. []) werden nicht von einer Bestandeszone überlagert. GB B.____ Nr. [...] grenzt aber, einzig unterbrochen durch die [...], an eine solche (vgl. Zonenplan 2: Schutzgebiete und Schutzobjekte). Der Beschwerdeführerin ist das schutzwürdige Interesse an einer Überprüfung der Rügen betreffend die Bestandeszone daher nicht abzusprechen.

In den Bestandeszonen besteht grundsätzlich ein Bauverbot für oberirdische Neubauten und Neuanlagen, wobei Ausnahmen zugelassen werden können (vgl. § 26 nZR). Es handelt sich somit um eine Bauzone, in der aber grundsätzlich ein Bauverbot besteht. Die in Art. 15 bis 17 RPG geschaffene Ordnung wird dadurch nicht unterlaufen und der Trennungsgrundsatz (Unterscheidung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen) wird eingehalten.

Der Regierungsrat hat im angefochtenen Beschluss nachvollziehbar aufgezeigt, weshalb er das Fassungsvermögen der Bestandeszone als vernachlässigbar betrachtet (vgl. RRB Ziff. 3.3.6.6.2). Die Begründung ist schlüssig, handelt es sich doch um eine Zone, in der grundsätzlich ein Bauverbot gilt. Eine gewisse Ungenauigkeit bzw. Unvorhersehbarkeit ist in diesem Zusammenhang hinzunehmen. Die Überlegungen der Beschwerdeführerin, welche auf eine (theoretische) Kapazität der Bestandeszone beim Fassungsvermögen zielen, verfangen daher nicht.

Die geltend gemachte Rechtswidrigkeit ist nicht auszumachen. Für das Verwaltungsgericht besteht insbesondere angesichts des zu beachtenden Planungsermessens der Beschwerdegegnerin auch in diesem Punkt kein Anlass, korrigierend einzugreifen (zur Überprüfungsbefugnis vgl. Ziff. II E. 3.2).

E. 9.4

Die Rügen der Beschwerdeführerin sind auf weiten Strecken deckungsgleich mit denjenigen bei der Vorinstanz geltend gemachten (vgl. Beschwerde vom 12. Juli 2021 bzw. Beschwerdebegründung vom 3. Juni 2022). Bereits der Regierungsrat hat sich mit diesen Rügen auseinandergesetzt; inwiefern sie unzutreffend sein sollen, wird nicht substantiiert dargetan. Somit kann im Übrigen auf den nicht zu beanstandenden RRB verwiesen werden.

10. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, sie ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang hat A.____ die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht zu bezahlen, die einschliesslich der Entscheidgebühr auf CHF 2'000.00 festzusetzen sind. Parteientschädigung ist keine auszurichten. Die vorinstanzliche Kostenregelung bleibt bestehen.

Demnach wird erkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2. A.____ hat die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht von CHF 2'000.00 zu bezahlen.

Rechtsmittel:Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung des begründeten Urteils beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Adresse: 1000 Lausanne 14). Die Frist wird durch rechtzeitige Aufgabe bei der Schweizerischen Post gewahrt. Die Frist ist nicht erstreckbar. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Für die weiteren Voraussetzungen sind die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes massgeblich.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident

Thomann

Der Gerichtsschreiber

Luder

Eine Beschwerde an das Bundesgericht wurde zurückgezogen. Entscheid 1C_709/2024 vom 20. Januar 2025.

E. 10

Mit Stellungnahme vom 5. Juni 2024 schloss das Bau- und Justizdepartement (BJD), namens des Regierungsrates, auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

E. 11

Mit Verfügung vom 21. Juni 2024 erteilte das Verwaltungsgericht der Beschwerde die aufschiebende Wirkung (vgl. Ziff. 3 der Verfügung).

E. 12

Für die Parteistandpunkte und die Erwägungen der Vorinstanzen wird grundsätzlich auf die Akten verwiesen. Soweit erforderlich, ist nachfolgend darauf einzugehen.

II.

1. Die Beschwerde ist frist- und formgerecht erhoben worden. Sie ist zulässiges Rechtsmittel und das Verwaltungsgericht zur Beurteilung zuständig (vgl. § 49 Gerichtsorganisationsgesetz, GO, BGS 125.12 i.V.m. § 5 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes, PBG, BGS 711.1). Die Beschwerdeführerin ist als Alleineigentümerin der Grundstücke GB B.____ Nr. [] und Nr. [] durch den angefochtenen Beschluss beschwert und damit zur Beschwerde legitimiert. Auf die Beschwerde ist im Grundsatz einzutreten.

2. Die Sache ist anhand der Akten hinreichend dokumentiert und spruchreif. Dem Verwaltungsgericht stehen die öffentlich einsehbaren Hilfsmittel wie Googlemaps, Streetview und WEB GIS zur Verfügung. Zudem ist das Bauinventar B.____ vom 1. März 2022 (nachfolgend: Bauinventar) mit Abbildungen der jeweiligen Liegenschaften versehen. Von einem Augenschein sind keine weiteren Erkenntnisse zu erwarten. Der Antrag auf Durchführung eines Augenscheins wird abgewiesen.

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