

ÖFFENTLICHES BAU- UND PLANUNGSRECHT

DACHBAUVORSCHRIFTEN IM KANTON BASEL-STADT: GRUNDSATZENTSCHEID DER BAUREKURSKOMMISSION

von Dr. David Dussy, Advokat, david.dussy@neovius.ch

LIBERALISIERUNG DER DACHBAUVORSCHRIFTEN DURCH DEN GESETZGEBER

Anfangs 2017 hat der Grosse Rat eine Liberalisierung der Dachbauvorschriften beschlossen. Das Ziel der Revision lässt sich aus den Materialien des parlamentarischen Verfahrens deutlich erkennen. Der Grosse Rat bezweckte mit der Liberalisierung, den Ausbau der Dachgeschosse zu erleichtern. Dadurch sollte die «*Verdichtung nach Innen*» gefördert und zusätzlicher, dringend benötigter Wohnraum ermöglicht werden. In Ergänzung zur zentralen Neuerung im Gesetz, dass nunmehr auch bei baulich vollständig ausgenutzten Parzellen ein weiteres, zweites Dachgeschoss erstellt werden kann, hat der Gesetzgeber diverse Anpassungen vorgenommen, welche die Anordnung von Dachterrassen und Dachaufbauten regeln. Damit hat der Gesetzgeber die Grundlagen für die Schaffung von qualitativ hochwertigem Wohnraum in Dachgeschossen gelegt.

Seit der Revision von 2017 lauten § 11 Abs. 1 und 2 Bau- und Planungs-gesetz wie folgt:

¹ *Dachgeschosse werden nicht an die zulässige Geschosshöhe angerechnet, wenn sie mindestens auf der Strassen- und auf der Hofseite hinter das oberste*

Vollgeschoss zurückgesetzt (Attikageschosse) oder mit höchstens 1,4 m hohen Kniestöcken angelegt werden.

² *Das erste Attikageschoss muss zu den Wänden auf der Strassen- und auf der Hofseite des obersten Vollgeschosses einen Abstand von je 1,5 m einhalten. Dieser Abstand kann stellenweise bis auf 0,8 m verringert werden, wenn dabei die gesamte Grundfläche des Dachgeschosses nicht vergrössert wird.*

DIE AUSLEGUNG DER NEUEN VORSCHRIFTEN DURCH DAS BAU- UND GASTGEWERBEINSPEKTORAT

So gut die Absicht des Gesetzgebers auch war, er hat die Rechnung ohne das Bau- und Gastgewerbeinspektorat gemacht. Die für den Vollzug der Bauvorschriften zuständige Behörde hat die revidierten Bestimmungen als Beschränkung der Gestaltungsfreiheit für Dachgeschosse ausgelegt. Nach Auffassung des Bau- und Gastgewerbeinspektorats sei bei der Revision in § 11 BPG klar festgehalten worden, dass Mischformen bei der Gestaltung im Sinne einer strassen- und hofseitigen Asymmetrie von Dachaufbauten nicht zulässig seien. Mit anderen Worten sei unzulässig, das Dachgeschoss auf der einen Seite als Steildach, auf der gegenüberliegenden

Seite jedoch als zurückgestaffeltes Attikageschoss auszugestalten. Eine solche «*asymmetrische Dachgestaltung*» sei deshalb nicht bewilligungsfähig. Interessanterweise hat das Bau- und Gastgewerbeinspektorat an dieser Auslegung der Dachbauvorschriften auch gegen die abweichende Auffassung der Rechtsabteilung des Bau- und Verkehrsdepartements und der Stadtbildkommission festgehalten.

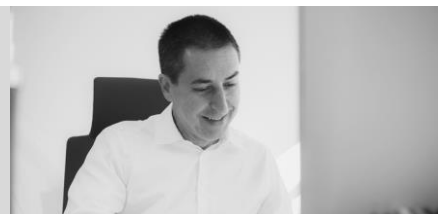
Im Weiteren hat das Bau- und Gastgewerbeinspektorat in seiner Praxis zur Rückstaffelung der Attikafassade bestimmt, dass sich diese Rückstaffelung ab den Wänden des darunterliegenden Vollgeschosses berechne. Mit «*Wänden*» sei im Sinne von § 11 Abs. 2 BPG der «*Dämmperimeter*» der wärmedämmten Wände gemeint. Enthalten die Vollgeschosse Loggien oder Erker, so seien die Wände dieser Bauteile der Vollgeschosse für die Rückstaffelung relevant.

DER GRUNDSATZENTSCHEID DER BAUREKURSKOMMISSION VOM 31. AUGUST 2022

Die Auslegung der Dachbauvorschriften durch das Bau- und Gastgewerbeinspektorat wurde bislang von den Bauherrschaften zähneknirschend akzeptiert. Das Interesse am Erhalt einer Baubewilligung dämpfte bislang die Bereitschaft,

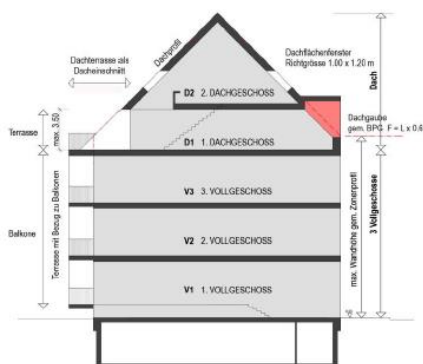
DR. IUR. DAVID DUSSY

ist Partner bei NEOVIUS und befasst sich überwiegend mit Rechtsfragen rund um das Bauen und Immobilien. Er berät private und institutionelle Investoren bei der Planung, Entwicklung und Realisierung von Bauprojekten.



die von vielen hinter vorgehaltener Hand als unsinnig bezeichnete Auslegung gerichtlich überprüfen zu lassen und dadurch ein Präjudiz zu schaffen. Gebaut werden konnten somit nur noch Dachvarianten, die sowohl strassen- als auch hofseitig entweder ein Steildach oder ein zurückgesetztes Attikageschoss aufweisen, was insbesondere bei Veränderungen von Bestandesbauten manche Bauherrschaft vor Probleme stellte.

Nun hat sich die Baurekurskommission erstmals mit einem Rekurs einer Bauherrschaft gegen die oben dargestellte Auslegung der Dachbauvorschriften durch das Bau- und Gastgewerbeinspektorat befasst. Das Bauprojekt sieht bei einem bestehenden Gebäude vor, die hofseitige Dachfläche mit einem Dach-einschnitt und einer Rückstaffelung als Attikageschoss zu gestalten, während strassenseitig die bestehenden Gauben erhalten bleiben sollen. Das Bauprojekt realisiert damit im Grundsatz ein Dachgeschoss, das dem im Ratschlag der Regierung zur Revision der Dachbauvorschriften dargestellten Modell entspricht.



Quelle: Ratschlag Nr. 16.1208.01 vom 16.08.2016 betreffend Vereinfachung und Liberalisierung der Dachbauvorschriften zur Förderung der inneren Verdichtung, S. 9

Dennoch lehnte das Bau- und Gastgewerbeinspektorat eine Bewilligung für dieses Projekt ab. Am 31. August 2022 hat die Baurekurskommission auf Rekurs der Bauherrschaft hin nun einen Grundsatz-

entscheid zur Auslegung der Dachbauvorschriften gefällt, der die Praxis des Bau- und Gastgewerbeinspektorats umkehrt.

Gestaltungsfreiheit beim Dachgeschoss

Die Baurekurskommission hält grundsätzlich fest, dass nach § 27 Abs. 1 BPG die Dachform innerhalb des zum Bauen zur Verfügung stehenden Raumes unter der Dachprofilinie frei gewählt werden kann, wenn sich nicht aus einer anderen Vorschrift eine Einschränkung ergibt. § 11 Abs. 1 BPG schreibt ausschliesslich vor, dass Dachgeschosse nicht an die zulässige Geschosshöhe angerechnet werden, «wenn sie mindestens auf der Strassenseite und auf der Hofseite hinter das oberste Vollgeschoss zurückgesetzt (Attikageschosse) oder mit höchstens 1,4 m hohen Kniestöcken angelegt werden». Weder aus dem Wortlaut dieser Bestimmung noch aus dem Sinn des Gesetzes oder aus den Materialien lässt sich aber der vom Bau- und Gastgewerbeinspektorat postulierte «Symmetriezwang» ableiten. Der Sinn der Attikageschossregelung besteht gemäss der Baurekurskommission offensichtlich darin, «neben dem klassischen Satteldach auch alternative Gestaltungen zuzulassen, solange diese innerhalb des zum Bauen zur Verfügung stehenden Raumes unter der Dachprofilinie bleiben». Der Grund dafür, dass ein Attikageschoss nach § 11 BPG zurückgesetzt werden muss, um nicht als Vollgeschoss zu gelten, liegt darin, «mit einem solchen Rücksprung zu gewährleisten, dass das Geschossvolumen den zum Bauen zur Verfügung stehenden Raum unter der Dachprofilinie nicht überschreitet. Gleichzeitig wird mit dem Rücksprung in gestalterischer Hinsicht gewährleistet, dass das Attikageschoss nicht als zusätzliches Vollgeschoss in Erscheinung tritt» (Erwägung Ziffer 17 f.).

Die Baurekurskommission vermag auch kein öffentliches Interesse daran zu erkennen, der einem vom Bau- und Gast-

gewerbeinspektorat postulierten «Symmetriezwang» zugrunde liegen könnte. Dass eine Mischform ausserhalb von Blockrandbebauungen eine städtebaulich herausfordernde Aufgabe sein kann, wird von der Baurekurskommission zwar anerkannt. «Ob eine solche Mischform aber in städtebaulicher Hinsicht überzeugt, beurteilt sich wie bei sämtlichen baulichen Veränderungen im Einzelfall nach § 58 BPG» (Erwägung Ziffer 22 f.).

Die Baurekurskommission schliesst ihre Erwägungen hinsichtlich der Dachgestaltung mit folgendem Satz ab: «Nach dem Gesagten sind die gesetzlichen Vorgaben in § 11 Abs. 1 und 2 BPG so zu verstehen, als damit - im positiven Sinne - der übliche Fall eines zweiseitig zurückversetzten Attikageschosses umschrieben wird, ohne dass gleichzeitig - im negativen Sinne - die vorliegend zur Diskussion stehenden Gestaltungsvarianten der Rekurrentin als unzulässig erklärt würden» (Erwägung Ziffer 24).

Rücksetzung des Attikageschosses

Auch mit Bezug auf die Frage der Rückstaffelung des Attikageschosses hat die Baurekurskommission Klarheit geschaffen. Sie hielt fest, dass die gesetzliche Forderung, wonach das Attikageschoss gegenüber dem obersten Vollgeschoss zurückgesetzt werden muss, auf der städtebaulichen Idee beruht, «dass Dachgeschosse den zum Bauen zur Verfügung stehenden Raum unter der Dachprofilinie nicht überschreiten und sich in ihrer Grösse und architektonischen Ausgestaltung deutlich von den darunterliegenden Vollgeschossen abheben» (Erwägung Ziffer 30).

Die Bauflucht von Gebäuden muss durch die an der Baulinie stehenden Teile der Gebäudewände dominiert werden (§ 28 Abs. 1 BPG). Vor oder hinter der Baulinie stehende Teile der Gebäudewände müssen sich in die Fassaden einordnen. Mit dieser Vorschrift soll nach zutreffender Ansicht der Baurekurskommission sichergestellt werden, «dass die Bauflucht

der Vollgeschosse einheitlich erscheinen soll mit dem Ziel klarer und einheitlicher Strassenzüge» (Erwägung Ziffer 31).

Die hofseitige Bauflucht der Gebäude wird zumindest im für Basel dominierenden Blockrandbereich durch die aus § 14 ff. BPG abgeleitete zulässige Bautiefe bestimmt. Die Baurekurskommission schliesst daraus, dass es korrekt erscheint, «*davon auszugehen, dass der Rücksprung gegenüber der dominierenden Fassade des obersten Vollgeschosses zu erfolgen hat und nicht auch gegenüber den Wänden der Gebäudeteile, welche sich in diese dominierende Fassade einzuordnen haben. Letzteres hätte stellenweise nicht nur eine unregelmässige und damit unruhige (und*

wohl auch unzweckmässige) Dachgestaltung zur Folge, es würde im Ergebnis auch dazu führen, dass die Gebäudeteile, die sich nach dem Willen des Gesetzgebers einordnen sollen, dominanter in Erscheinung treten würden, bildeten diese neben der dominierenden Fassade doch ebenfalls eine Referenz für die Gestaltung des Dachgeschosses» (Erwägung Ziffer 31). Folglich ist – entgegen der Auffassung des Bau- und Gastgewerbeinspektorats – sowohl strassen- als auch hofseitig die dominierende Fassadenflucht des obersten Vollgeschosses für die Berechnung der Attikaausbildung massgeblich.

FAZIT

Mit dem nun vorliegenden Grundsatzentscheid der Baurekurskommission ist die Frage nach der Auslegung der Dachbauvorschriften gerichtlich geklärt. Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat wird ab sofort zu seiner korrekten früheren Praxis zurückkehren müssen. Es ist somit wieder zulässig, für jede Gebäudeseite unabhängig von der Gegenseite eine eigene Gestaltung des Dachgeschosses vorzusehen. Damit ist der vom Gesetzgeber vorgesehene Gestaltungsspielraum für sinnvolle Lösungen bei den Dachgeschossen wieder hergestellt worden.

Basel, Oktober 2022