



BAU- UND GASTGEWERBE- INSPEKTORAT BASEL-STADT	
FALL NR.: 913664	
E: 11. Okt. 2022	
AN:	
ZUR:	FRIST:

**ENTSCHEID**

vom 31. August 2022  
versandt am 10. Oktober 2022

Es wirken mit:

Dr. Andreas C. Albrecht, LL.M. (Präsident)  
lic. iur. Myriam Brunner-Ryhiner, LL.M. (Vizepräsidentin)  
dipl. Arch. ETH Julia Tobler, dipl. Arch. ETH SIA BSA Ursula Hürzeler  
dipl. Arch. ETH BSA/SIA Christian-Eduard Dill (Experte für Stadtbildschutz)  
MLaw Simon Kaufmann (Juristischer Sekretär)

In der Rekursache

[REDACTED]  
vertreten durch [REDACTED] und/oder [REDACTED]

Rekurrentin

gegen

**Bau- und Gastgewerbeinspektorat, Münsterplatz 11, 4001 Basel**

Rekursgegnerin

betreffend

Vorentscheid Generelles Baubegehren Nr. G-BBG [REDACTED] vom 28. Februar 2022 in  
Sachen Grundsatzfragen zum Vorhaben: Sanierung und Dachausbau, [REDACTED]  
Basel

**SACHVERHALT:**

- A. Mit generellem Baubegehren vom 8. November 2021 gelangte die Grundeigentümerin der Liegenschaft [REDACTED] an das Bau- und Gastgewerbeinspektorat und stellte verschiedene Fragen zu einem geplanten Dachausbau. Der Baubewilligungsbehörde wurden dabei zwei Varianten einer Dachgestaltung zur Beurteilung vorgelegt. Bei beiden Varianten ist das Dach strassenseitig als Steildach und hofseitig als zurückversetztes Attika ausgestaltet. Zum Bauvorhaben wurden unter anderem die folgenden Fragen gestellt:

[...]

Kann das Steildach auf der Strassenseite beibehalten werden, wenn gleichzeitig auf der Hofseite eine Attikalösung realisiert wird?

Die Hoffassade erscheint mit muralem Mittelteil auf massivem Sockel, mit seitlichen Brandmauern und eingezogenen Loggien. Der murale Anteil erstreckt sich dabei über mehr als 50% der Hoffassade. Welche Bauflucht ist relevant für die Berechnung der hofseitigen Attikaausbildung?

[...]

(vgl. generelles Baubegehren vom 8. November 2021, Anhang A, S. 11)

Das generelle Baubegehren wurde vom 1. Dezember 2021 bis zum 3. Januar 2022 publiziert. Am 28. Februar 2022 erliess das Bau- und Gastgewerbeinspektorat den Vorentscheid, in welchem sich zu den durch die Bauherrschaft gestellten Fragen unter anderem Antworten des Bau- und Gastgewerbeinspektorats und der Stadtbildkommission finden lassen. Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat gelangte erstens zum Schluss, dass die beabsichtigte asymmetrische Dachgestaltung (Steildach strassenseitig, Attikalösung hofseitig) aufgrund eines gesetzlichen Symmetriezwangs nicht bewilligungsfähig sei. Zweitens befand das Bau- und Gastgewerbeinspektorat, dass für den erforderlichen Rücksprung des hofseitigen Attikageschosses nicht generell die dominierende Fassadenflucht des obersten Vollgeschosses massgeblich sei, sondern dass das Attikageschoss im Bereich der im obersten Vollgeschoss befindlichen Loggien hinter die (gegenüber der dominierenden Fassadenflucht bereits zurückgesetzten) Rückwände dieser Loggien zurückspringen müsse. Demgegenüber sprach sich die Stadtbildkommission aus ästhetischen Überlegungen für die Bewilligungsfähigkeit des dargestellten Bauvorhabens aus.

- B. Gegen den Vorentscheid vom 28. Februar 2022 erhob die Bauherrschaft am 10. März 2022 Rekurs, den sie am 29. März 2022 begründete. Zur Rekursbegründung liessen sich das Bau- und Gastgewerbeinspektorat und die Stadtbildkommission vernehmen.
- C. Am 31. August 2022 führte die Baurekurskommission im hofseitigen Garten der streitbezogenen Liegenschaft eine Augenscheinverhandlung durch, an welcher mehrere Vertreter der Rekurrentin und ihre beiden Rechtsvertreter, eine Vertreterin des Bau- und Gastgewerbeinspektorats sowie eine Vertreterin der Stadtbildkommission und deren Präsident teilnahmen. Sämtliche Anwesende erhielten Gelegenheit, auf situative Besonderheiten hinzuweisen und den eigenen Standpunkt darzulegen. In der nachfolgenden Sitzung der Baurekurskommission wurde über den Fall beraten und entschieden. Die Erwägungen der Kommission und die entscheiderelevanten Parteistandpunkte lassen sich der nachfolgenden Begründung entnehmen.

## DIE BAUREKURSKOMMISSION ZIEHT IN ERWÄGUNG:

### Formelles

1. Die Baurekurskommission beurteilt gemäss § 1 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Baurekurskommission vom 7. Juni 2000 (BRKG, SG 790.100) Rekurse gegen Verfügungen in Bausachen sowie gegen Verfügungen, für welche die Koordinationspflicht nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) gilt (vgl. auch § 92 Abs. 1 des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999 [BPG, SG 730.100]). Der angefochtene Vorentscheid stützt sich auf Bauvorschriften. Daraus ergibt sich die Zuständigkeit der Baurekurskommission zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses.
2. Gemäss § 13 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 14. Juni 1928 (VRPG, SG 270.100) in Verbindung mit § 5 Abs. 4 BRKG wird verlangt, dass die rekursführende Person durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (vgl. STAMM, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, 2008, S. 497 ff.; WULLSCHLEGER/SCHRÖDER, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005, S. 290 ff.; WOHLFART, Die Rekursbefugnis im baselstädtischen Verwaltungsprozess, in: BJM 1993, S. 113 ff.; RUCH, Aus der Rekurspraxis zum baselstädtischen Raumplanungs- und Baurecht, in: BJM 1990, S. 4). Als Bauherrin und Adressatin des angefochtenen Vorentscheids erfüllt die Rekurrentin die genannten Legitimationsvoraussetzungen.
3. Gegen den Vorentscheid Generelles Baubehören Nr. G-BBG [REDACTED] vom 28. Februar 2022 erhob die Rekurrentin am 10. März 2022 Rekurs, den sie am 29. März 2022 begründete. Beide Eingaben entsprechen den Form- und Fristenfordernissen gemäss § 16 Abs. 1 und 2 VRPG in Verbindung mit § 5 Abs. 4 BRKG.
4. Die Rekurrentin stellt in ihrer Rekursbegründung zwei Feststellungsbegehren. Diesbezüglich sei erwähnt, dass die Baurekurskommission in aller Regel keine eigenen Feststellungen trifft. Erachtet sie einen Rekurs als vollständig oder teilweise begründet, hebt sie den angefochtenen Entscheid praxisgemäss auf und weist die Sache nach Massgabe der Erwägungen zum Erlass eines neuen Entscheids an die Vorinstanz zurück. Der Inhalt der Rekursbegründung vom 29. März 2022 lässt erkennen, dass es der Rekurrentin nicht bloss um eine Feststellung durch die Baurekurskommission geht, sondern um eine inhaltliche Abänderung des angefochtenen Vorentscheids, weshalb auf den Rekurs eingetreten werden kann.
5. Beim Baurekurs handelt es sich um ein vollkommenes Rechtsmittel. Dementsprechend prüft die Baurekurskommission die Rekursache in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht umfassend (§ 5 Abs. 2 BRKG). Sie ist dabei weder an die Beurteilung des Projekts durch die Vorinstanz beziehungsweise Fachbehörde, noch an die Vorbringen der privaten Parteien gebunden. Für Sachverhalte, die besondere Fachkenntnisse verlangen, kann sie gestützt auf § 2 Abs. 2 BRKG Sachverständige beiziehen. Demgemäss wirkt im vorliegenden Verfahren ein Experte für Stadtbildschutzfragen mit.

## Materielles

### *Vorbemerkungen*

6. Der vorliegende Rechtsstreit dreht sich im Kern um die Frage, wie die kantonalen Bauvorschriften betreffend die Dachgestaltung zu verstehen beziehungsweise auszulegen sind. Dabei fällt auf, dass die Parteien verschiedene allgemeine Überlegungen anstellen, die stellenweise über den vorliegend zur Diskussion stehenden Anwendungsfall hinausgehen. Diesbezüglich sei erwähnt, dass es im Rahmen der vorliegenden Beurteilung einzig darum gehen kann, die zur Diskussion stehenden Normen auf das generelle Baugesuch der Rekurrentin anzuwenden, namentlich auf die beiden Projektvarianten, bei welchen das Dach der Liegenschaft strassenseitig als Steildach beibehalten werden soll, während es hofseitig als Attika ausgestaltet werden soll.

### *Zur Frage des Symmetriezwangs*

7. Die Frage der Bauherrschaft, ob strassenseitig ein Steildach und hofseitig eine Attikalösung realisiert werden könne, wurde durch das Bau- und Gastgewerbeinspektorat negativ beantwortet. Einleitend stellte die Behörde im angefochtenen Vorentscheid Überlegungen zum Besitzstandsschutz an. Sie hielt fest, dass das bestehende Steildach Besitzstand genieße und somit beibehalten werden könne. Der hofseitige Dachausbau sei dagegen nicht zulässig. Die Dachgestaltung werde in den §§ 11 und 27 BPG geregelt. Beide Bestimmungen seien vorliegend zu beachten. § 11 BPG, der systematisch vor § 27 BPG liege, definiere Dachgeschosse grundlegend. Gemäss § 27 BPG dürfe die Dachform innerhalb des zum Bauen zur Verfügung stehenden Raumes unter der Dachprofilinie frei gewählt werden, wenn sich aus anderen Vorschriften keine Einschränkungen ergäben. Bei § 11 BPG handle es sich um eine solche Einschränkung. Bei der letzten Anpassung der Dachbauvorschriften sei klar festgehalten worden, dass Mischformen – im Sinne einer strassen- und hofseitigen Asymmetrie – von Dachaufbauten nicht zulässig seien, was sich aus dem Ratschlag der Regierung ergebe. § 11 BPG definiere die Dachgeschosse abschliessend. Der strassen- und hofseitige Symmetriezwang ergebe sich dabei explizit aus § 11 Abs. 1 BPG. Zum besseren Verständnis sei im Rahmen der Gesetzesrevision der in § 11 Abs. 1 und 2 BPG verwendete Begriff des «zurückgesetzten Dachgeschosses» durch den Begriff «Attikageschoss» ersetzt worden. Diese «subtilen sprachlichen Modifikationen» ermöglichten neu, zwei Attikageschosse übereinander auf ein und demselben Gebäude zu errichten. Insbesondere sei damit aber jegliche anderslautende Auslegung und/oder Interpretation der Bestimmung für unzulässig erklärt worden. Die geplante asymmetrische Dachgestaltung sei deshalb nicht bewilligungsfähig.
8. Die Rekurrentin erklärt, das Gebäude sei ordnungsgemäss bewilligt worden und halte sämtliche geltenden Bau- und Zonenvorschriften ein, namentlich die Geschossigkeit und das Zonenprofil. In tatsächlicher Hinsicht sei es deshalb falsch, wenn die Vorinstanz von einem zweiten Dachgeschoss ausgehe. Andererseits sei nicht ersichtlich, zu welchem Zweck und mit Bezug auf welche baulichen Vorschriften die Vorinstanz dem Gebäude die Besitzstandsgarantie gemäss § 77 BPG zuerkenne. Ebenso wenig könne der Vorinstanz gefolgt werden, wenn sie in der Formulierung von § 11 Abs. 1 BPG einen Symmetriezwang für die Dachgestaltung erkenne. Mit der Revision der Dachbauvorschriften habe der Gesetzgeber eine Liberalisierung beabsichtigt, um eine Mobilisierung und Verdichtung von brachliegendem Nutzungspotential zu bewirken. Seien zuvor mehrere Dachgeschosse nur unter einem gemeinsamen Giebeldach zulässig gewesen, seien durch die Revision auch zwei übereinanderliegende Attikageschosse zugelassen worden, ebenso wie eine Dachmischform eines bestehenden oder neu zu erstellenden Dachgiebels über dem Attikageschoss innerhalb

der Dachprofilinie. Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Attikageschosses sei, dass dieses auf der Strassen- und auf der Hofseite hinter das oberste Vollgeschoss zurückgesetzt sei. Diese Vorschrift werfe bei einem vollständig als Attikageschoss ausgestalteten Dachgeschoss keine Schwierigkeiten auf. Wie aber ein Dachgeschoss zu gestalten sei, dass nur auf der einen Seite als Attikageschoss in Erscheinung trete, werde in § 11 Abs. 1 BPG entgegen der Behauptung der Vorinstanz nicht geregelt, schon gar nicht explizit. Bis im Jahr 2017 die revidierte Fassung von § 11 Abs. 1 BPG in Kraft getreten sei, seien die nun abgelehnten Mischformen aus Flach- und Steildach ohne weiteres bewilligt worden. In Bezug auf das Attikageschoss sei dabei verlangt worden, dass dieses gegenüber dem obersten Vollgeschoss zurückgesetzt sei. Zulässig seien demnach Dachgeschosse gewesen, die auf der einen Seite zurückgesetzt und auf der anderen Seite als Steildach mit oder ohne Kniestock angelegt gewesen seien. Dies gelte auch für Dachgeschosse mit einem zurückgesetzten Pultdach. Eine solche Rechtsanwendung sei auch unter den geänderten Dachbauvorschriften des BPG weiterhin sinnvoll und korrekt. Im Zuge der Revision im Jahre 2017 sei in § 11 Abs. 1 BPG einzig die Klammerbemerkung «(Attikageschosse)» eingefügt worden. Wie aus diesem Einschub plötzlich ein explizites Verbot von Mischformen und sogar ein «Symmetriezwang» geworden sein solle, sei anhand des Wortlauts in keiner Weise nachvollziehbar und lasse sich auch nicht aus der Intention des Gesetzgebers ableiten, die Dachbauvorschriften zu liberalisieren. Die Absicht des Gesetzgebers würde vielmehr durch den Symmetriezwang unterlaufen. Auch sei kein städtebaulicher oder ästhetischer Zweck erkennbar, welcher für einen Symmetriezwang sprechen könnte, seien doch die Strassenseite und die Hofseite eines Gebäudes bei der in Basel üblichen geschlossenen Blockrandbebauung von keinem Standort aus gleichzeitig sichtbar. Für die Gestaltung der Dachgeschosse, die für den Zonencharakter relevant seien, könne es somit nie auf die strassen- und hofseitige Symmetrie ankommen. Vielmehr sei relevant, dass sich die Dachgeschosse durch eine geringere Grösse und ihre architektonische Gestaltung von den Vollgeschossen deutlich abheben, was aber für die Strassen- und die Hofseite unabhängig von der jeweils anderen möglich sei.

9. Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat geht in seiner Vernehmlassung nicht näher auf die Argumente der Rekurrentin ein. Aus der eingereichten Stellungnahme der Stadtbildkommission geht hervor, dass die Fachbehörde die durch die Rekurrentin projektierten Gestaltungsvarianten in Bezug auf die vorliegend zur Diskussion stehenden Aspekte als bewilligungsfähig erachtet. Einleitend weist die Stadtbildkommission darauf hin, dass im Rekurs grundsätzliche, den Stadtraum beziehungsweise die Praxis bei der Beurteilung nach § 58 BPG betreffende Fragen aufgeworfen würden. Was die Gestaltung von Dächern angehe, komme dieser aus städtebaulicher Sicht eine grosse Bedeutung zu. Dabei sei entscheidend, dass sich die Dachgeschosse deutlich von den Vollgeschossen abheben und architektonisch untergeordnet in Erscheinung treten würden, damit die Vollgeschosse die Strassenzüge gemäss dem Zonencharakter prägten. § 11 BPG beschreibe die beiden grundlegenden Arten, wie sich Dachgeschosse innerhalb des Zonenprofils entwickeln könnten, nämlich entweder unter einem Steildach oder als zurückgestaffelte Attikageschosse. Die symmetrische Anlage von Dächern sei eine architektonische Lösung unter vielen. Für das Stadtbild sei dabei die Wirkung der Symmetrie vor allem bei freistehenden Gebäuden und in Gebieten mit offener Bebauung relevant. Oft gebe es aber auch bei diesen Bauten Gründe, die gegen eine Symmetrie sprächen, seien es der Kontext, die Einbettung in die Topographie, oder die Besonnung. Die Beurteilung dieser Bauten müsse deshalb spezifisch für den einzelnen Fall vorgenommen werden. Die in Basel vorherrschende Blockrandbebauungen prägten zwei unterschiedliche Stadträume, namentlich die Strassenräume und die Hofräume. Beide Seiten hätten seit jeher unterschiedlichen Ansprüchen zu genügen. Während die Strassenseiten repräsentativer ausgebildet seien und sich grade

auch mit ihren Dächern ins Ensemble des Strassenzuges einzubinden hätten, träten die Häuser zum Hof hin offener und individueller in Erscheinung. So sei es etwa bei Gebäuden mit Mansardendächern üblich, dass diese auf der Hofseite kein Mansardendach aufwiesen, sondern ein Geschoss mit muraler Fassade und Schrägdach.

10. Nach dem Gesagten ist zu klären, ob dem Bau- und Gastgewerbeinspektorat darin gefolgt werden kann, dass sich die durch die Rekurrentin beabsichtigten Gestaltungsvarianten insofern als nicht bewilligungsfähig erweisen, als das Dach strassenseitig jeweils als Steildach und hofseitig als Attika ausgestaltet ist. Bevor dieser Frage nachgegangen wird, ist vorweg zu bemerken, dass sich durch die Baurekurskommission nicht nachvollziehen lässt, weshalb im angefochtenen Vorentscheid stellenweise der Besitzstandsschutz gemäss § 77 BPG thematisiert wird. Dieser wäre dann von Relevanz, wäre die Baute ursprünglich (materiell) rechtmässig erstellt worden, nachträglich aber aufgrund einer Rechtsänderung rechtswidrig geworden. Dass dies bei der streitbezogenen Liegenschaft der Fall sein soll, ist weder ersichtlich noch wird dies durch das Bau- und Gastgewerbeinspektorat geltend gemacht, auch nicht im Rahmen der Vernehmlassung. Mit der rekurrierenden Bauherrschaft ist deshalb davon auszugehen, dass der Besitzstandsschutz im vorliegenden Fall nicht von Relevanz ist.
11. Als Eigentümerin der streitbezogenen Liegenschaft kann sich die Rekurrentin auf die Eigentumsgarantie berufen, die ihr das Recht einräumt, in den Schranken der Rechtsordnung nach Belieben über ihre Sache zu verfügen. Beschränkungen des Eigentums bedürfen als Grundrechtseingriffe einer gesetzlichen Grundlage und müssen durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein. Zudem müssen sie verhältnismässig sein. Der Kerngehalt der Grundrechte bleibt unantastbar (vgl. Art. 36 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR. 101]; BGE 140 I 176 E. 9.3; VGE VD.2016.74 vom 7. Dezember 2016 E. 2.4.1). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich aus den kantonalen Dachbauvorschriften ergibt, dass die durch die Rekurrentin beabsichtigten Dachgestaltungen nicht bewilligungsfähig sind. Diese Frage ist durch Auslegung der einschlägigen Gesetzesbestimmungen zu klären.
12. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut einer Bestimmung (grammatikalische Auslegung). Sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Norm gesucht werden, unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm (historische Auslegung) und ihren Zweck (teleologische Auslegung) sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematische Auslegung) zukommt (vgl. dazu WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, 2012, Rz. 936, m.H.). Selbst von einem klaren Wortlaut kann abgewichen werden, wenn die grammatikalische Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann (vgl. BGE 142 V 402 E. 4.1. m.H.).
13. Das baselstädtische Baurecht kennt mit § 27 BPG eine Norm, die sich explizit zur «Dachgestaltung» äussert und in diesem Zusammenhang – soweit vorliegend relevant – in Absatz 1 festhält, dass die Dachform innerhalb des zum Bauen zur Verfügung stehenden Raumes unter der Dachprofilinie frei gewählt werden darf, wenn sich aus anderen Vorschriften keine Einschränkungen ergeben. Unbestritten ist, dass sich beide Projektvarianten der Rekurrentin innerhalb des zum Bauen zur Verfügung stehenden Raumes unter der Dachprofilinie (Zonenprofil) bewegen. Insoweit erweisen sich beide Projektierungsvarianten als grundsätzlich mit der Regelung von § 27 BPG konform. Wie das Bau- und Gastgewerbeinspektorat zutreffend feststellt, geht der Projektierungsspielraum innerhalb des massgebenden

Profils aber nur so weit, als sich diesbezüglich aus anderen Vorschriften keine Einschränkungen ergeben. Eine solche Einschränkung erkennt das Bau- und Gastgewerbeinspektorat im Hinblick auf die vorliegend zur Diskussion stehenden Gestaltungsvarianten in § 11 BPG, der nach der Auffassung des Bau- und Gastgewerbeinspektorats einen Symmetriezwang statuiert und es damit als unzulässig erklärt, ein Dachgeschoss bloss einseitig (vorliegend hofseitig) als Attika auszugestalten.

14. Gemäss § 11 Abs. 1 BPG werden Dachgeschosse nicht an die zulässige Geschosszahl 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». Nach § 11 Abs. 2 BPG muss das erste Attikageschoss «zu den Wänden auf der Strassen- und auf der Hofseite des obersten Vollgeschosses einen Abstand von je 1,5 m einhalten», wobei dieser Abstand unter bestimmten – für die Beantwortung der hier interessierenden Frage nicht relevanten – Voraussetzungen auf 0,8 m reduziert werden kann.
15. Ob das Bau- und Gastgewerbeinspektorat den von ihm postulierten Symmetriezwang allein schon aus dem Wortlaut dieser Bestimmungen ableitet oder aufgrund der Gesetzesmaterialien, auf die im angefochtenen Vorentscheid ohne Angabe einer genauen Fundstelle verwiesen wird, zu seiner Auslegung gelangt, wird aus dem angefochtenen Entscheid und aus der Stellungnahme des Bau- und Gastgewerbeinspektorats nicht restlos klar. Möglicherweise leitet das Bau- und Gastgewerbeinspektorat aus dem in den Absätzen 1 und 2 von § 11 BPG verwendeten Passus «auf der Strassen- und auf der Hofseite» ab, dass ein nicht an die zulässige Geschosszahl anzurechnendes Attikageschoss nur in der Weise möglich sein soll, dass (mindestens) sowohl auf der Strassen- als auch auf der Hofseite ein Geschossrücksprung äusserlich erkennbar sein muss.
16. Dieser Auslegung ist sicher (und unbestrittenermassen) dahingehend zuzustimmen, dass ein zusätzliches Geschoss, das nur auf der Hofseite zurückgesetzt ist, sich aber auf der Strassenseite in voller Höhe bis zur dortigen Hauptfassade des Gebäudes ausdehnt, so dass es strassenseitig als zusätzliches Vollgeschoss in Erscheinung tritt, nicht als Attikageschoss gelten kann (und damit nicht von der Sonderregelung profitieren kann, wonach ein Attikageschoss nicht an die zulässige Geschosszahl angerechnet wird).
17. Eine ganz andere Frage ist aber, ob diese Regelung einen Symmetriezwang beinhaltet. Diese Frage ist zu verneinen, denn ein solcher Zwang ergibt sich weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn des Gesetzes und auch nicht aus den Materialien. Der Sinn der ganzen Attikageschossregelung besteht im Kern offensichtlich darin, neben dem klassischen Satteldach auch alternative Gestaltungen zuzulassen, solange diese innerhalb des zum Bauen zur Verfügung stehenden Raumes unter der Dachprofilinie bleiben. Dieser Regelungszweck kommt in § 27 Abs. 1 BPG zum Ausdruck, wonach die Dachform innerhalb des zum Bauen zur Verfügung stehenden Raumes unter der Dachprofilinie grundsätzlich frei gewählt werden darf. § 27 Abs. 1 BPG erweist sich damit als die wegleitende Hauptbestimmung zur Gestaltung von Attikageschossen. § 11 BPG ist im Lichte von § 27 Abs. 1 BPG zu lesen, nicht umgekehrt; entgegen der Ansicht der Vorinstanz spielt die Reihenfolge, in der die beiden Bestimmungen im Gesetz angeordnet sind, dabei keine Rolle.
18. Der Grund, weshalb § 11 BPG verlangt, dass ein Attikageschoss zurückgesetzt werden muss, um nicht als anrechenbares Vollgeschoss zu gelten, liegt demnach darin, dass nur mit einem solchen Rücksprung gewährleistet ist, 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.

19. Damit wird klar, dass ein zusätzliches Geschoss, das auf der Hofseite gegenüber dem obersten Vollgeschoss zurückgesetzt ist, auf der Strassenseite aber gar nicht als eigentliches Geschoss mit (zurückversetzter) Vertikalfassade in Erscheinung tritt, sondern durch die Dachschräge der strassenseitigen Satteldachhälfte begrenzt wird, als Attikageschoss gelten kann, das nicht an die zulässige Geschosszahl angerechnet wird. Ein solches Geschoss bleibt nämlich vollständig innerhalb des zum Bauen zur Verfügung stehenden Raumes unter der Dachprofilinie. Ein Grund, weshalb ein solches Geschoss auch strassenseitig mit einer eigenen (zurückversetzten) Vertikalfassade in Erscheinung treten müsste, um als Attikageschoss gelten zu können, ergibt sich aus dem Gesetz nicht, wenn § 11 BPG im Lichte des Regelungszwecks gelesen wird, der in § 27 Abs. 1 BPG zum Ausdruck kommt.
20. Die Rekurrentin macht geltend und die Vorinstanz bestreitet nicht, dass die Praxis des Bau- und Gastgewerbeinspektorats bis zur Liberalisierung der Dachbauvorschriften im Jahr 2016 diesem Gesetzesverständnis entsprach. Asymmetrische Dachgestaltungen im hier diskutierten Sinne ("halbe Attikageschosse") wurden regelmässig bewilligt. Weshalb das Bau- und Gastgewerbeinspektorat seine diesbezügliche Praxis mit der Gesetzesänderung von 2016 änderte, ist nicht verständlich. Der vom Bau- und Gastgewerbeinspektorat im angefochtenen Entscheid postulierte Symmetriezwang lässt sich nämlich nicht aus den Gesetzesmaterialien zur Liberalisierung der Dachbauvorschriften aus dem Jahre 2016 ableiten. Gemäss diesen beschreibt der Gesetzgeber in den Absätzen 1 und 2 von § 11 BPG mit dem vorliegend zur Diskussion stehenden Passus eine von zwei im Kanton Basel-Stadt vorherrschenden Dachgestaltungsformen, nämlich das klassische zurückversetzte Attikageschoss mit Flachdach (vgl. dazu die Ausführungen im Ratschlag Nr. 16.1208.01 vom 17. August 2016 zur Liberalisierung der Dachbauvorschriften, S. 4, und im dazugehörigen Kommissionsbericht Nr. 16.1208.02 vom 2. Dezember 2016, S. 3). Bei der zweiten vorherrschenden Dachgestaltungsform handelt es sich um das Giebeldach mit eingelassenen Terrassen. Indem das Gesetz eine Gestaltungsform umschreibt, schliesst es andere Gestaltungsvarianten nicht aus, umso mehr, als grundsätzlich von einer Gestaltungsfreiheit (§ 27 BPG) auszugehen ist.
21. Soweit der Symmetriezwang daraus abgeleitet werden soll, dass der Gesetzgeber § 11 Abs. 1 BPG um den Zusatz «(Attikageschosse)» ergänzt hat, kann dem nicht gefolgt werden. Aus den Materialien ergibt sich, dass das Ziel dieser redaktionellen Änderung einzig war, den «in der Alltags- und auch der Fachsprache verbreiteten Begriff des Attikageschosses in das BPG aufzunehmen [...], [da] die sperrige Bezeichnung eines hinter das oberste Vollgeschoss zurückgesetzten Dachgeschosses [...] teilweise eher Verwirrung gestiftet als zur Klärung beigetragen [habe]» (vgl. Kommissionsbericht Nr. 16.1208.02, S. 4). Entgegen den Ausführungen im angefochtenen Vorentscheid lässt sich folglich nicht sagen, dass der Gesetzgeber mit dieser redaktionellen Anpassung «jegliche anderslautende Auslegung und/oder Interpretation der Bestimmung für unzulässig» erklären wollte. Im Gegenteil ist davon auszugehen, dass es nicht die Absicht des Gesetzgebers war, die Norm inhaltlich zu ändern, schon gar nicht in einer wesentlichen Art und Weise, was bei der Einführung eines Symmetriezwangs der Fall gewesen wäre. Mit Blick auf die bis zur Gesetzesänderung geltende Praxis, gemäss welcher Mischformen zulässig waren, ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber in den Materialien explizit darauf hingewiesen hätte, wenn er mit der Gesetzesrevision von 2016 einen Symmetriezwang hätte einführen wollen.

22. Schliesslich ist auch kein öffentliches Interesse erkennbar, das einem Symmetriezwang zugrunde liegen könnte, zumal sich das Grundanliegen des Gesetzgebers in Bezug auf die Dachgeschosse und deren Gestaltung auch mit den durch die Rekurrentin vorgesehenen Mischformen erreichen lässt. Auch das Bau- und Gastgewerbeinspektorat vermag nicht darzulegen, welches öffentliche Interesse dem Symmetriezwang zugrunde liegen soll. Das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses wäre aber notwendige Voraussetzung für eine entsprechende behördliche Vorgabe, und zwar unabhängig davon, ob die Bauvorschriften als Eingriff in die Eigentumsgarantie oder aber als Konkretisierung derselben verstanden werden (vgl. dazu GRIFFEL, Bauen im Spannungsfeld zwischen Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, ZBI 103/2002, S. 173 ff., m.H., wonach der Gesetzgeber auch nach Massgabe der Konkretisierungstheorie das öffentliche Interesse zu wahren hat). Soweit am Augenschein in diesem Zusammenhang ausgeführt wird, das dem Symmetriezwang zugrundeliegende öffentliche Interesse liege nicht nur im Stadtbildschutz, sondern ebenso in der Wahrung der Zonenkonformität, sei erwähnt, dass die durch die Rekurrentin beabsichtigten Mischformen diesem Interesse ohne weiteres gerecht werden, hebt sich das Dach doch sowohl strassenseitig als auch hofseitig (im gesetzlich verlangten Umfang) von den darunterliegenden Vollgeschossen ab, womit der Zonencharakter gewahrt wird.
23. Der Umstand, dass die Realisierung einer Mischform ausserhalb von geschlossenen Blockrandbebauungen in städtebaulicher Hinsicht stellenweise eine herausfordernde Bauaufgabe sein dürfte, vermag nichts am Gesagten zu ändern. Ob eine Mischform in städtebaulicher Hinsicht überzeugt, beurteilt sich wie bei sämtlichen baulichen Veränderungen im Einzelfall nach § 58 BPG. Dass mit den vorliegend zur Diskussion stehenden Gestaltungsvarianten der Rekurrentin eine gute Gesamtwirkung erzielt würde, ist unbestritten.
24. 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. Die Rüge der Rekurrentin erweist sich demzufolge als berechtigt. Die im generellen Baugesuch gestellte Frage, ob das Steildach auf der Strassenseite beibehalten werden kann, wenn gleichzeitig auf der Hofseite eine Attikalösung realisiert wird, ist im Grundsatz zu bejahen.

*Zur Frage der Rücksetzung des Attikageschosses*

25. Im angefochtenen Vorentscheid stellte das Bau- und Gastgewerbeinspektorat fest, das erste Attikageschoss müsse grundsätzlich zu den Wänden auf der Strassen- und auf der Hofseite des obersten Vollgeschosses einen Abstand einhalten. Treppenhaus und Liftschacht seien davon unter bestimmten Voraussetzungen ausgenommen. Dies bedeute für die Gestaltungsvarianten der Rekurrentin, die Rückstaffelung der Attikafassade im ersten Dachgeschoss berechne sich ab den Wänden (Hauswand, Aussenwand) des darunterliegenden Vollgeschosses (Dämmperimeter). Daraus folge, dass sowohl im Erker- als auch im Loggiabereich die Hauswand des darunterliegenden Vollgeschosses relevant sei.
26. Gegen diese Feststellungen setzt sich die Rekurrentin zur Wehr. Der Sinn von § 11 Abs. 1 und 2 BPG liege darin, dass sich ein Dachgeschoss durch eine geringere Grösse und durch die architektonische Gestaltung von den Vollgeschossen deutlich abhebe. Damit werde vermieden, dass sich Dachgeschosse als weitere, überzählige Vollgeschosse präsentierten und dadurch den Zonencharakter unterliefen. Die Verpflichtung zur Rückstaffelung von Attikageschossen habe eine «vergleichsprojektähnliche» Funktion, indem durch sie die

Grundfläche des zulässigen Dachgeschosses bestimmt werden könne. Durch den Spielraum in der Projektierung gemäss § 11 Abs. 2 BPG werde klargestellt, dass die tatsächliche Gestaltung des Dachgeschosses nicht dem rechnerischen «Vergleichsprojekt» entsprechen müsse. Somit überwiege bei der Verpflichtung zur Rückstaffelung der gestalterische Charakter, indem dadurch der Zonencharakter gewahrt werde. Die Wände der Vollgeschosse bildeten die Bauflucht. Diese müsse strassenseitig auf die Baulinie gestellt werden und das Erscheinungsbild des Gebäudes dominieren (§ 28 Abs. 1 BPG). Auch hofseitig bestehe grundsätzlich eine Bauflucht, welche die hintere Fassade dominiere und in der Regel durch die zulässige Bautiefe bestimmt werde (§ 14 BPG). Von diesen Baufluchten müsse sich das zurückgesetzte Dachgeschoss abheben, um gestalterisch von den Vollgeschossen unterscheidbar zu sein. Dachgeschosse seien vom Grundsatz her silhouettenbildend und hätten einen beruhigten Gebäudeabschluss zum Ziel. Umgekehrt folge daraus, dass Bauteile, welche für die Baufluchten nicht massgebend seien, für die Rückstaffelung der Dachgeschosse nicht relevant seien. Sie enthielten keine Wände, gegenüber welchen die Rückstaffelung der Dachgeschosse zu erfolgen habe. Zu diesen irrelevanten Bauteilen gehörten vorragende Bauteile wie Erker, Risalite, Balkone oder eingezogene Bauteile wie Loggien, was bedeute, dass gegenüber den Frontseiten dieser Bauteile keine Rückstaffelung erfolgen müsse.

27. In seiner Vernehmlassung weist das Bau- und Gastgewerbeinspektorat wiederholt darauf hin, dass im Hinblick auf die Rückstaffelung des Attikageschosses nicht die Bauflucht massgebend sei, sondern die Wände (Dämmperimeter) des obersten Vollgeschosses.
28. Die Stadtbildkommission lässt sich dahingehend vernehmen, dass mit «Wand» aus städtebaulicher und architektonischer Sicht nur die Hauptfassade der Vollgeschosse gemeint sein könne. Der Hauptgebäudekörper stehe strassenseitig in der Regel auf der Baulinie. Andere untergeordnete Bauteile wie Erker und Risalite ragten darüber hinaus oder seien als Loggien gegenüber der Baulinie eingezogen. Die gesetzlich geforderte Unterordnung der Attikageschosse (gegenüber den Vollgeschossen) müsse sich logischerweise ebenfalls ausschliesslich auf diese Aussenwand beziehen. Müssten sich Attikageschosse auch an anderen untergeordneten Baufluchten orientieren, entstünde ein System von nicht mehr nachvollziehbaren Hierarchien. Ein Ziel der Zonenvorschriften liege auch darin, dass übergeordnete Regeln lesbar würden und zu einer guten, ruhigen Gesamtwirkung beitragen würden. Dafür sei eine ruhige, nicht von Vor- und Rücksprüngen gegliederte Ausformung der Dächer sehr wichtig. Aufgrund dessen stützte die Stadtbildkommission die Ansicht der Rekurrentin, wonach die Rückstaffelung des Attikageschosses unabhängig vom Vorhandensein von Erkern und Loggien von der Fassadenflucht der Vollgeschosse aus gemessen werde.
29. § 11 Abs. 1 BPG spricht in allgemeiner Weise davon, dass das Attikageschoss auf der Strassen- und der Hofseite «*hinter das oberste Vollgeschoss zurückgesetzt*» werden muss. In § 11 Abs. 2 BPG wird der gesetzlich geforderte Rücksprung konkretisiert und festgehalten, dass dieser strassen- und hofseitig «*zu den Wänden [...] des obersten Vollgeschosses*» zu erfolgen hat.
30. Dem gesetzlich für Attikageschosse geforderten Rücksprung liegt gemäss den oben stehenden Ausführungen die städtebauliche Idee zu Grunde, 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.

31. Wie im Rekurs zu Recht geltend gemacht wird, ist im Hinblick auf den vorliegend zur Diskussion stehenden Rücksprung zu beachten, dass die hofseitige Bauflucht eines Baukörpers im Blockrandbereich durch die zulässige Gebäudetiefe bestimmt wird, die sich aus §§ 14 ff. BPG ergibt. Die Vollgeschosse eines Baukörpers erreichen dabei hofseitig in aller Regel das durch die zulässige Gebäudetiefe vorgegebene Mass. Speziell in Bezug auf den Aspekt der Bauflucht wird in § 28 Abs. 1 BPG unter dem Titel «Beschränkungen des Projektierungsspielraumes» statuiert, dass die Bauflucht von Gebäuden durch die an der Baulinie stehenden Teile der Gebäudewände dominiert werden muss. Vor oder hinter der Baulinie liegende Gebäudeteile müssen sich in die Fassaden einordnen. Aus dieser Vorschrift, die sich auf die Strassenfassade bezieht, lässt sich ableiten, dass es die Intention des Gesetzgebers war, sicherzustellen, dass die Bauflucht der Vollgeschosse einheitlich erscheinen soll mit dem Ziel klarer und einheitlicher Strassenzüge. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die Gebäudewände beziehungsweise die Fassaden der Vollgeschosse die Bauflucht dominieren. Vor und hinter diesen Fassaden liegende Gebäudeteile müssen sich in die Fassaden einordnen. Wenn § 11 Abs. 2 BPG also nach einem Rücksprung des Attikageschosses «zu den Wänden [...] des obersten Vollgeschosses» verlangt, dann erscheint es mit den Überlegungen der Rekurrentin und der Stadtbildkommission korrekt, 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. Bildet nach dem Gesagten – aussergewöhnliche Konstellationen ausgenommen – strassenseitig die dominierende Fassadenflucht die massgebende Referenz für den gesetzlich geforderten Rücksprung, ist nicht einzusehen, weshalb dieselben Überlegungen nicht auch für die Hofseite übertragbar sein sollen. Aufgrund dessen ist der Rekurrentin auch in diesem Punkt zu folgen und der Rekurs gutzuheissen. Die im generellen Baubegehren gestellte Frage, welche Bauflucht für die Berechnung der hofseitigen Attikaausbildung relevant sei, ist dahingehend zu beantworten, dass die dominierende Fassadenflucht des obersten Vollgeschosses relevant ist.

#### *Fazit und Kosten*

32. Zusammenfassend erweisen sich die Rügen als begründet, weshalb der Rekurs gutzuheissen ist. Der angefochtene Vorentscheid ist aufzuheben und die Sache ist zum Erlass eines neuen Vorentscheids im Sinne der Erwägungen an das Bau- und Gastgewerbeinspektorat zurückzuweisen. Entsprechend diesem Ausgang des Verfahrens hat das Bau- und Gastgewerbeinspektorat der anwaltlich vertretenen Rekurrentin eine Parteientschädigung in der Höhe von CHF 1'700.— zzgl. 7.7 % MWST (CHF 130.90) zu bezahlen.

**DEMNACH ERKENNT DIE BAUREKURSKOMMISSION:**

- ::/:**
- 1. In Gutheissung des Rekurses wird der angefochtene Vorentscheid aufgehoben und die Sache wird zum Erlass eines neuen Vorentscheids im Sinne der Erwägungen an das Bau- und Gastgewerbeinspektorat zurückgewiesen.**
  - 2. Der Rekurrentin wird eine Parteienschädigung in der Höhe von CHF 1'700.— zzgl. 7.7 % MWST (CHF 130.90) zu Lasten des Bau- und Gastgewerbeinspektorats zugesprochen.**

Baurekurskommission Basel-Stadt



Simon Kaufmann  
Juristischer Sekretär

Verteiler

- Rekurrentin
- Rekursgegnerin
- Stadtbildkommission (Kopie)

Rechtsmittelbelehrung

Gegen den vorliegenden Entscheid kann beim Verwaltungsgericht (St. Alban-Vorstadt 25, 4052 Basel) Rekurs erhoben werden. Der Rekurs ist innert 10 Tagen nach Zustellung des Entscheides schriftlich anzumelden. Innert 30 Tagen, vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die Rekursbegründung einzureichen, welche die Rechtsbegehren und deren Begründung mit Angabe der Beweismittel zu enthalten hat.