



rechtskräftig

ENTSCHEID

vom 22. Februar 2017
versandt am 3. März 2017

BAU- UND GASTGEWERBE- INSPEKTORAT BASEL-STADT	
FALL NR.:	9084 075
E:	- 6. März 2017
AN:	
ZUR:	FRIST:

Es wirken mit:

[REDACTED]

In der Rekursache

[REDACTED]

Rekurrierende

gegen

Bau- und Gastgewerbeinspektorat, Rittergasse 4, 4001 Basel

Rekursgegnerin

betreffend

Verfügung des Bau- und Gastgewerbeinspektorats vom 19. Mai 2016 (BEANST 9'084'075) in Sachen mögliche Bewilligungspflicht der Küchen- und Badsanierung, [REDACTED], Basel

SACHVERHALT:

- A. Mit Schreiben vom 12. Januar 2016 gelangte das Bau- und Gastgewerbeinspektorat an die Immobilienverwaltung der Liegenschaften [REDACTED] und [REDACTED] und ersuchte diese um eine gemeinsame Begehung, die der Feststellung dienen sollte, ob und inwieweit Arbeiten im Zusammenhang mit stattgefundenen Küchen- und Badsanierungen baubewilligungspflichtig sind. Am 21. Januar 2016 fand die Begehung statt, in deren Folge das Bau- und Gastgewerbeinspektorat die Eigentümerschaft unter Hinweis auf die baurechtlichen Vorschriften zur Einreichung eines nachträglichen Baubegehrens durch eine Fachperson aufforderte (Schreiben vom 25. Januar 2016). Mit Eingabe vom 4. April 2016 stellte sich die inzwischen anwaltlich vertretene Eigentümerschaft gegenüber dem Bau- und Gastgewerbeinspektorat auf den Standpunkt, bei den ausgeführten Arbeiten habe es sich um eine reine Pinselrenovation gehandelt, die weder nach den massgeblichen bundesrechtlichen noch kantonalrechtlichen Vorschriften eine Baubewilligungspflicht begründe, weshalb man auf die Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs verzichte. Am 18. April 2016 wurde die Eigentümerschaft durch das Bau- und Gastgewerbeinspektorat erneut zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs bis zum 6. Mai 2016 aufgefordert. Da dieser Aufforderung keine Folge geleistet wurde, erliess das Bau- und Gastgewerbeinspektorat am 19. Mai 2016 eine entsprechende Verfügung, in der sie die Eigentümerschaft dazu aufforderte, „für die umfangreiche Küchen-Bad-Sanierung [...] von einer verantwortlichen Fachperson ein nachträgliches Baugesuch einzureichen.“
- B. Am 30. Mai 2016 erhob die Eigentümerschaft gegen die Verfügung vom 19. Mai 2016 Rekurs. Die Rekursbegründung wurde am 17. Juni 2016 eingereicht, worin unter Kostenfolge zu Lasten der Vorinstanz um Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Feststellung dahingehend ersucht wurde, dass die auf der streitbezogenen Liegenschaft vorgenommenen Arbeiten bewilligungsfrei zulässig seien. Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat liess sich am 4. Juli 2016 schriftlich zur Rekursbegründung vernehmen, wobei es sich unter anderem auf eine ständige Praxis bezog und zum Nachweis derselben einen 14-seitigen Ausdruck aus der behördeninternen Datenbank einreichte. Da die einzelnen Seiten des Ausdrucks den gleichen Inhalt aufwiesen, wurde das Bau- und Gastgewerbeinspektorat mit Instruktionsverfügung vom 16. Februar 2017 erneut um Einreichung der Beilage gebeten, was am 17. Februar 2017 geschah. Dem Rechtsvertreter der Rekurrierenden wurde die Eingabe am 20. Februar 2017 (vorab per E-Mail) zugestellt.
- C. Am 22. Februar 2017 fand eine Augenscheinverhandlung statt, an der neben den Mitgliedern der Baurekurskommission die Rekurrierenden [REDACTED] deren Rechtsvertreter, der Projektverfasser und die Leiterin des Bau- und Gastgewerbeinspektorats teilnahmen. Nach ersten Ausführungen der Parteien vor der Liegenschaft [REDACTED] begaben sich die Anwesenden in eine Wohnung im 2. OG der Liegenschaft, wo die bereits ausgeführten Bauarbeiten in Küche und Bad besichtigt werden konnten. Der Augenschein wurde im Keller fortgesetzt, wo weitere bereits ausgeführte Arbeiten beschrieben und besichtigt wurden. Schliesslich erhielten die Parteien vor der Liegenschaft erneut Gelegenheit zur Erläuterung ihres Standpunkts. Auf die einzelnen mündlichen Ausführungen, das am Augenschein Angetroffene sowie auf das schriftlich Vorgetragene wird in der nachfolgenden Entscheidungsbegründung eingegangen, soweit dies notwendig erscheint.

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]). Die angefochtene Verfügung stützt sich auf Bauvorschriften. Daraus folgt 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 rekurrierende Person durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (vgl. [REDACTED] Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, 2008, S. 497 ff.; [REDACTED], 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.; [REDACTED] Aus der Rekurspraxis zum baselstädtischen Raumplanungs- und Baurecht, in: BJM 1990, S. 4). Als Adressaten der angefochtenen Verfügung erfüllen die Rekurrierenden die genannten Voraussetzungen. Sie sind zur Führung des vorliegenden Rekurses legitimiert.
3. Gegen die Verfügung vom 19. Mai 2016, zugestellt am 23. Mai 2016, erhoben die Rekurrierenden am 30. Mai 2016 Rekurs, den sie am 17. Juni 2016 begründeten. Die Eingaben entsprechen den Form- und Fristenfordernissen gemäss § 16 Abs. 1 und 2 VRPG in Verbindung mit § 5 Abs. 4 BRKG. Auf den Rekurs ist somit einzutreten.
4. Die Kognition der Baurekurskommission richtet sich nach § 5 Abs. 2 BRKG. Demnach prüft sie die Rekurssache in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht umfassend. Dabei ist sie weder an die Beurteilung des Projektes durch die Vorinstanz bzw. Fachbehörde noch an die Vorbringen der privaten Parteien gebunden.

Materielles

5. Strittig und durch die Baurekurskommission zu prüfen ist vorliegend die Frage, ob die im Zusammenhang mit Bad- und Küchensanierungen in sämtlichen Wohnungen auf der Liegenschaft [REDACTED] und [REDACTED] ausgeführten Arbeiten der Baubewilligungspflicht unterstehen. Gemäss der kantonalen Einwohnerkontrolle befinden sich in den vier Wohnhäusern insgesamt 36 Wohnungen. In tatsächlicher Hinsicht sind sich die Parteien grundsätzlich einig über den Umfang der zu beurteilenden Bauarbeiten. In den Küchen und Bädern wurden sämtliche Apparaturen und Einrichtungen entfernt und durch neue ersetzt, wobei mit entsprechenden Vormauerungen eine optimale Einpassung derselben in die bestehenden Räume erreicht und dafür gesorgt wurde, dass sämtliche Anschlussleitungen unter Putz geführt werden konnten. Im Zuge der Sanierungsarbeiten wurden sämtliche Steigzonen geöffnet, die bisherigen Leitungen entfernt und neue Leitungen gezogen. Abschliessend wurden sämtliche Steigzonen brandschutztechnisch wieder abgeschottet und verschlossen (vgl. Rekursbegründung, Ziff. 2.2; Rekursantwort, S. 1 f.). Dies wird anlässlich der Augenscheinverhandlung auch durch den Projektverfasser bestätigt, der unter anderem darauf hinweist, die „Schächte“ seien geöffnet und nach Erneuerung der Leitungen wieder den „neuesten Vorschriften“ entsprechend verschlossen worden. Neben dem Gesagten sind sich die Parteien auch insoweit einig, als die Kanalisations- bzw. Entwässerungsproblematik (Bewilligung des Tiefbauamts vom 7. Mai 2015) und die im Eingangsbereich der Wohnungen vorgenommenen Veränderungen (Maler- und Plattenlegerarbeiten) für die Frage der Baubewilligungspflicht nicht von Relevanz sind. Unbestritten ist sodann, dass keine nach aussen in Erscheinung tretenden baulichen Veränderungen vorgenommen wurden.
6. Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat stützt seine Verfügung auf § 26 Abs. 2 lit. a der Bau- und Planungsverordnung vom 19. Dezember 2000 (BPV; SG 730.110). In der Vernehmlassung vom 4. Juli 2016 führt es zudem § 13 Abs. 1 lit. b der Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung vom 15. Januar 2009 (ABPV; SG 730.115) ins Feld, wonach geringfügige bauliche Änderungen im Gebäudeinneren, welche nicht zu einer Gefährdung der Brandsicherung führen, im Meldeverfahren geprüft werden. Da im vorliegenden Fall bauliche Veränderungen mit Wirkung bezüglich des Brandschutzes erfolgt seien, müssten diese im vereinfachten Baubewilligungsverfahren geprüft werden. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht sei zu beachten, dass es dem Kanton anheimgestellt sei, die bundesrechtlichen Minimalvorgaben für die Baubewilligungspflicht enger (recte: weiter) zu fassen als dies das Bundesrecht tue. Gemäss ständiger Praxis des Bau- und Gastgewerbeinspektorats würden Umbauvorhaben, bei denen die Küche und Bäder tiefgreifend saniert würden, im vereinfachten oder – wenn sie kombiniert würden mit nach Aussen in Erscheinung tretenden Bauteilen wie z.B. Gauben – im regulären Baubewilligungsverfahren geprüft. Diese Praxis lasse sich einem Ausdruck der behördeninternen Datenbank entnehmen, der 358 Projekte betreffend die Sanierungen von Küchen und Bädern aufführe.
7. Gemäss den Rekurrierenden seien die ausgeführten Bauarbeiten bewilligungsfrei zulässig. Der Bund schreibe in Art. 22 Abs. 1 RPG die Baubewilligungspflicht für Änderungen bzw. Erneuerungen vor, welche über das übliche Mass einer Renovation hinausgingen. Zwar könne das kantonale Recht weitergehende Bewilligungserfordernisse aufstellen, dies sei vorliegend allerdings nicht der Fall. So bedürften gemäss § 28 Abs. 1 lit. c BPV Bauvorhaben, bei denen kein schutzwürdiges Interesse an einer vorgängigen Kontrolle bestehe, keiner Baubewilligung. Demgemäss sei gemäss § 14 Abs. 1 lit. c ABPV der Einbau von Haushaltsapparaten und Inneneinrichtungen nicht gewerblicher Art bewilligungsfrei zulässig. Nach § 14 Abs. 1 lit. g ABPV ebenfalls von der Bewilligungspflicht befreit seien nach aussen nicht in Erscheinung tretende Leitungen für Wasser und Energie. Da die genannten Arbeiten im Rahmen ei-

ner üblichen Renovation ausgeführt würden, gehe das kantonale Recht in diesem Punkt nicht über die bundesrechtlichen Anforderungen hinaus. Dass übliche Renovationsarbeiten nicht der Baubewilligungspflicht unterstünden, gelte auch für den Fall, dass Fallstränge erneuert würden. Dies sei grundsätzlich nur möglich, wenn die Durchdringungen der Brandabschnitte geöffnet und nach Vornahme der Bauarbeiten wieder fachgerecht verschlossen würden. Führt dies allein zur Baubewilligungspflicht, würde § 14 Abs. 1 lit. g ABPV obsolet.

8. Gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Von Bundesrechts wegen sind Neubauten, Wiederaufbauten, Ersatzbauten, Umbauten, Anbauten, Zweckänderungen und Sanierungen, die über das übliche Mass einer Renovation hinausgehen, bewilligungspflichtig (vgl. BGer 1C_157/2011 vom 21. Juli 2011 E. 3.1; 1C_12/2007 vom 8. Januar 2008 E. 2.2; RUCH, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2010, Art. 22 Rz. 32; [REDACTED] in: Handkommentar Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 22 Rz. 17). Von Bundesrechts wegen nicht baubewilligungspflichtig sind hingegen Unterhaltsarbeiten, kleinere Reparaturen sowie Erneuerungen, die das übliche Mass einer Renovation nicht überschreiten (vgl. [REDACTED], a.a.O., Rz. 35; [REDACTED], a.a.O., Rz. 18; [REDACTED], FHB Öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 2.102). Den Kantonen bleibt es vorbehalten, über den bundesrechtlichen Mindeststandard hinauszugehen und weitere Vorhaben und Vorgänge der Bewilligungspflicht zu unterstellen (vgl. BGer 1C_157/2011 vom 21. Juli 2011 E. 3.1), weshalb sie beispielsweise auch Unterhaltsarbeiten und Reparaturen als bewilligungspflichtig erklären dürfen (vgl. [REDACTED] a.a.O., Rz. 2.111 f.). Erweist sich ein Vorhaben als bewilligungspflichtig im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG, bleibt kein Raum für eine anders lautende kantonale Regelung (VGE VD.2009.671 vom 4. Juni 2010 E. 2.2 mit Hinweisen). Stützt sich die Baubewilligungspflicht dagegen auf kantonales Recht, kann im Ergebnis offen bleiben, ob das Vorhaben bzw. der Vorgang auch von Bundesrechts wegen baubewilligungspflichtig ist. Da die Baubewilligungspflicht eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung darstellt, muss sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (vgl. [REDACTED], a.a.O., Rz. 23; in Bezug auf die über das Bundesrecht hinausgehende Bewilligungspflicht: [REDACTED], a.a.O., Rz. 18). Vor diesem Hintergrund ist nachfolgend die Frage zu beantworten, ob die umstrittenen baulichen Massnahmen der Baubewilligungspflicht unterliegen, wobei zunächst auf das kantonale Recht einzugehen sein wird.
9. Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat leitet die Baubewilligungspflicht – im Umkehrschluss – aus § 13 Abs. 1 lit. b ABPV ab. Die Bestimmung stellt eine Ausführungsbestimmung von § 27 BPV (Meldepflichtige Bauten und Anlagen) dar und hält fest, dass für geringfügige bauliche Änderungen im Gebäudeinneren, welche nicht zu einer Gefährdung der Brandsicherung führen, eine Meldung an das Bau- und Gastgewerbeinspektorat genügt. Die unterschiedlichen baurechtlichen Verfahrensarten folgen in Abhängigkeit von der Bedeutung des zu beurteilenden Vorhabens einem Stufenbau (vgl. §§ 26 ff. BPV: ordentliches Bewilligungsverfahren als Regelfall; vereinfachtes Bewilligungsverfahren bei Vorhaben von geringer Bedeutung; Meldeverfahren bei geringfügigen Bauvorhaben; ohne vorgängige Bewilligung und Meldung u.a. dann, wenn kein schutzwürdiges Interesse an einer vorgängigen Kontrolle besteht). Ausgehend davon ist mit dem Bau- und Gastgewerbeinspektorat im Hinblick auf § 13 Abs. 1 lit. b ABPV festzustellen, dass ein Vorhaben im Gebäudeinneren, das zu einer Gefährdung der Brandsicherheit führt, nicht im Meldeverfahren, sondern im – eine Stufe darüber liegenden – vereinfachten Baubewilligungsverfahren zu überprüfen ist.
10. Im Rahmen der vorliegend interessierenden Sanierungsarbeiten wurden sämtliche Steigzonen zum Zwecke des Leitungersatzes geöffnet und wieder abgeschottet und verschlossen.

Dass diese baulichen Massnahmen brandschutztechnisch bzw. -rechtlich von Relevanz sind, wird durch die Rekurrierenden zu Recht nicht in Frage gestellt. Mehrfach weisen sie selbst auf brandschutztechnische Abschottungen und darauf hin, dass die Arbeiten den „neuesten Vorschriften“ entsprechend ausgeführt worden seien. Was diesen Hinweis auf eine fachmännische Ausführung der Arbeiten anbelangt, von welcher aufgrund der am Augenschein angebotenen Verhältnisse wohl ausgegangen werden darf, gilt es zu beachten, dass zwischen der Bewilligungspflicht und der Bewilligungsfähigkeit eines Vorhabens unterschieden werden muss. Selbst wenn ein Vorhaben offensichtlich bewilligungsfähig ist, dispensiert dies nicht vom Durchlaufen des Baubewilligungsverfahrens [REDACTED] a.a.O., Rz. 2.96). So ist es gerade der Sinn und Zweck des Baubewilligungsverfahrens, zu prüfen, ob ein Vorhaben in Übereinstimmung mit den massgeblichen materiell-rechtlichen Bestimmungen ausgeführt wird bzw. (im Falle des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens) ausgeführt wurde.

11. Bei der Sicherheit der Bewohner handelt es sich um ein evidentes öffentliches Interesse. Dieses rechtfertigt, die ausgeführten Arbeiten, die vorliegend auch in quantitativer Hinsicht ein erhebliches Ausmass erreichen, im vereinfachten Baubewilligungsverfahren auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen. Es ist notorisch, dass es infolge mangelhaft ausgeführter brandschutztechnischer Abschottungen zu Bränden kommen kann. Aufgrund dessen besteht ein gewichtiges Interesse daran, dass diese und vergleichbare Arbeiten durch eine Fachperson ausgeführt und entsprechende Pläne bei der Baubewilligungsbehörde zur Prüfung eingereicht werden. Dieses Vorgehen liegt letztlich auch im Interesse der Bauherrschaft selbst, da mit der Durchführung eines formellen Verfahrens – auch im Hinblick auf allfällige Verantwortlichkeiten – für eine vollständige Dokumentation der baulichen Veränderungen gesorgt ist. Schliesslich darf in Anbetracht des soeben beschriebenen Interesses an der Durchführung eines vereinfachten Baubewilligungsverfahrens ohne weiteres von der Verhältnismässigkeit der angefochtenen Verfügung ausgegangen werden.
12. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Bau- und Gastgewerbeinspektorat die rekurrierende Bauherrschaft zu Recht zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs aufgefordert hat. Da sich die Baubewilligungspflicht im vorliegenden Fall aus dem kantonalen Recht ergibt, kann an dieser Stelle offen bleiben, ob die ausgeführten Arbeiten auch von der bundesrechtlich geregelten Baubewilligungspflicht erfasst sind.
13. Der Vollständigkeit halber bleibt darauf hinzuweisen, dass auch die in der Rekursbegründung angeführten Vorschriften (§ 14 Abs. 1 ABPV) nicht zu einem anderen Ergebnis führen. Davon, dass der Einbau von Haushaltapparaten und Inneneinrichtungen nicht gewerblicher Art (Abs. 1 lit. c) keine Baubewilligungspflicht begründet, geht auch das Bau- und Gastgewerbeinspektorat aus. Ferner gibt es durchaus Arbeiten, die nach aussen nicht in Erscheinung tretende Leitungen für Wasser und Energie (Abs. 1 lit. g) betreffen, jedoch keine Auswirkungen auf den Brandschutz haben. Mit anderen Worten führt die Bestätigung der Baubewilligungspflicht für die hier interessierenden Arbeiten nicht dazu, dass § 14 Abs. 1 lit. g ABPV obsolet würde. Auch § 28 BPV, auf den sich § 14 Abs. 1 ABPV stützt, lässt vorliegend auf die Baubewilligungspflicht schliessen. Gemäss dieser Bestimmung darf ein Vorhaben ohne vorgängige Bewilligung oder Meldung ausgeführt werden, wenn ein schutzwürdiges Interesse an einer vorgängigen Kontrolle nicht besteht (§ 28 Abs. 1 lit. c BPV). Im Gegenteil dazu ist im vorliegenden Fall von einem gewichtigen Interesse an der Überprüfung der bereits ausgeführten Arbeiten auszugehen (vgl. Ziff. 11 hiervor).
14. Aufgrund des Gesagten erweist sich der Rekurs als unbegründet, weshalb er abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Rekurrierenden in Anwendung von § 30 Abs. 1 VRPG in Verbindung mit § 5 Abs. 4 BRKG in solidarischer Haftung die Verfahrenskosten, die vorliegend in Höhe von CHF 1'600.— ausfallen.

DEMNACH ERKENNT DIE BAUREKURSKOMMISSION:

- ://: 1. Der Rekurs wird abgewiesen.
2. Den Rekurrierenden wird in solidarischer Haftung eine Spruchgebühr in Höhe von CHF 1'600.— auferlegt.

Baurekurskommission Basel-Stadt



Verteiler

- Rekurrierende
- Rekursgegnerin

Rechtsmittelbelehrung

Gegen den vorliegenden Entscheid kann beim Verwaltungsgericht (Bäumleingasse 1, 4051 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.

