

ENTSCHEID
DER
BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2014/133

Bern, 29. Januar 2015

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn **X.** _____
Beschwerdeführer

und

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Ittigen, Gemeindeverwaltung



betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Ittigen vom 31. Oktober 2014 (Baugesuch Nr. 2014/33; Satteldach mit Photovoltaikanlage)

I. Sachverhalt

1. Der Beschwerdeführer reichte am 27. März 2014 bei der Gemeinde Ittigen ein Baugesuch ein für das Erstellen eines Satteldaches auf dem bestehenden Mehrfamilienhaus auf der Parzelle Ittigen Grundbuchblatt Nr. Z. _____ sowie für eine Fotovoltaikanlage auf beiden Dachseiten. Das neue Dach soll über der Betondecke des bestehenden Flachdaches erstellt werden.

Nachdem die zur Beratung bei Fragen des Ortsbildes und der Baugestaltung zuständige Fachstelle der Gemeinde Ittigen das Vorhaben negativ beurteilte, reichte der Beschwerdeführer im August 2014 eine Projektänderung ein (Pläne vom 16. Juli 2014). Diese sieht vor, dass die Neigung des Satteldaches nicht wie zunächst geplant 20 Grad, sondern nur fünf Grad beträgt. Die Fachstelle beurteilte auch das geänderte Projekt

negativ. Daraufhin erteilte die Gemeinde Ittigen mit Entscheid vom 31. Oktober 2014 den Bauabschlag.

2. Dagegen reichte der Beschwerdeführer am 27. November 2014 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Er beantragt die Aufhebung des Gesamtentscheides vom 31. Oktober 2014 und die Erteilung der Baubewilligung. Er macht insbesondere geltend, ein Dach mit einer Neigung von fünf Grad sei optisch kaum von einem Flachdach zu unterscheiden und füge sich gut ins Orts- und Quartierbild ein. Zudem würden die Vorteile des Vorhabens in Bezug auf nachhaltige Sanierung und Energiegewinnung überwiegen.

3. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Auf die Rechtsschriften wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Ein Bauabschlag kann nach Art. 40 BauG² innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtentscheid zuständig.

b) Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchsteller, die Einsprecher im Rahmen ihrer Einsprachegründe und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 40 Abs. 2 BauG). Der Beschwerdeführer, dessen Baugesuch abgewiesen wurde, ist durch den vorinstanzlichen Entscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

¹ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191)

² Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721)

2. Dachgestaltung

a) Die Gemeinde hat dem Bauvorhaben die Baubewilligung verweigert mit der Begründung, das Vorhaben widerspreche sowohl ihren allgemeinen Gestaltungsvorschriften als auch den Vorschriften zur Dachgestaltung. Sie verweist in der Begründung ihres Entscheides auf die Beurteilung ihrer Fachstelle und hält insbesondere fest, mit der Erstellung eines Satteldaches würde das einheitliche Erscheinungsbild der bestehenden Flachdachsiedlung aufgebrochen.

Der Beschwerdeführer dagegen vertritt die Auffassung, ein Satteldach mit einer Dachneigung von fünf Grad unterscheide sich optisch kaum von einem Flachdach und passe gut ins Orts- und Quartierbild. Es stimme nicht, dass im Quartier eine einheitliche Bebauung mit Flachdachhäusern bestehe. So befänden sich auf der dem Bauvorhaben gegenüberliegenden Strassenseite zwei Liegenschaften mit Walmdächern. Auch die von der Gemeinde genannte Siedlung, bestehend aus neun dreigeschossigen Mehrfamilienhäusern, sei alles andere als einheitlich gebaut. Die Gebäude seien kreuz und quer auf dem Areal angeordnet und hätten unterschiedliche Dimensionen und Formen. Von einer gestalterischen Einheit von besonders siedlungsplanerischer und architektonischer Qualität könne kaum gesprochen werden. Weiter sei zu berücksichtigen, dass die Sanierung eines Flachdaches nicht nachhaltig sei, da ein solches Dach immer wieder rinne. Ein Satteldach aus Blech dagegen sei langlebig.

b) Bauten und Anlagen dürfen Landschaften, Orts- und Strassenbilder nicht beeinträchtigen (Art. 9 Abs. 1 BauG). Diese Vorschrift stellt die „ästhetische Generalklausel“ im Sinne eines allgemeinen Beeinträchtigungsverbots dar. Eine Beeinträchtigung liegt vor, wenn ein Bauvorhaben einen Gegensatz zur bestehenden Überbauung schafft, der erheblich stört. Die Gemeinden dürfen eigene Ästhetikvorschriften erlassen, die über die kantonalen Vorschriften hinausgehen können. Derartige Vorschriften müssen, um selbständige Bedeutung zu erlangen, konkreter gefasst sein als die

Anordnungen des kantonalen Rechts, sie dürfen Letztere nicht bloss allgemein anders formulieren.³

Das Baureglement der Gemeinde Ittigen (GBR⁴) enthält folgende Bestimmungen zur Gestaltung von Bauten und Anlagen:

411

¹ Bauten, Anlagen und Aussenräume sind so zu gestalten, dass zusammen mit ihrer Umgebung eine gute Gesamtwirkung entsteht. Die Gestaltung soll zudem ehrlich und zeitgemäss sowie dem Standort, der Nutzung und der Bedeutung der Bauaufgabe angemessen sein.

² Bei der Beurteilung der guten Gesamtwirkung sind insbesondere zu berücksichtigen:

- die prägenden Elemente und Merkmale des Strassen-, Quartier-, Orts- und Landschaftsbildes,*
- die bestehende und bei Vorliegen einer entsprechenden Planung auch die beabsichtigte Gestaltung der benachbarten Bebauung,*
- Standort, Stellung, Form, Proportionen und Dimensionen der Bauten und Anlagen,*
- die Fassaden- und Dachgestaltung sowie die Materialisierung und Farbgebung,*
- die Gestaltung der Aussenräume, insbesondere des Vorlandes und der Begrenzungen gegen den öffentlichen Raum,*
- die Gestaltung der Verkehrserschliessung, Abstellplätze und Eingänge.*

414

Die Dachgestaltung hat sich nach den ortsüblichen oder vorherrschenden Merkmalen zu richten, welche das Strassen-, Quartier- oder Ortsbild prägen.

Diese Bestimmungen gehen weiter als Art. 9 Abs. 1 BauG; ihnen kommt daher selbständige Bedeutung zu.

c) Der in Ziff. 411 GBR verwendete Begriff „gute Gesamtwirkung“ ist ein unbestimmter kommunaler Gesetzesbegriff, bei dessen Auslegung die kommunalen Behörden einen gewissen Beurteilungsspielraum haben. Wo eine Gemeinde zum Erlass von Rechtsnormen berechtigt ist, steht ihr grundsätzlich auch bei deren Anwendung und Auslegung ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Es ist daher vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie eine eigene Vorschrift verstanden haben will. Wird die Anwendung einer solchen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die Rechtsmittelinstanzen zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Sie auferlegen sich mit anderen Worten eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde, indem sie sich der Prüfung enthalten, ob eine andere Bedeutung der umstrittenen Bestimmung ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar

³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art.9/10 N. 4 und 13; BVR 2009 S. 328 E. 5.2 mit Hinweisen

⁴ Baureglement der Gemeinde Ittigen vom 18. November 2008

wäre. Sie sind nicht befugt, die kommunale Auslegung der Norm durch ihr eigenes Verständnis zu ersetzen, wenn die Rechtsauffassung der Gemeinde betreffend den Inhalt, den Sinn und die Tragweite der interessierenden Vorschrift rechtlich vertretbar erscheint.⁵ Grundsätzlich gilt, dass die gute Gesamtwirkung weder an geringen noch an besonders hohen architektonischen Qualitäten zu messen ist. Das bedeutet bei durchschnittlichen örtlichen Gegebenheiten, dass das Mittelmass der Umgebung nicht gestört werden darf und sich eine neue Baute oder Anlage an den qualitativ hochwertigeren Bauten und Anlagen der Umgebung zu orientieren hat.⁶

d) Der Beschwerdeführer will über dem Flachdach eines bestehenden Gebäudes ein Satteldach errichten und darauf eine Fotovoltaikanlage montieren. Das Bauvorhaben betrifft ein Mehrfamilienhaus, das zu einer Überbauung mit neun gleichzeitig erstellten Mehrfamilienhäusern gehört. Die Siedlung wird begrenzt durch die A._____Strasse und die B._____Strasse sowie den C._____Weg. Alle neun Gebäude haben ein Flachdach und befinden sich in der Wohnzone W3. Westlich an das Areal angrenzend stehen ebenfalls Mehrfamilienhäuser mit Flachdächern, die zur Wohnzone W3 gehören. Nördlich der Überbauung befindet sich die Zone mit Planungspflicht "D._____" in der aufgrund einer Überbauungsordnung eine Überbauung mit Pultdächern erstellt wurde, sowie eine Zone für öffentliche Nutzung (Schulanlage). Die Bauten östlich und südlich des Areals befinden sich in der Wohnzone W2 und weisen meist Sattel- bzw. Walmdächer auf.

e) Die Gemeinde Ittigen hat eine Fachstelle für gestalterische Fragen, die sogenannte Fachberatung (Ziff. 421 GBR). Diese besteht aus einer Gruppe von unabhängigen und ausgewiesenen Fachleuten, die vom Gemeinderat ernannt werden, und die unter anderem die Baubewilligungsbehörde in allen Fällen berät, die für das Strassen-, Quartier-, Orts- und Landschaftsbild von Bedeutung sind oder spezielle bau- und aussenraumgestalterische Fragen aufwerfen. Die Fachberatung der Gemeinde Ittigen gilt als Fachstelle gemäss Art. 22 Abs. 3 BewD^{7,8}.

⁵ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3. Aufl., Band II, Bern 2010, Art. 65 N. 2 ff.

⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 9/10 N. 4a; BVR 2009 S. 329 E. 5.3, BVR 2006 S. 491 E. 6.3.1

⁷ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

⁸ Entscheid der BVE vom 1.7.2013, RA Nr. 110/2012/92, E. 8.d

Die Fachberatung hielt in ihrem ersten Bericht vom 22. Mai 2014 fest, das Bauvorhaben des Beschwerdeführers betreffe ein Gebäude einer Wohnüberbauung, die in den Jahren 1967 - 1971 von den Architekten Staempfli & Knapp und Hans Sohm erbaut worden sei. Die neun dreigeschossigen Mehrfamilienhäuser bildeten eine gestalterische Einheit von besonderer siedlungsplanerischer und architektonischer Qualität. Dabei seien die Flachdächer ein prägendes Merkmal der Siedlungsgestaltung. Die Erstellung eines Satteldaches beeinträchtige die Einheitlichkeit der Wohnüberbauung. Das geplante, bis über die Balkonschicht gezogene Satteldach bedeute gegenüber dem zeittypischen Flachdach einen gestalterischen Rückschritt. Das Vorhaben sei daher abzulehnen. Auch die Projektänderung beurteilte die Fachberatung negativ. Sie hielt dazu in ihrem zweiten Bericht vom 8. August 2014 fest, das geplante Dach trete trotz der geringeren Neigung von fünf Grad immer noch als Satteldach mit Giebeln und Traufen in Erscheinung und beeinträchtige die durch Flachdächer geprägte Siedlung.

f) Die Gemeinde kam gestützt auf die Beurteilung der Fachberatung zum Schluss, dass das Vorhaben ihren Gestaltungsvorschriften widerspreche. Diese Beurteilung überzeugt und ist nicht zu beanstanden: Das Areal zwischen der A._____Strasse und der B._____Strasse ist einheitlich mit Flachdachhäusern bebaut, die als Einheit bzw. abgeschlossene Siedlung wahrgenommen werden. Die Flachdächer sind eines der prägenden Merkmale dieser Überbauung. Ein Satteldach auf einem einzelnen dieser Flachdachbauten würde sowohl auf dem Gebäude als solches als auch in der Siedlung völlig fremd und damit störend wirken. Dabei ist es unerheblich, dass die zu beurteilende Projektänderung nur eine Dachneigung von fünf Grad vorsieht. Die vom Beschwerdeführer eingereichten Fotomontagen zeigen, dass das geplante Dach auch mit dieser Neigung eindeutig als Satteldach wahrgenommen wird. Eine gute Gesamtwirkung könnte damit nicht erzielt werden, im Gegenteil. Das geplante Satteldach entspricht daher den Gestaltungsvorschriften von Ziff. 411 GBR nicht.

g) Zudem würde die Erstellung eines Satteldaches auch gegen die speziellen Dachgestaltungsvorschriften von Ziff. 414 GBR verstossen: Die Gestaltung der Dächer hat sich gemäss dieser Vorschrift nach den ortsüblichen oder vorherrschenden Merkmalen zu richten, die das Strassen-, Quartier- oder Ortsbild prägen. Das GBR hält als Hinweis zu dieser Bestimmung ausdrücklich fest, dass in den drei- und mehrgeschossigen Wohn-, Misch- und Arbeitszonen das "vorherrschende" Merkmal Flachdächer seien. Das Gebäude des Beschwerdeführers befindet sich in einer dreigeschossigen Wohnzone. Sein Dach ist

daher als Flachdach zu gestalten bzw. diese Dachform ist beizubehalten. Dies umso mehr, als die bestehende Bebauung zwischen A._____ - und B._____ ausnahmslos Flachdächer aufweist. Unerheblich ist dagegen, dass sich südlich und östlich der Flachdachsiedlung auch Gebäude mit Walmdächern befinden. Diese Häuser sind einerseits durch eine Strasse von der Flachdachsiedlung getrennt und werden nicht als Einheit mit der Siedlung wahrgenommen. Andererseits gehören sie zur zweigeschossigen Wohnzone W2, für die gemäss den Hinweisen im GBR nicht Flachdächer, sondern Satteldächer als vorherrschendes Merkmal gelten. Die vom Beschwerdeführer genannten Gebäude mit Walmdächern können daher nicht als Vergleich dienen; für sie gelten andere Vorschriften zur Dachgestaltung.

h) Die Gemeinde kam daher zu Recht zum Schluss, dass das Bauvorhaben den Dachgestaltungs- und Ästhetikvorschriften des GBR widerspricht.

3. Ausnahme

a) Der Beschwerdeführer macht geltend, das Baugesuch sei trotzdem zu bewilligen, da die Vorteile des Vorhabens in Bezug auf die Energiegewinnung und eine nachhaltige, dauerhafte Sanierung des Daches allfällige gestalterische Nachteile überwiegen würden.

b) Verstösst ein Bauvorhaben gegen eine Ästhetikvorschrift, so ist es nicht bewilligungsfähig, denn Ästhetikvorschriften haben selbständige Bedeutung und sind grundsätzlich gleichrangig wie die übrigen Bauvorschriften. Eine Abwägung zwischen den Interessen an der Einhaltung der Ästhetikvorschriften und allfälligen anderer Interessen hat, solange kein Ausnahmegesuch gestellt wurde, nicht zu erfolgen.⁹

c) Der Beschwerdeführer hat kein Ausnahmegesuch für die Abweichung von den Gestaltungsvorschriften gestellt; die Gemeinde musste daher keine Interessenabwägung vornehmen. Im Übrigen könnte ein Ausnahmegesuch auch nicht bewilligt werden: Laut Art. 26 BauG können Ausnahmen von einzelnen Bauvorschriften bewilligt werden, wenn besondere Verhältnisse es rechtfertigen und wenn keine öffentlichen Interessen

⁹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 9/10 N. 7; BGer 1P.709/2004 vom 15.4.2005 E. 2.3; VGE 22449 vom 28.11.2006 E. 5.4

beeinträchtigt werden. Ausnahmen dürfen überdies keine wesentlichen nachbarlichen Interessen verletzen, es sei denn, die Beeinträchtigung könne durch Entschädigung vollwertig ausgeglichen werden. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Im Zusammenhang mit Energiegewinnungsanlagen sieht Art. 26a BauG zudem vor, dass Ausnahmen von kommunalen Gestaltungsvorschriften gewährt werden können, wenn dies für die effiziente Energienutzung oder für die aktive oder passive Nutzung der Sonnenenergie erforderlich ist und keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden. Diese Voraussetzungen für die Gewährung einer Ausnahme sind vorliegend nicht erfüllt. So ist gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung die Undichte eines Flachdaches kein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 26 BauG, da heute langlebige, dichte Flachdächer erstellt werden bzw. bestehende Dächer entsprechend saniert werden können.¹⁰ Und da auf Flachdächern effiziente Fotovoltaikanlagen baubewilligungsfrei erstellt werden können, liegt auch kein Ausnahmegrund nach Art. 26a BauG vor. Die Erstellung eines Satteldaches ist im vorliegenden Fall für die Nutzung der Sonnenenergie nicht erforderlich. Es ist sogar davon auszugehen, dass eine Fotovoltaikanlage auf dem bestehenden Flachdach effizienter wäre. Das Gebäude des Beschwerdeführers steht nämlich so, dass das von ihm gewünschte Satteldach eine Ost-West-Ausrichtung hätte, auf dem Flachdach dagegen die Fotovoltaikmodule nach Süden ausgerichtet und in einem optimalen Winkel aufgeständert werden könnten, wodurch ein höherer Ertrag erzielt werden kann.

d) Die Gemeinde hat daher dem Bauvorhaben zu Recht den Bauabschlag erteilt. Die Beschwerde ist abzuweisen.

4. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt der Beschwerdeführer. Er hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG¹¹). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 800.00 (Art. 103 Abs. 2 VRPG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 GebV¹²). Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

¹⁰ BVR 1988 S. 60 ff.

¹¹ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

¹² Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Bauabschlag der Gemeinde Ittigen vom 31. Oktober 2014 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 800.00 werden dem Beschwerdeführer zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Herrn X._____, mit Gerichtsurkunde
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Ittigen, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, zur Kenntnis

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

B. Egger-Jenzer,
Regierungspräsidentin