

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2016.36 vom 13. Juli 2017

BS Appellationsgericht, 2017-07-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2016.36

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2016.36 du 13 juillet 2017

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2016.36 del 13 luglio 2017

Erwägungen

E. 1

1.1 Die Baurekurskommission ist gemäss § 2 des Gesetzes betreffend die Baurekurskommission (BRKG, SG 790.100) eine vom Regierungsrat gewählte Kommission. Damit unterliegen ihre Entscheide nach § 10 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG, SG 270.100) dem Rekurs an das Verwaltungsgericht, was § 6 BRKG ausdrücklich festhält. Daraus folgt die sachliche und funktionelle Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts als Dreiergericht zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses (§ 92 Abs. 1 Ziff. 11 des basel-städtischen Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG, SG 154.100]). Die Rekurrentin ist als Gesuchstellerin und Adressatin des angefochtenen Entscheids von diesem berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Abänderung, weshalb sie gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs legitimiert ist. Auf diesen ist somit einzutreten.

1.2 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich mangels besonderer Vorschriften nach der allgemeinen Vorschrift von § 8 VRPG. Danach ist zu prüfen, ob die Baurekurskommission den Sachverhalt unrichtig festgestellt, ob sie das geschriebene oder ungeschriebene öffentliche Recht falsch angewendet oder ob sie ihr Ermessen überschritten hat.

E. 2

Die basel-städtische Verordnung über den Brandschutz (Brandschutzverordnung, SG 735.200) verweist, soweit sie keine eigenen materiellen Brandschutzanforderungen aufstellt, in § 2 Abs. 1 auf die Schweizerischen Brandschutzvorschriften der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen und erklärt sie zum kantonalen Recht. Die von der VKF erlassenen Brandschutzvorschriften bestehen gemäss Art. 4 Abs. 1 der Brandschutznorm VKF (im Internet einsehbar unter www.praever.ch/de/bs/vs, besucht am 21. Juli 2017) aus der Brandschutznorm (lit. a) und den Brandschutzrichtlinien (lit. b). Für den Vollzug werden von der VKF Brandschutzerläuterungen sowie nutzungs- und themenbezogene Arbeitshilfen herausgegeben (Art. 4 Abs. 2 Brandschutznorm VKF). Die einschlägigen Brandschutzvorschriften gelten gemäss Art. 2 Abs. 1 Brandschutznorm VKF nicht nur für neu zu errichtende Bauten und Anlagen. Auch bestehende Bauten und Anlagen müssen gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung an die Brandschutzvorschriften angepasst werden, wenn wesentliche bauliche oder betriebliche Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen vorgenommen werden (lit. a) oder die Gefahr für Personen besonders gross ist (lit. b). Anpassungen können allerdings nur soweit gefordert werden, als sie verhältnismässig sind. Im Folgenden ist zu prüfen, ob die ersuchte Nutzungsänderung so wesentlich ist, dass Anpassungen an die Brandschutzvorschriften angezeigt erscheinen (E. 3). Daran anschliessend ist zu prüfen, ob die verfügte Maximalbelegung auf 19 Personen als verhältnismässig einzustufen ist (E. 4-7).

E. 3

3.1 Vorliegend ist eine Nutzungsänderung in den oberen Geschossen von der Wohnnutzung in den Beherbergungsbetrieb vorgesehen. Als Beherbergungsbetriebe [b] gelten gemäss VKF-Brandschutzrichtlinie 10-15de ■Begriffe und Definitionen■ insbesondere Hotels, Pensionen und Ferienheime, in denen dauernd oder vorübergehend 20 oder mehr Personen aufgenommen werden, die nicht auf fremde Hilfe angewiesen sind. Brandschutztechnisch nicht als Beherbergungsbetriebe gelten demgemäss Nutzungsarten bzw. ■Gaststätten■, welche entgeltlich maximal 19 Personen aufnehmen.

3.2 In Bezug auf die Wesentlichkeit dieser Nutzungsänderung ist zu bemerken, dass sich Wohnungsmieterinnen nach ihrem Einzug gewöhnlich mit ihrer Umgebung vertraut machen, sich mit der Bedrohungslage ■Brand■ beschäftigen und sich insbesondere mit den verfügbaren Fluchtwegen auseinandersetzen. Im Übrigen kennen sich die Mieterinnen einer Liegenschaft in unbefristeten Mietverhältnissen gewöhnlich und können einander im Brandfall deshalb eher beistehen. Dies trifft im vorliegend geplanten Fall mit kurzfristigen, wechselnden Belegungsverhältnissen viel weniger zu, zumal die Bewohnerinnen hier mit den örtlichen Verhältnissen und teilweise auch der Sprache weniger vertraut sind. Unter diesen Umständen ist im Interesse der Gäste ein minimaler Brandschutz sicherzustellen, der über das hinausgehen muss, was im Rahmen herkömmlicher Wohnnutzung verlangt wird (vgl. dazu schon VGE VD.2011.48 vom 4. Mai 2012 E. 4.2.2 i.f.). Die Qualifikation der vorliegenden Umnutzung als wesentliche Änderung teilt im Übrigen auch der von der Rekurrentin beauftragte Brandschutzexperte, der in seinem Schreiben ■Brandschutz■ vom 6. März 2013 auf Seite 3 darauf hinweist, dass Nutzungsänderungen wesentliche bauliche Änderungen seien, die die Brandschutzbehörden ermächtigt, eine Nachrüstung des gesamten Gebäudes auf den Stand der geltenden Vorschriften zu verfügen.

E. 4

4.1 Im vorliegenden Rekurs ist, anders als noch vor der Vorinstanz, nicht mehr strittig, dass es sich bei der Treppe in der Liegenschaft D____ um eine gewendelte Treppe handelt und eine solche gestützt auf die Brandschutzvorschriften VKF eine Mindestbreite von 1.5 Metern aufweisen müsste. Die streitgegenständliche Treppe ist dagegen bloss 1.1 Meter breit, weshalb die Brandschutzvorgabe um 0.4 Meter unterschritten wird. Strittig ist dagegen, ob die Begrenzung der maximalen Belegung in den Obergeschossen auf 19 Personen als Folge des Verzichts auf die Anpassung der Treppe verhältnismässig ist.

4.2 Wie bereits oben unter E. 2 ausgeführt, können bei wesentlichen baulichen oder betrieblichen Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen Anpassungen an die Brandschutzvorschriften nur soweit verlangt werden, als sie verhältnismässig sind. Gemäss Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) haben alle staatlichen Behörden den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Dieser gebietet, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interessen liegenden Ziels geeignet (vgl. nachfolgend E. 5) und notwendig (vgl. nachfolgend E. 6) sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis (vgl. nachfolgend E. 7) zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, N 514; BGE 141 I 20 E. 6.2.1 S. 32; AGE VD.2011.48 vom 4. Mai 2012 E. 4.3).

E. 4.3

4.3.1 Die Rekurrentin weist zu Recht darauf hin, dass die VKF-Normen Anwendungsregeln enthalten, welche die Berücksichtigung des im öffentlichen Recht stets anwendbaren Verhältnismässigkeitsprinzips im Einzelfall erlauben. So wird beispielsweise in Art. 9 Abs. 1 der VKF-Brandschutznorm festgehalten, dass sich die Anforderungen an den Brandschutz in Bauten und Anlagen unter anderem nach der Massgabe von Bauart, Lage, Nachbarschaftsgefährdung, Ausdehnung und Nutzung, Geschosszahl und Personenbelegung richten. Gemäss Art. 11 Abs. 1 der Brandschutznorm können im Rahmen von Standardkonzepten anstelle vorgeschriebener Brandschutzmassnahmen alternative Brandschutzmassnahmen als Einzellösungen treten, soweit für das Einzelobjekt die Schutzziele gleichwertig erreicht werden. Weicht die Brandgefahr im Einzelfall so vom Standardkonzept der Brandschutzvorschriften ab, dass vorgeschriebene Anforderungen als ungenügend oder als unverhältnismässig erscheinen, sind die zu treffenden Massnahmen angemessen zu erweitern oder zu reduzieren (Art. 11 Abs. 2 Brandschutznorm).

4.3.2 Unter Ziff. 2 der VKF-Brandschutzrichtlinie 16-15 "Flucht- und Rettungswege" sind die allgemeinen Anforderungen an Flucht- und Rettungswege geregelt. Die in Ziff. 2.4.5 genannte Mindestbreite von 1.5 Metern stellt somit den Grundwert für die Breite von gewendelten Treppen dar. Nutzungsbezogen sind Abweichungen davon möglich. So finden sich unter Ziff. 3 zahlreiche besondere Nutzungen und Gebäudearten, bei welchen von den allgemeinen Anforderungen in Ziff. 2 abgewichen wird. Unter anderem werden auch Beherbergungsbetriebe gewissen Sonderbestimmungen unterstellt (Ziff. 3.6 besagter Richtlinie). Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass Ziff. 3.6.1 nur auf Beherbergungsbetriebe [a] und Ziff. 3.6.2 je nach Absatz nur auf Beherbergungsbetriebe [b] und/oder [c] Anwendung findet. Für die Kategorie der Beherbergungsbetriebe [b] fehlt eine Sonderregel bezüglich Treppenmindestbreiten. Es kommt deshalb die in Ziff. 2.4.5 der Richtlinie statuierte allgemeine Regel zur Anwendung. Dieser zufolge muss die Mindestbreite von gewendelten Treppen zweifellos 1.5 Meter betragen.

4.3.3 Die Brandschutzrichtlinien enthalten im Bereich der Beherbergungsbetriebe [b] in Bezug auf die Flucht- und Rettungswege somit keine speziell statuierte Abweichungskompetenz der Kantonalen Feuerpolizei. Die Verhältnismässigkeit der vorliegend strittigen Bedingung bestimmt sich demnach nach dem verfassungsmässig garantierten Verhältnismässigkeitsprinzip, welches in den allgemeinen Bestimmungen der Brandschutznorm ihren Niederschlag findet.

4.4 Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die Beschränkung der Personenbelegung auf 19 Personen die Grundvoraussetzung dafür bildet, dass nicht die Bestimmungen über die Beherbergungsbetriebe zur Anwendung gelangen. Mit dieser Begrenzung hat die Feuerpolizei erst die Grundlage dafür geschaffen, die oberen vier Geschosse als theoretischen Wohnungsteil einstufen zu können, obschon es sich beim gesamten Hostel faktisch um einen Beherbergungsbetrieb handelt. Aufgrund des Verbots der reformatio in peius (§ 19 Abs. 1 VRPG), wonach sich die Situation der Rekurrentin durch den Rekurs nicht verschlechtern darf, darf das Verwaltungsgericht diese zu Gunsten der Rekurrentin ausgefallene pragmatische Lösung jedoch nicht überprüfen.

E. 5

5.1 Eine Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Das Element der Geeignetheit dient der Prüfung der Präzision

staatlichen Handelns. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischießt, d.h. keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zwecks sogar erschwert oder verhindert. Zu prüfen ist die Zwecktauglichkeit einer Massnahme. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist bei der Beurteilung der Eignung grosszügig und sondert nur diejenigen Massnahmen aus, die sich als völlig ungeeignet zur Zweckerreichung erweisen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 522; BGE 137 IV 249 E. 4.5 S. 256 ff.; AGE VD.2011.183 vom 25. Juli 2012 E. 3.3).

E. 5.2

5.2.1 Bei den Brandschutzvorschriften geht es um den Schutz von Leib und Leben, mithin ein hohes Gut. Das öffentliche Interesse an der Einhaltung solcher Vorschriften ist grundsätzlich als hoch zu gewichten. Die konsequente Erhöhung des feuerpolizeilichen Standards in der Stadt entspricht einem legitimen öffentlichen Interesse (so bereits VGE 682/2007 vom 22. Februar 2008 und neuerdings AGE VD.2013.113 vom 3. Juni 2014 E. 4.1.2). Die Bedeutung breiter Fluchtwege ist bei Räumen mit hoher Personenbelegung, wie sie bei der Rekurrentin vorkommen, besonders gross, da im Brandfall mehr Personen gefährdet sind. Die Rettungskräfte müssen auch bei starker Rauch- und Hitzentwicklung mit voller Schutzmontur und Atemgerät schnellen Zugang zu allen Wohnräumlichkeiten haben. Somit besteht auch im vorliegenden Fall ein grosses öffentliches Interesse an der Einhaltung der Vorschriften zum Brandschutz.

5.2.2 Der im öffentlichen Interesse liegende Schutz von Leib und Leben wird besser erreicht, je weniger Gäste sich im Hostel bzw. je weniger Personen sich auf den (zu wenig breiten) Fluchtwegen aufhalten. Es ist evident, dass die Wahrscheinlichkeit von Panikreaktionen und das Risiko, dass sich die Gäste bei ihrer Flucht gegenseitig behindern, bei einer höheren Belegung grösser sind. Es ist zudem notorisch, dass bei höherer Belegung das Risiko steigt, dass ein Gast einen Brand verursacht.

E. 5.3

5.3.1 Die Rekurrentin anerkennt, dass ein Hostelbetrieb gegenüber der bisherigen Nutzung mit acht 2-Zimmer-Wohnungen im Schnitt eine etwas grössere Belegung mit sich bringt, wendet jedoch ein, dass auch bei einer Wohnnutzung eine personenmässig sehr starke Belegung denkbar sei. Sie müsse sich bei einer Ablehnung der Hostelnutzung etwa überlegen, wie sie eine taugliche und wirtschaftlich tragbare Nutzung erreichen könne. Sie denke dabei etwa an die Zurverfügungstellung an Sozialinstitutionen, wobei dann durchaus Belegungen von 2-Zimmer-Wohnungen mit Familien, etwa Flüchtlingsfamilien, denkbar seien, was zu einer stärkeren Belegung als diejenige im geplanten Hostelbetrieb führen könne.

5.3.2 Ob die Rekurrentin die Wohnungen in Zukunft an Sozialinstitutionen vermieten und ob die Belegung hierbei höher sein wird, ist durch nichts spezifiziert und stellt zum Zeitpunkt des vorliegenden Urteils blosser Spekulation dar. Entscheidend ist, dass die Beherbergungsnutzung aus brandschutztechnischer Sicht die gefährlichere Nutzung darstellt, als die heutige Wohnnutzung. Die Begrenzung der Belegung auf maximal 19 Belegungen stellt demgemäss zweifellos einen tauglichen Versuch dar, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel, den Schutz von Leib und Leben, zu erreichen.

5.4 Im Sinne einer Gesamtbeurteilung ist überdies zu beachten, dass die aktuelle Fluchtwegbeschilderung die flüchtenden Gäste aus dem Erd- und Untergeschoss der D_____ ebenfalls zum Ausgang an der D_____ lotst, was zu einer erheblichen Mehrgefährdung führt.

E. 6

6.1 Die Verwaltungsmassnahme muss im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein. Sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Das Element der Erforderlichkeit dient der Prüfung der Intensität staatlichen Handelns (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 527).

E. 6.2

6.2.1 Unter Verweis auf § 4 Abs. 1 der kantonalen Brandschutzverordnung macht die Rekurrentin geltend, anstelle vorgeschriebener Brandschutzmassnahmen seien alternativ andere Brandschutzmassnahmen möglich, mit welchen das Schutzziel gleichwertig erreicht werde. Bezüglich der Entfluchtungsmöglichkeiten sei beispielsweise zu erwähnen, dass die Hostelnutzung im Erd- und Untergeschoss eine eigene und gesetzeskonforme Entfluchtungsmöglichkeit am hinteren Ende des Anbaus in Richtung C_____ besitze. Das Treppenhaus und der Hauseingang stünden den Bewohnerinnen der vier Obergeschosse zur Verfügung. Die Wohnungen in den Obergeschossen hätten zudem je einen Balkon zur Strassenseite, auf welchen sich die Bewohner begeben und dort von der Feuerwehr gerettet werden könnten. Schliesslich handle es sich beim fraglichen Treppenhaus zwar nicht um eine gestreckte, immerhin aber um eine nur leicht gewendelte Treppe. Die Treppenbreite von 1.1 Metern könne für die vier Obergeschosse als genügend betrachtet werden. Zudem sei das Zielpublikum der Rekurrentin bei Jugendlichen und jungen Familien zu suchen. Die übernachtenden Personen seien somit von jüngerem Alter bzw. meist sehr beweglich und könnten im Brandfall das Haus rasch verlassen.

6.2.2 Es ist richtig, dass die Hostelnutzung im Erd- und Untergeschoss grundsätzlich eine eigene Entfluchtungsmöglichkeit am hinteren Ende des Anbaus hat. Dieser Möglichkeit wird jedoch nicht nachgelebt. Wie sich anlässlich des Augenscheins gezeigt hat, ist der von der Rekurrentin angetönte alternative Fluchtweg weder in den Fluchtplänen in den einzelnen Zimmern noch auf den Gängen als solcher gekennzeichnet. Vielmehr verweisen die entsprechenden Informationen die Gäste auf den Fluchtweg in Richtung gewendelte Treppe, sodass alle Gäste des Hauses D_____ dasselbe Treppenhaus und denselben Hauseingang zu benutzen hätten, um nach draussen zu gelangen. Es ist illusorisch, wenn die Rekurrentin hiergegen einwendet, die Gäste würden im Brandfall den Notausgang Richtung Hinterhof benutzen, da sie anlässlich der Anmeldung hierauf aufmerksam gemacht würden. Im Brandfall, der eine Ausnahmesituation darstellt und nicht selten eine Paniksituation beinhaltet, werden sich die Gäste nach der Überzeugung des Appellationsgerichts im Sinne eines natürlichen Fluchtverhaltens an den leuchtend grünen Pfeilen orientieren und sich nicht an die Instruktionen der Rezeptionistin erinnern können.

6.2.3 Selbst wenn die entsprechenden Informationen angepasst würden, sind für die Gäste im Obergeschoss keine alternativen Flugmöglichkeiten ersichtlich: wie der Augenschein eindrücklich gezeigt hat, ist eine Entfluchtung über die Balkone in den oberen Geschosse unmöglich. Die Balkone sind gegen den in sich geschlossenen Hinterhof gerichtet, wo die Feuerwehr nicht zufahren kann. Zudem ist nach Schilderung des Vertreters der Feuerpolizei eine Rettung über die Balkone, zumindest in den obersten Stockwerken, auch aufgrund der Höhe derselben unmöglich. Dazu kommt, dass sich der Rauch im Brandfall naturgemäss im Dachstock sammeln würde, wo die Gefahren des Erstickens oder einer Rauchvergiftung besonders hoch sind.

6.2.4 Die Rekurrentin betont zu Recht, dass es sich bei der streitgegenständlichen Treppe um eine nur leicht gewendelte Treppe handle und es durchaus unübersichtlichere Treppenhäuser gäbe. Sie übersieht jedoch, dass die Treppenhäuser im Brandfall nicht nur das Herunterrennen der Anwesenden, sondern auch die Evakuierung durch Feuerwehrleute ermöglichen müssen. Im Brandfall ist das Treppenhaus häufig mit Rauch gefüllt und die Feuerwehr muss das Treppenhaus mit Atemschutzgeräten und Rettungsutensilien, wie beispielsweise einer Bahre, begehen können. Die fehlenden 40 Zentimeter Treppenbreite können sich in diesen Situationen verheerend auswirken, wie der Vertreter der Feuerpolizei anlässlich des Augenscheins eindrücklich geschildert hat. Dazu kommt, dass nach Aussage der Rekurrentin auch Familien mit kleinen Kindern zur Zielgruppe des Hostels gehörten. Entgegen ihrer Ansicht stellt sich die Rettung bzw. die Evakuierung von Kleinkindern in Paniksituationen (auch aufgrund eingeschränkter Sicht wegen Raucheinwirkung) nach Überzeugung des Appellationsgerichts alles andere als problemlos dar.

E. 6.3

6.3.1 Die Rekurrentin schlägt im Weiteren eine Begrenzung der Belegung auf maximal 32 Gäste vor. Aus der vom Bau- und Gastgewerbeinspektorat verfügbaren Maximalbelegung in der Höhe von 19 Gästen resultiert somit eine Differenz von 13 Personen.

6.3.2 Wie bereits in E. 5.2 aufgezeigt, steigt die Wahrscheinlichkeit von Panikreaktionen und das Risiko, dass sich die Gäste bei der Flucht gegenseitig behindern, mit jeder Belegungserhöhung. Die von der Rekurrentin als mildere Massnahme vorgeschlagene Beschränkung der Belegung auf 32 Personen, erweist sich, auch vor dem Hintergrund fehlender alternativer Fluchtmöglichkeiten, für den Schutz von Leib und Leben nicht als gleichwertig, sondern zur Zielerreichung vielmehr als weniger geeignet.

E. 6.4

6.4.1 Die Rekurrentin betont darüber hinaus, dass die in der Baubewilligung verlangten baulichen Massnahmen noch vor Rechtskraft der Verfügung vollumfänglich umgesetzt worden seien. Sie habe in diesem Sinn eine Vollschutz-Brandmeldeanlage, eine automatische Treppenhausentrauchung, eine netzstromunabhängige Sicherheits-Stromversorgung im Treppenhaus und beleuchtete Anzeigen für die Entfluchtungsrichtung installiert sowie Handfeuerlöschgeräten an diversen Orten angebracht. Diese Massnahmen hätten sich auf ca. CHF 100'000.■ belaufen.

6.4.2 Die Rekurrentin übersieht, dass die angesprochenen Massnahmen unabhängig von der Maximalbelegung von 19 Gästen verlangt wurden und damit Voraussetzung für die Bewilligungserteilung waren (Ziff. 25 der Baubewilligung). Vor dem Hintergrund, dass das Treppenhaus den einzigen tauglichen Fluchtweg aus den Obergeschossen der Liegenschaft D___ darstellt (vgl. dazu schon E. 6.2), ist diese Auflage nicht zu beanstanden. Die angesprochenen Massnahmen, die vor Rechtskraft des vorliegenden Urteils getätigt wurden, hat die Rekurrentin auf ihr eigenes Risiko hin getätigt, sodass eine Berufung hierauf im vorliegenden Verfahren nicht statthaft ist. Überdies sind die Investitionen nicht hinfällig geworden, sondern können, auch in Bezug auf die Wohnnutzung, als Verbesserung des bisherigen Brandschutzes betrachtet werden.

6.5 Zusammenfassend sind keine gleichwertigen Brandschutzmassnahmen ersichtlich. Treppenhäuser sind für die Entfluchtung und Intervention durch die Feuerwehr von zentraler Bedeutung und haben einen hohen Stellenwert, weshalb es vorliegend nicht möglich ist, die zu schmale Treppe brandschutztechnisch in geeigneter Weise zu

kompensieren.

E. 7

7.1 Eine Verwaltungsmassnahme ist nur dann gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch ihre Wirkungen beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander vergleicht. Die Massnahme muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Für die Interessenabwägung massgebend sind die Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen und das Gewicht der betroffenen privaten Interessen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 555 ff.).

7.2 Die Rekurrentin macht geltend, das Hostel lasse sich nur mit einer Maximalzahl von über 19 Plätzen wirtschaftlich führen. Zudem bestehe eine rege Nachfrage nach günstigen Unterkünften für Freizeit und Reisen. Es bestünde diesbezüglich in der Stadt und in der Region nur wenige Angebote. Die durchschnittliche Belegung des Hostels mit 65% des bestehenden Bettenangebots zeige, dass ein grosses Bedürfnis bestehe. Dieses Angebot würden namentlich Jugendliche und junge Familien mit Kindern nutzen. Mit der Begrenzung der Maximalbelegung auf 19 Personen werde ein solcherart günstiges Angebot verteuert, was den Zweck der B____, nämlich die Zurverfügungstellung kostengünstiger Unterkünfte, beeinträchtigt. Daneben seien ihre ca. 46 Quadratmeter grossen 2-Zimmer-Wohnungen in der Langzeitvermietung nicht bzw. sehr schlecht vermittelbar. Allgemein gäbe es in Basel sehr viele Leerstände bei den Mietwohnungen, was ihre Schwierigkeiten bei der Langzeitvermietung bestätigten. Zudem werde es immer schwieriger, grosse Wohnungen, wie sie sie besitze, langfristig zu vermieten. Eine Nutzungsänderung sei vor diesem Hintergrund die in wirtschaftlicher Hinsicht einzig zweckmässige Alternative.

E. 7.3

7.3.1 Das Verwaltungsgericht anerkennt das private Interesse der Rekurrentin an einer besseren Rendite. Es ist nachvollziehbar, dass der Umsatz eines Beherbergungsbetriebs massgeblich von der Anzahl untergebrachter Personen abhängt.

7.3.2 Die Frage nach einer wirtschaftlich sinnvollen Nutzung kann jedoch nicht isoliert über die Rendite bezüglich der Maximalbelegung von 19 Gästen geschehen, sondern hat im Rahmen einer Gesamtbeurteilung stattzufinden: mit der bewilligten Erweiterung kommt die Rekurrentin zusammen mit dem bestehenden Betrieb in der Liegenschaft D____ auf eine Belegung von insgesamt 42 Personen. Inwiefern eine solche Nutzung, vor allem im Vergleich zur ursprünglichen Wohnnutzung, nicht wirtschaftlich sein soll, ist für das Verwaltungsgericht, wie nachfolgend anhand eines Rechenbeispiels aufgezeigt werden soll, nicht nachvollziehbar.

7.3.3 Nach Aussage des Vertreters der Rekurrentin wurden die 2-Zimmer-Wohnungen anfangs mit einem Mietzins von CHF 1■400.■ vermietet. Als dies nicht gelang, sei versucht worden, die Wohnungen mit einem Zins von CHF 800.■ zu vergeben. Im ersten Fall würden die Jahreseinnahmen bei acht Wohnungen CHF 134■400.■ betragen. Im letzteren Fall immerhin noch CHF 76■800.■. Nimmt man nun die bereits bisher bestehenden 23 Betten im Erd- und Untergeschoss dazu und nimmt man eine durchschnittliche Belegung von 50% bzw. 180 Tagen zu einem durchschnittlichen Preis

von CHF 50.■ an, so ergeben sich zusätzliche Einkünfte von CHF 207■000.■. Dies führt im ersten Fall zu Gesamteinnahmen von CHF 341■400.■, im Zweiten zu solchen in der Höhe von CHF 283■800.■.

7.3.4Vergleicht man nun diese Gesamteinnahmen mit denjenigen der bewilligten Belegung von 19 Personen, kann festgestellt werden, dass selbst mit der verfügbaren Auflage noch immer deutlich höhere Einkünfte erzielt werden können: bei einer Maximalbelegung von 19 Personen halten sich in einem Zimmer rund 2.5 Personen auf (19 Personen dividiert durch 8 Zimmer). Geht man wie oben (vgl. E. 7.3.3) von einem durchschnittlichen Einzelpreis von rund CHF 50.■ aus, ergibt dies einen Wert pro Zimmer und Tag von rund CHF 125.■ (50 multipliziert mit 2.5). Diese Zahl korrespondiert mit den Angaben des Vertreters der Rekurrentin anlässlich des Augenscheins sowie den Angaben auf der Homepage der Rekurrentin ([], besucht am 21. Juli 2017). Multipliziert man nun den Preis von CHF 125.■ mit 180 (durchschnittliche Belegung von 180 Tagen/Jahr) sowie 8 (Anzahl Zimmer), ergibt dies einen Wert bzw. Einnahmen von CHF 180■000.■ pro Jahr. Addiert man nun diesen Wert mit den Einnahmen für die bisherige Hostelnutzung in der Höhe von CHF 207■000.■, führt dies im Ergebnis zu Gesamteinkünften von CHF 387■000.■.

7.3.5Im Vergleich zu den Einnahmen von CHF 341■400.■ bzw. CHF 283■800.■, bedeuten Gesamteinkünfte von CHF 387■000.■ eine respektable Steigerung. Warum eine Nutzungsänderung mit einer Maximalbelegung von über 19 Personen in wirtschaftlicher Hinsicht die einzig zweckmässige Alternative sein soll, ist vor diesem Hintergrund nicht ersichtlich und wird von der Rekurrentin auch nicht spezifiziert.

7.3.6Darüber hinaus verfängt auch das Argument der Rekurrentin nicht, wonach in Basel kein Markt für eine langfristige Vermietung von 2-Zimmer-Wohnungen, selbst an zentralster Lage in Bahnhofsnähe, dagegen eine grosse Nachfrage nach kurzfristiger Vermietung bestehe. Nach Überzeugung des Verwaltungsgerichts besteht in Basel entgegen der Ansicht der Rekurrentin eher eine Wohnungsknappheit, denn ein Wohnungsüberschuss. Dies bestätigt eine nur schon cursorische Internet-Recherche anhand der gängigen Suchmaschinen. Nach wenigen Klicks findet man Zeitungsartikel, die das Bedürfnis nach preisgünstigen Wohnungen dokumentieren (vgl. etwa <https://www.bzbasel.ch/basel/basel-stadt/freie-wohnungen-sind-in-basel-fuer-obdach-lose-unbezahlbar-130788977> oder <https://tagesschau.ch/gesellschaft/die-baslerin-nen-und-basler-brauchen-immer-mehr-platz/>, beide besucht am 21. Juli 2017).

7.3.7Die Behauptungen, wonach eine Nutzungsänderung mit einer Maximalbelegung von über 19 Personen in wirtschaftlicher Hinsicht die einzig zweckmässige Alternative sei bzw. in Basel ein Wohnungsüberschuss bestehe, stellen das zentrale Argument der Rekurrentin dar. Vor diesem Hintergrund muss von ihr trotz Untersuchungsmaxime verlangt werden können, dass sie ihre Behauptungen konkretisiert bzw. belegt (vgl. zur Praxis des Verwaltungsgerichts bezüglich Mitwirkungspflicht der Rekurrenten: VGE VD.2014.36 vom 15. November 2013 E. 3.3.1, VD.2015.189 vom 17. Oktober 2016 E. 3.2). Es reicht insbesondere nicht aus, allgemeine Interpretationen zu Entwicklungen im Wohnungsmarkt widerzugeben, ohne diese Argumente mit Fakten zu untermauern. Es hätte von der Rekurrentin beispielsweise erwartet werden dürfen, dass sie dem Verwaltungsgericht Inserate, die ihre Suchbemühungen (anlässlich des Augenscheins wurde in diesem Zusammenhang ersichtlich, dass die Mietwohnungen von aussen nicht als Mietwohnungen erkennbar sind, da die Eingangstüre mit dem Schriftzug des Hostels versehen ist) dokumentierten oder Unterlagen, die ihre Bemühungen um Attraktivitätssteigerung der

Wohnungen belegt, einreicht. Derselbe Vorwurf der mangelnden Spezifizierung muss der Rekurrentin wie bereits ausgeführt (E. 7.3.5) hinsichtlich der vom Appellationsgericht vergleichsweise angestellten Rechnung bezüglich der Rendite(n) gemacht werden.

E. 7.4

7.4.1 Die Rekurrentin rügt weiter, sie habe in guten Treuen davon ausgehen dürfen, dass ihr eine Ausnahmegewilligung zugunsten einer geringeren Treppenbreite ausgestellt werde, nachdem ihr dies der Brandschutzexperte (ein früherer Mitarbeiter der Feuerpolizei) so in Aussicht gestellt hatte. Der Rekurrentin sei zudem bekannt gewesen, dass auch andernorts (z.B. an der [...]; vgl. dazu AGE VD.2011.48 vom 4. Mai 2012) Ausnahmegewilligungen für eine geringere Treppenbreite erteilt worden waren.

7.4.2 Die Zusage des Brandschutzexperten im Brandschutzkonzept durfte seitens der Rekurrentin nicht als Vertrauensgrundlage verstanden werden. Dies ergibt sich aus Ziff. 23 Baubewilligung, wo festgehalten wird, dass das Brandschutzkonzept Bestandteil des Bauentscheides sei. Bei Abweichungen würden jedoch die im Bauentscheid formulierten Auflagen (Ziff. 22 ff. namentlich für die feuerpolizeilichen Anforderungen) gelten.

7.4.3 In VD.2011.48 vom 4. Mai 2012 hatte das Verwaltungsgericht zwar ebenfalls Brandschutzaufgaben (Bildung von Brandabschnitten bzw. die Verwendung von Brandschutztüren) im Zusammenhang mit der Umnutzung zu einem Hostelbetrieb zu beurteilen. Kein Thema war jedoch die Breite von Treppen. Besagter Entscheid ist deshalb mangels identischer Problematik zum vornherein nicht geeignet, bei der Rekurrentin Erwartungen im Hinblick auf die Erteilung einer Ausnahmegewilligung zu wecken. Der Rekurrentin ist immerhin zugutezuhalten, dass sie, anders als die Rekurrentin in besagtem Entscheid, die in ihrer Liegenschaft ohne Baugesuch verschiedene bauliche Änderungen vorgenommen hatte, jederzeit korrekt vorgegangen und rechtzeitig ein Baugesuch eingereicht hat.

7.5 Dem privaten Interesse der Rekurrentin an der Erhöhung der Anzahl untergebrachter Personen steht das öffentliche Interesse am Schutz von Leib und Leben entgegen. Es wurde bereits ausgeführt (vgl. schon E. 5.2), dass die Brandschutzvorschriften bzw. der damit verfolgte Schutz von Leib und Leben ein hohes Gut darstellen. Das öffentliche Interesse an der Einhaltung solcher Vorschriften ist grundsätzlich als hoch zu gewichten. Die konsequente Erhöhung des feuerpolizeilichen Standards in der Stadt entspricht einem legitimen öffentlichen Interesse (so bereits VGE 682/2007 vom 22. Februar 2008 und neuerdings AGE VD.2013.113 vom 3. Juni 2014 E. 4.1.2). Die Bedeutung breiter Fluchtwege ist bei Räumen mit hoher Personenbelegung, wie sie bei der Rekurrentin vorkommen, besonders gross, da im Brandfall mehr Personen gefährdet sind. Die Rettungskräfte müssen auch bei starker Rauch- und Hitzentwicklung mit voller Schutzmontur und Atemgerät schnellen Zugang zu allen Wohnräumlichkeiten haben. Somit besteht auch im vorliegenden Fall ein grosses öffentliches Interesse an der Einhaltung der Vorschriften zum Brandschutz.

7.6 Um die Frage zu beantworten, ob die Begrenzung der maximalen Belegung in den Obergeschossen auf 19 Personen als Folge des Verzichts auf die Anpassung der Treppe verhältnismässig ist, muss das private Interesse der Rekurrentin an einer besseren Rendite gegen das feuerpolizeiliche Interesse nach Schutz von Leib und Leben abgewogen werden. Während mit Blick auf das private Interesse gesagt werden kann ■je mehr Personen, desto mehr Umsatz", gilt mit Blick auf das öffentliche Interesse etwas anderes, nämlich: ■je

mehr Personen untergebracht sind, desto grösser ist die Gefahr und desto gewichtiger ist das Interesse an einem gesetzeskonformen Fluchtweg". Wie gezeigt wurde (E. 7.3 und 7.4), kann von einem unzulässigen Eingriff in die privaten Interessen der Rekurrentin keine Rede sein, da auch mit der Auflage einer Maximalbelegung von 19 Personen angemessene Einnahmen erzielt werden können. Das private Interesse der Rekurrentin kann deshalb das erhebliche öffentliche Interesse an Schutz von Leib und Leben nicht aufwiegen. Dies führt im Ergebnis zu einem deutlichen Überwiegen der öffentlichen Interessen, weshalb die Auflage bezüglich der Maximalbelegung zu Recht verfügt wurde.

7.7 Dieses Ergebnis steht auch im Einklang mit dem von der Baurekurskommission in ihrem Vortrag angeführten Urteil VD.2013.113 vom 3. Juni 2014. Dazumals hatte das Verwaltungsgericht über die Anpassung einer wohnungsinternen Treppe zu befinden, die die gesetzliche Mindestbreite um 30 Zentimeter unterschritt. Anstatt der gesetzlich geforderten 90 Zentimeter war die Treppe damals bloss 60 Zentimeter breit. Der damalige Fall ist entgegen der Ansicht der Rekurrentin durchaus mit dem vorliegenden vergleichbar. Hier wie dort ging es um eine deutliche Abweichung vom Soll-Zustand. Die Treppe erweist sich in beiden Fällen ungefähr als einen Drittel zu wenig breit. In beiden Fällen wurde mit der deutlichen Unterschreitung der Mindestbreite eine wichtige Brandschutzvorschrift missachtet. Dazu kommt, dass es sich im Urteil aus dem Jahr 2014 nicht wie vorliegend um einen öffentlichen Beherbergungsbetrieb handelte, sondern um eine private Galerie, deren Treppe zu wenig breit war. Aufgrund der Tatsache, dass das Verwaltungsgericht das feuerpolizeiliche Interesse selbst bei einer wohnungsinternen Treppe höher gewichtet hatte, kommt man im vorliegenden Fall unweigerlich zum Schluss, dass das öffentliche Interesse ungleich schwerer wiegt. Entscheidend ist dabei insbesondere das Gefährdungspotential.

7.8 Wenn die Rekurrentin ausführt, die Vorinstanzen hätten sich nicht bzw. mangelhaft mit Verhältnismässigkeitsüberlegungen auseinandergesetzt, so übersieht sie, dass die Bewilligungsbehörde das Anliegen der Rekurrentin aufgenommen und sich in ihrem Entscheid bereits stark von Verhältnismässigkeitsüberlegungen hat leiten lassen. Gerade weil es nicht wirtschaftlich wäre, die Treppe zu verbreitern, verlangte die Feuerpolizei eine Verbreiterung eben gerade nicht. Ausgehend von der offensichtlich zu schmalen Treppe hat sich die Feuerpolizei darum bemüht, eine Lösung zu finden, die möglichst im Interesse der Rekurrentin liegt, gleichzeitig aber auch die Brandschutzvorschriften berücksichtigt. Sie hat deshalb die Obergeschosse separat betrachtet, d.h. unabhängig vom darunterliegenden (bereits bestehenden) Betrieb. Gleichzeitig wurde die Personenbelegung in den Obergeschossen in Anlehnung an die Brandschutzvorschriften auf 19 beschränkt. Diese Einschätzung der Feuerpolizei hat zur Folge, dass die Rekurrentin ihren Betrieb wie geplant erweitern darf, wenn auch mit einer gewissen Einschränkung hinsichtlich der Personenbelegung. Da die Feuerpolizei nicht aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen auf die Umsetzung zwingend einzuhaltender Brandschutzregeln (vgl. zur Wichtigkeit der Brandschutzvorschriften die Praxis des Appellationsgerichts Basel Stadt: AGE VD.2011.183 vom 25. Juli 2012 E. 3.3) verzichten durfte, musste sie die Risikoerhöhung mit anderen Massnahmen in Grenzen halten. Aus diesem Grund hat sie die Begrenzung der Personenbelegung in den oberen Stockwerken festgeschrieben. Hätte die Feuerpolizei die für Beherbergungsbetriebe massgebenden Regeln angewandt, wären die Auflagen weit einschneidender gewesen. Entgegen der Ansicht der Rekurrentin ist ihr die Bewilligungsbehörde somit entscheidend entgegengekommen.

Insgesamt erweist sich der Rekurs als unbegründet und ist daher abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Rekurrentin gemäss § 30 Abs. 1 VRPG die Kosten des Rekursverfahrens mit einer Gebühr von CHF 1'800.─ zu tragen. Die Verfahrenskosten in Höhe von CHF 1'800.─ werden mit dem bereits bezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

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