



Auszug aus dem Protokoll
Sitzung vom 29. Mai 2018 hs
Versandt am **01. JUNI 2018**

Gesetzgebung

Totalrevision der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 16. November 1999 (V PBG; BGS 721.111)

Der Regierungsrat,

gestützt auf § 3 Abs. 2 und § 62 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) sowie auf § 47 Bst. d der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1),

beschliesst:

1. Die Totalrevision der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (V PBG) wird in 1. Lesung verabschiedet.
2. Die Baudirektion wird
 - a) ermächtigt, den Entwurf für eine Totalrevision der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz samt begleitendem Bericht bei den Einwohner-, Korporations- und Bürgergemeinden, den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien und Gruppierungen, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, bei den Verbänden, Berufs- und Umweltorganisationen bis 15. September 2018 in die Vernehmlassung zu geben;
 - b) beauftragt, unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse die Änderung der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz samt begleitendem Bericht zu überarbeiten und dem Regierungsrat zur 2. Lesung vorzulegen.
3. Mitteilung per E-Mail an:
 - alle Direktionen
 - Staatskanzlei
 - Sekretariat der Baudirektion

Regierungsrat des Kantons Zug

Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

A. Der Kantonsrat hat die Änderungen des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 in zwei Teilen beraten. Die Revision des PBG Teil 1 mit der Umsetzung von Bundesrecht (Umsetzung der Mehrwertabgabe sowie die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland) ist in der Schlussabstimmung am 25. Januar 2018 abgelehnt worden. Den Teil 2 der PBG-Revision mit Anpassungen aufgrund parlamentarischer Vorstösse und Erfahrungen aus der Praxis hat der Kantonsrat am 22. Februar 2018 verabschiedet. Von den Änderungen sind vor allem folgende Bereiche betroffen:

Teil 2 der Revision des PBG – Anpassungen aufgrund parlamentarischer Vorstösse und Erfahrungen aus der Praxis

Mit der Teilrevision wird das Planungs- und Baugesetz von 1998 wieder auf einen aktuellen Stand gebracht. Es werden aber auch parlamentarische Vorstösse sowie Anliegen aus der Praxis und Rechtsprechung umgesetzt.

Straffung von Verfahren

Mit klaren Zuständigkeitsvorschriften und einheitlichen Fristen sollen die Baubewilligungs- und Planungsverfahren weiter gestrafft und beschleunigt werden.

Bebauungspläne

Bei Arealbebauungen ist eine Änderung angezeigt. Oft scheitern konzeptionelle Änderungen an der fehlenden Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer der Arealfläche. Dieser Problematik soll Abhilfe geschaffen werden, in dem neu anstelle der Arealbebauung das Planungsinstrument des einfachen Bebauungsplans eingeführt werden soll. Diese Lösung hat den Vorteil, dass der einfache Bebauungsplan vom Gemeinderat beschlossen werden kann und keine Zustimmung der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer mehr erforderlich ist. Neben dem einfachen Bebauungsplan gibt es den ordentlichen Bebauungsplan, der mit dem bisherigen Bebauungsplan vergleichbar ist.

Umsetzung parlamentarischer Vorstösse

Bei den gemeindlichen Zonen werden die notwendigen Anpassungen vorgenommen, damit die Gemeinden Vorschriften für den preisgünstigen Wohnungsbau erlassen können. Damit wird einem parlamentarischen Vorstoss entsprochen.

Totalrevision der Verordnung

Mit der PBG-Änderung vom 30. Juni 2011, welche am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist, hat der Kantonsrat den Regierungsrat ermächtigt, den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) zu erklären. Diese Erklärung hat der Regierungsrat in der Folge per 1. Januar 2015, d. h. am letztmöglichen Termin, abgegeben. Mit der nun anstehenden Revision der V PBG erfolgt die Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung und die Harmonisierung der Baubegriffe im zugerischen Recht. Da diverse der bisher dem zugerischen Recht bekannten baurechtlichen Begriffe neu gefasst werden müssen und es damit zu einem erheblichen Umbau der Verordnung kommt, rechtfertigt sich eine Totalrevision. Gleichzeitig wird auch dem Wunsch der zugerischen Gemeinden sowie dem Auftrag des Kantonsrats (§ 3 Abs. 2 lit. a2 PBG [neu]) nachgelebt, nicht nur eine interkantonale, sondern auch eine innerkantonale Vereinheitlichung des zugerischen Baurechts anzustreben. Diese Totalrevision ermöglicht eine Neunummerierung sämtlicher Bestimmungen. Bisherige Vorschriften werden jedoch bisweilen unverändert beibehalten. Sie werden aber aufgrund der neuen Struktur der Verordnung umplatziert.

Die Umsetzung der IVHB im Kanton Zug erfordert nicht nur die Anpassung bei den baurechtlichen Begriffen in der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz, sondern auch eine Revision der gemeindlichen Ortsplanungen. Die Ortsplanungsrevisionen sollen bis 2025 vorgenommen werden. Bis dahin wird also die derzeit geltende Verordnung namentlich noch in jenen Gemeinden zur Anwendung gelangen, welche die Ortsplanungsrevisionen und damit die Anpassung an das neue Recht noch nicht vollzogen haben.

B. Postulat der Raumplanungskommission betreffend Überprüfung der Ausnützungsziffer bei der Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2039.1 - Laufnummer 13742)

Der Kantonsrat hat dieses Postulat am 5. Mai 2011 zur Berichterstattung und zur Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen. Der Regierungsrat wird dadurch eingeladen, nach einem Beitritt des Kantons Zug zur IVHB und bei deren Umsetzung die bisherige Regelung der Ausnützungsziffer grundsätzlich zu überprüfen und diese entweder neu zu definieren oder eine andere Nutzungsziffer gemäss der IVHB zu bestimmen. Der Beitritt zur IVHB hat zur Folge, dass die baurechtlichen Begriffe der IVHB nach einer Übergangszeit auch im Kanton Zug übernommen werden müssen. Die Umsetzung der IVHB in den Gemeinden muss bis spätestens Ende 2025 vorgenommen werden.

Gemäss § 71 Abs. 2 PBG sind die gemeindlichen Bauvorschriften bei der nächsten Ortsplanungsrevision, spätestens jedoch bis Ende 2025, an die Baubegriffe und Messweisen der IVHB anzupassen, da der Regierungsrat den Beitritt zur IVHB bereits erklärt hat. Der Kantonsrat hat bestimmt, dass diese Anpassungen für die Baugrundstücke die Bau- und Nutzungsmöglichkeiten nicht vermindern dürfen (§ 71 Abs. 3 PBG). Einstimmig haben sich die gemeindlichen Bauchefs, die gemeindlichen Bauverwalter sowie die Baudirektion für die Beibehaltung der Ausnützungsziffer ausgesprochen. Sie haben sich dabei auf einen Vorbehalt gestützt, den der Regierungsrat beim Beitritt zur IVHB verfasst hat. Damit wollte er den zugerischen Gemeinden die Möglichkeit offen halten, weiterhin die Ausnützungsziffer als Instrument der Ermittlung der Baudichte zur Verfügung stellen zu können. Die Gemeinden und die Baudirektion haben sich am Workshop vom Februar 2017 nicht zuletzt deshalb einstimmig für den Erhalt der Ausnützungsziffer ausgesprochen, weil sie sicherstellen wollten, dass die Anpassungen an die IVHB die Bau- und Nutzungsmöglichkeiten der Baugrundstücke nicht vermindern werden.

Über die Behandlung des Postulats wird der Regierungsrat gleichzeitig mit der 2. Lesung der Totalrevision der V PBG entscheiden können.

C. Kommentierung der einzelnen Vorschriften der V PBG

§§ 1–3

Es werden keine Änderungen vorgenommen. Die Bestimmungen sind identisch mit den bisherigen Vorschriften.

§ 4 Vorentscheid im Verfahren für ordentliche Bebauungspläne

Diese Vorschrift stimmt im Wesentlichen mit der bisherigen Regelung von § 3a überein. Einzig die Finanzierung der Ausarbeitung von ordentlichen Bebauungsplänen bedarf einer detaillierten Regelung (§ 4 Abs. 2 lit. e). Ordentliche Bebauungspläne sind inskünftig das Resultat eines qualitätssichernden Konkurrenzverfahrens mit mindestens drei teilnehmenden Teams. Als erstes soll sichergestellt werden, dass die im qualitätssichernden Konkurrenzverfahren teil-

nehmenden Teams für ihre Leistungen zu entschädigen sind. Dies ist gerechtfertigt, nachdem per Gesetz verlangt wird, dass ordentliche Bebauungspläne aus einem qualitätssichernden Konkurrenzverfahren hervorgehen müssen. Da der ordentliche Bebauungsplan ein Planungsinstrument der Gemeinde darstellt, ist es gerechtfertigt, dass die Kosten der Ausarbeitung des Sondernutzungsplans samt den notwendigen Unterlagen die jeweilige Gemeinde übernimmt. Nimmt die Gemeinde die Planung nicht fristgerecht an die Hand oder fehlt es ihr an einem entsprechenden Budgetkredit, ist es den Grundeigentümerschaften zu gestatten, die Bebauungsplanung dem Gemeinwesen zu bevorschussen. Diese Regelung lehnt sich an der Vorfinanzierung von Erschliessungskosten durch die Privaten bei Säumnis des Gemeinwesens an. Schliesslich muss klar sein, dass die Gemeinde die Kosten des Planwerks zurückfordern kann. Aus diesem Grund soll der Gemeinderat sämtliche Kosten für die Erarbeitung eines ordentlichen Bebauungsplans nach dessen Rechtskraft mit den darauf fussenden Baubewilligungen auf die Gesuchstellenden nach Massgabe des jeweils beanspruchten Nutzungsmasses überwälzen können.

§ 5 IVHB

Das Konkordat definiert Begriffe und Messweisen, die in der Regel keine weiteren Präzisierungen durch den kantonalen bzw. kommunalen Gesetzgeber verlangen. Ausnahmen von diesem Grundsatz gibt es jedoch: Eine Begriffsbestimmung kann auf das «zulässige Mass» verweisen, das vom kantonalen Recht festzulegen ist. So gehört etwa zum Konkordatsbegriff der «Kleinbaute», der «Anbaute» und des «vorspringenden Gebäudeteils», dass der kantonale bzw. kommunale Gesetzgeber ein «zulässiges Mass» – also eine maximale Dimension – festlegt. Ähnliches gilt für die Begriffe des «Untergeschosses», des «Dachgeschosses» und des «Attikageschosses». Für die praktische Verwendung des Konkordatsbegriffs wird damit eine Festlegung des «zulässigen Masses» unentbehrlich. Um der innerkantonalen Harmonisierung des Baurechts Rechnung zu tragen, sind diese Masszahlen in die Verordnung aufzunehmen. Die entsprechende gesetzliche Grundlage befindet sich in § 3 Abs. 2 PBG.

Das Konkordat besteht aus dem Text und den beiden Anhängen 1 und 2. Der Anhang 2 mit den Skizzen hat dieselbe Verbindlichkeit wie die Definitionstexte in Anhang 1.

Das Konkordat stützt sich entstehungsgeschichtlich im Wesentlichen auf die SIA-Normen 416, 421 und 423. Bei der Auslegung des Konkordats können deshalb diese Normen ebenfalls eine Rolle spielen.

§ 6 Einordnung

Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine allgemeine positive ästhetische Generalklausel. Sie erschöpft sich nicht in einem blossen Verunstaltungsverbot, wonach Bauvorhaben nicht einen stossenden Gegensatz zur Nachbarschaft bilden oder auffallend störend in Erscheinung treten dürfen. Sie verlangt darüber hinaus positiv eine architektonische Gestaltung, welche sich gut in die Umgebung einordnet (Einordnungsgebot). Da eine «gute Gesamtwirkung» verlangt wird, dürfen strengere Massstäbe als bei einem blossen Verunstaltungsverbot angelegt werden. Allerdings sind die Anforderungen an ein Bauvorhaben sorgfältig zu begründen. Es darf nicht einfach auf ein beliebiges, subjektives architektonisches Empfinden oder Gefühl abgestellt werden. Es muss im Einzelnen dargelegt werden, weshalb mit einer bestimmten baulichen Gestaltung weder für den Bau selbst noch für die Umgebung eine gute Gestaltung erzielt wird (BGE 114 Ia 344). Dieser Beurteilung unterliegt jede Baute, auch wenn die übrigen Bau- und Zonenvorschriften beachtet worden sind. Andererseits darf die Anwendung der Gestaltungsvorschrift nicht dazu führen, dass generell für ein bestimmtes Gebiet die Zonenvorschriften

ausser Kraft gesetzt werden. Erweisen sich die Auswirkungen von Bauvorschriften allgemein als gestalterisch unbefriedigend, so sind die Pläne und Vorschriften zu ändern.

§ 7 Wohnhygiene

Der Wohnhygiene dient namentlich das Einhalten einer Mindestraumhöhe. Diese lichte Höhe beträgt bei Neubauten für Wohn-, Schlaf- und Arbeitsräume mindestens 2,4 Meter. Die Festlegung der Fensterflächen von mindestens 10 Prozent der Bodenfläche gewährleistet eine ausreichende Belichtung der Wohnräume.

§ 8 Naturgefahren

Die Gemeinden weisen in ihren Zonenplänen die Gefahrenzonen aus, in denen keine neuen Bauzonen ausgeschieden oder in denen nur mit entsprechenden Auflagen gebaut werden darf. Es handelt sich dabei um Gebiete, in denen Rutsch-, Steinschlag- oder Überschwemmungsgefahr besteht oder Oberflächenabfluss droht. Die Bauherrschaft muss im Rahmen des Baugesuchs die Gewährleistung der Sicherheit nachweisen und gleichzeitig aufzeigen, mit welchen Schutzmassnahmen am Objekt oder in der Umgebung des Neubaus sie allfälligen Gefahren begegnen will.

Wasserschäden an Gebäuden werden zur einen Hälfte durch hochwasserführende Flüsse und Bäche und zur anderen Hälfte durch Oberflächenabfluss verursacht, der sich während oder nach Starkniederschlägen bilden kann. Das Bundesamt für Umwelt BAFU hat zusammen mit kantonalen Gebäudeversicherungen zusätzlich Karten des Oberflächenabflusses erarbeiten und publizieren lassen. Es beurteilt den Oberflächenabfluss wie die erwähnten gravitativen Naturgefahren und unterstützt die Kantone in der Erstellung von Karten des Oberflächenabflusses methodisch und finanziell. Die Karte des Oberflächenabflusses zeigt den Bauherrschaften und ihren Planerinnen und Planern zum einen die spezifische Gefährdung auf und vermittelt zum andern Planungswerte betreffend die zu erwartenden Fliesstiefen für Schutzmassnahmen am Objekt.

§ 9 Allgemeines

Bei dieser Bestimmung werden keine Änderungen vorgenommen. Sie ist identisch mit der bisherigen Regelung in § 4.

§ 10 Einkaufszentren und Verkaufsflächen

Verkehrsintensive Verkaufsflächen werden eingeschränkt, wie dies bisher bei den meisten Zuger Talgemeinden vorgesehen ist. Grössere Verkaufsflächen sollen in erster Linie in den Kernzonen bzw. in den Zentren erstellt werden. In den bisweilen peripher gelegenen Arbeitszonen sind die Verkaufsflächen nur für an Ort produzierte Güter zulässig, wobei der Verkauf in einem untergeordneten Verhältnis zur Produktion an Ort stehen muss. Der Verkauf von nicht an Ort produzierten Gütern ist nur zulässig, wenn sie in engem Zusammenhang mit der Tätigkeit resp. dem Angebot eines Betriebs stehen und wenn deren Fläche nicht mehr als 20 Prozent der gewerblichen Nutzfläche, maximal jedoch 500 Quadratmeter beträgt. Sollen in Arbeitszonen trotzdem grössere Verkaufsflächen entstehen, bedarf es eines ordentlichen Bauabwägungsplans. Die Gemeinde muss mittels Sondernutzungsplan über die maximal zulässige Verkaufsfläche und insbesondere auch über die Erschliessung befinden.

§ 11 Massgebendes Terrain

Das massgebende Terrain (vgl. die ähnlichen Begriffe in vielen Kantonen «gewachsenes Terrain», «gewachsener Boden») dient als Referenz für das Messen zahlreicher Gebäudeparameter (Beispiel: Gesamthöhe). Die kantonale Praxis verlangte bisher in der Regel, dass das

gewachsene bzw. massgebende Terrain während mindestens zehn bis zwanzig Jahren unverändert geblieben ist. Eine solche Frist kennt das Konkordat nicht. Wie also auf den natürlichen Geländeverlauf geschlossen wird, bleibt der kantonalen Praxis überlassen.

Wird das Terrain im Hinblick auf ein konkretes Bauvorhaben tiefer gelegt oder abgegraben, entspricht der neue Terrainverlauf also nicht mehr dem «massgebenden Terrain», handelt es sich dann um das «tiefer gelegte Terrain», das nicht mehr dem «natürlich gewachsenen Geländeverlauf» gemäss Konkordatstext entspricht. Wo der natürlich gewachsene Geländeverlauf unklar oder umstritten ist, muss die zuständige Baubehörde dessen Verlauf koordiniert mit dem bzw. im Baubewilligungsverfahren hoheitlich festlegen. Nach dem Konkordatstext wird sie dabei auf den natürlichen Geländeverlauf in der Umgebung abstellen, so weit möglich von der Umgebung oder von älteren Terrainaufnahmen auf den ursprünglichen Geländeverlauf auf dem Baugrundstück schliessen. Bauwilligen wird vom Kanton ein Verfahren zur Verfügung gestellt werden, mit dem sie vor der Ausarbeitung eines konkreten Bauprojekts den Verlauf des massgeblichen Terrains rechtsverbindlich klären können. In seit langer Zeit bestehenden Siedlungsgebieten ist ein «natürliches Terrain» häufig nicht mehr feststellbar, weder auf dem Baugrundstück noch in der Umgebung (vgl. etwa AGVE 1984 Seite 405 f.). Für den Umgang mit dieser Problematik gibt das Konkordat keine Antwort. Das kantonale Recht sieht nun für diese Problematik Abs. 3 vor.

Es ist ausserdem Sache des materiellen kantonalen Baurechts, auf der Grundlage der Konkordatsbegriffe die zulässigen baulichen Dimensionen und die zulässigen Terrainveränderungen festzulegen. Beispielsweise können sie Veränderungen des massgebenden Terrains auf dem Baugrundstück begrenzen (maximal zulässige Abgrabungen oder Anschüttungen).

§ 12 Terrainveränderungen ohne Stützmauern

Diese Vorschrift dient vor allem dem Schutz nachbarlicher Interessen vor beeinträchtigenden Terrainveränderungen im Grenzbereich. Durch allzu weitgehende Abgrabungen und Aufschüttungen kann insbesondere die Höhenlage zwischen zwei Grundstücken wesentlich verändert werden. Bis zu einem Abstand von 50 Zentimetern zur Grundstücksgrenze dürfen keine Terrainveränderungen vorgenommen werden. Das heisst, dass in diesem Bereich das Terrain weder abgegraben noch aufgeschüttet werden darf. Unter Einhaltung dieses Abstands dürfen Böschungen und Aufschüttungen erstellt werden, wobei diese nicht steiler als im Verhältnis von 1:1 ausgeführt werden dürfen. Von diesen Vorgaben kann jedoch mit Zustimmung der Nachbarschaft abgewichen werden.

§ 13 Terrainveränderungen mit Stützmauern

Auch diese Vorschrift hat nachbarschützenden Charakter. Sie dient im Wesentlichen demselben Zweck wie die Regelungen über Terrainveränderungen im Grenzbereich. Abgrabungen und Aufschüttungen im Grenzbereich können die Höhenlage von zwei Grundstücken wesentlich verändern. Andererseits besteht vor allem an Hanglagen ein Interesse zur Vornahme von Abgrabungen und Aufschüttungen, die mit Stützmauern zu sichern sind. Diese Bestimmung schafft einen Ausgleich zwischen diesen gegenläufigen Interessen. Keine Anwendung findet die Bestimmung auf Mauern, Hecken und andere Abschränkungen, die nicht der Sicherung einer Aufschüttung oder einer Abgrabung dienen. Für blosse Abschränkungen und Einfriedungen ohne Terrainveränderungen gilt § 14. Doch auch hier gilt Folgendes: Von diesen Vorgaben kann mit Zustimmung der Nachbarschaft abgewichen werden.

§ 14 Einfriedungen

Tote Einfriedungen brauchen kaum Unterhalt. Sie dürfen deshalb bis zu 1,20 Meter Höhe auch ohne Einverständnis der Nachbarschaft an der Grenze stehen. Sind sie höher als 1,20 Meter, müssen sie um das Mehrmass ihrer Höhe von der Grenze entfernt stehen. Stimmt demgegenüber die Nachbarschaft dem Bau einer höheren toten Einfriedung an der Grenze zu, kann diese erstellt werden. Vorschriften zu den Einfriedungen braucht es auch im öffentlichen Baurecht. Nur so ist gewährleistet, dass die Umgebungsgestaltung nicht Gegenstand endloser zivilrechtlicher Auseinandersetzungen wird. Für lebende Einfriedungen gelten die Vorschriften des Privatrechts, namentlich des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch.

§ 15 Gebäude

Aus der Definition folgt, dass Anlagen wie offene Schwimmbäder, Stützmauern, Geländeänderungen, Leitungen usw. keine Gebäude im Sinne des Konkordats sind. Dagegen können leicht entfernbare Bauten ebenfalls Gebäude im Sinne des Konkordats sein: Beispiel: ein Auto-Unterstand, der in der Regel zur Unterart der Kleinbauten zählt. Ein Gebäude im Sinne des Konkordats muss nicht allseitig geschlossen sein: es weist «in der Regel» neben dem festen Dach weitere Abschlüsse auf. Das kantonale Baurecht – dazu zählt auch das kommunale Baurecht – formuliert die baurechtlichen Anforderungen an Gebäude, beispielsweise an deren maximale Abmessungen. Dabei bedient es sich der Definitionen und Messweisen des Konkordats.

§ 16 Mehrfamilienhaus

Bei dieser Bestimmung werden keine Änderungen vorgenommen. Sie ist identisch mit der bisherigen Regelung in § 23.

§ 17 Terrassenhaus

Bei dieser Bestimmung werden keine Änderungen vorgenommen. Sie ist identisch mit der bisherigen Regelung in § 24.

§ 18 Kleinbauten und Anbauten

Kleinbauten sind beispielsweise Garagen, Geräteschuppen, Garten- und Gewächshäuser, Gartenpavillons usw. Sie dienen weder Wohn- noch Arbeitszwecken. Die Unterscheidung zwischen Gebäudevorsprüngen und Anbauten dient dazu, differenzierte, in der Regel privilegierende Regelungen für Anbauten zu ermöglichen. Beispielsweise wird für Anbauten ein geringerer Grenzabstand vorgeschrieben als für Gebäude mit ihren Vor- und Rücksprüngen. Der Grund dafür liegt darin, dass Anbauten nach der Definition des Konkordats nur Nebennutzflächen enthalten dürfen.

Die Dimensionen von An- und Kleinbauten sind beschränkt. Die Figur 2.1–2.3 im Anhang 2 ist nicht ganz vollständig, denn es wäre nicht zulässig, nur die Länge von Anbauten zu beschränken, nicht aber die Breite. Die Verordnung enthält auch eine Flächenbeschränkung.

Nebennutzflächen sind in der SIA-Norm 416 (2003) (SN 504 416) definiert. Es handelt sich um Waschküchen, Schutzräume, Abstellräume, Fahrzeugeinstellräume usw. Die Definition in der SIA-Norm hat nichts mit der Umschreibung jener Flächen zu tun, die in verschiedenen Kantonen nicht an die Ausnützungsziffer angerechnet werden. Ein freistehendes kleines Gebäude, das nicht nur Nebennutzflächen umfasst, ist definitionsgemäss keine Kleinbaute im Sinne des Konkordats und kann von den dafür vorgesehenen Privilegien wie reduzierten Abständen und dergleichen nicht profitieren (Literatur: SIA-Norm 416 [2003] [SN 504 416]).

Die feuerpolizeilichen Vorschriften über Schutzabstände–Brandabschnitte umschreiben einen eigenen feuerpolizeilichen Begriff der Anbaute, der sich nicht notwendigerweise mit dem Konkordat und dem kantonalen Baurecht decken muss. Die Formulierung des Abs. 3 entspricht im Ergebnis im Wesentlichen der heutigen Regelung. Erst im Jahr 2012 ist diese Bestimmung dahingehend geändert worden, dass die Gemeinden von den kantonalen Vorgaben nicht mehr abweichen dürfen. Diese Änderung ist damals bereits im Sinn der Vereinheitlichung erfolgt, weshalb sechs Jahre danach nicht schon wieder davon abgewichen werden soll.

§ 19 Unterirdische Bauten und Unterniveaubauten

Unterirdische Bauten:

Die Definition der unterirdischen Bauten ermöglicht Sonderregelungen wie einen reduzierten oder wegfallenden Grenzabstand. Unterirdische Bauten treten mit Ausnahme ihrer Erschliessung (Zufahrt und/oder Zugang) nicht in Erscheinung, weil sie im Grundsatz vollständig unter dem massgebenden oder tiefer gelegten Terrain liegen müssen. In diesem Punkt unterscheiden sie sich von Unterniveaubauten, die bis zu einem bestimmten, vom kantonalen Recht festzulegenden Mass über das massgebende oder tiefer gelegte Terrain hinausragen dürfen. Das tiefer gelegte Terrain wird im Konkordat nicht definiert. Gemeint ist das nach Fertigstellung des Bauvorhabens vorhandene Terrain, das tiefer liegt als das massgebende Terrain. Aus der Definition folgt ferner, dass Aufschüttungen nicht dazu dienen können, über dem massgebenden Terrain liegende Bauten zu unterirdischen zu machen.

Mit Erschliessung ist der Zugang oder die Zufahrt gemeint. Figur 2.4 und 2.5 im Anhang 2 zeigt nur einen Treppenzugang. Denkbar ist nach dem Wortlaut des Konkordats auch eine Zufahrt, bei der nur das Zufahrtstor zum unterirdischen Bau an der Erdoberfläche sichtbar ist. Es ist dem kantonalen Recht überlassen, die Dimensionen von Abgrabungen für solche Zugänge oder Zufahrten beispielsweise aus ästhetischen Gründen zu beschränken. Zu denken ist etwa an eine Garagenfront. Begrenzt werden können die Höhe und Breite solcher Zugänge oder Zufahrten. Auch die dafür nötigen Abgrabungen können vom kantonalen Recht beschränkt werden.

Für die Messung eines allfälligen Grenzabstands ist sinngemäss die projizierte Fassadenlinie des unter dem massgebenden oder tiefer gelegten Terrain liegenden Baukörpers massgebend. Das Konkordat äussert sich nicht zur Frage, wie bei unterirdischen Bauten und Unterniveaubauten der Grenzabstand gemessen wird (Literatur: SIA-Norm 358 [2010] Geländer und Brüstungen).

Unterniveaubauten:

Die Unterscheidung zwischen unterirdischen Bauten und Unterniveaubauten hat den Zweck, unterschiedliche Behandlungen beispielsweise bei den Abstandsvorschriften zu ermöglichen. So können Unterniveaubauten und unterirdische Bauten beispielsweise von reduzierten Grenzabständen profitieren oder von der Einhaltung von Grenzabständen befreit werden. Unterniveaubauten dürfen teilweise über das massgebende oder tiefer gelegte Terrain hinausragen. Wieviel, sagt das kantonale Baurecht. Die Skizzen 2.4 und 2.5 des Anhangs 2 zeigen, wie das «zulässige Mass» gemessen wird: Von der «Oberkante des fertigen Bodens» des Unterniveaubaus zur Fassadenlinie respektive zur Schnittlinie der Fassadenflucht mit dem tiefer gelegten Terrain.

Das kantonale Baurecht kann sich beim «wie viel» unterschiedlicher Messmethoden bedienen, also beispielsweise:

- a. des maximalen Masses des am weitesten hinausragenden Fassadenteils;

- b. des Durchschnittsmasses aller hinausragenden Fassadenteile;
- c. einer Kombination beider Begrenzungen.

Eine mögliche Messvorschrift findet sich in der SIA-Norm 423 (2006).

Wird ein maximales Mass des am weitesten hinausragenden Fassadenteils festgelegt, so ist nach der Definition des Konkordats ab dem tiefsten Punkt des massgebenden oder tiefer gelegten Terrains zu messen. Werden also Abgrabungen vorgenommen, so ist ab dem tiefer gelegten Terrain zu messen. Dient die Abgrabung indessen ausschliesslich dem Zugang oder der Zufahrt, so sollte die kantonale Messvorschrift das Maximalmass nicht ab dem tiefer gelegten Terrain messen, weil sonst ein nicht erklärbarer Unterschied zu den unterirdischen Bauten entsteht (vgl. daher die Formulierung von Abs. 1). Das kantonale Recht muss überdies die zulässigen Dimensionen solcher Abgrabungen aus gestalterischen Gründen beschränken.

§ 20 Gebäudeteile, Fassadenflucht und Fassadenlinie

Die Fassadenflucht dient der Bestimmung der Fassadenlinie und als Hilfsgrösse bei der Definition des Attikageschosses. Vorspringende Gebäudeteile, die nicht berücksichtigt werden, sind etwa Balkone und Erker. Ihre Dimensionen werden durch das kantonale Recht begrenzt. Unbedeutend rückspringende Gebäudeteile werden ebenfalls nicht berücksichtigt. Die Fassadenflucht ist dort fiktiv. Die Verordnung regelt, wie gross der Rücksprung sein darf, um als unbedeutend zu gelten.

Anbauten gemäss Ziffer 2.3 haben eigene Fassadenfluchten (siehe Anhang 2, Figur 3.4). Der Begriff der Fassadenflucht ist auf unterirdische Bauten (Ziffer 2.4) nicht anwendbar. Das folgt aus der Definition «Punkte des Baukörpers über dem massgebenden Terrain». Bei Unterniveaubauten hingegen ragen Gebäudeteile über das massgebende Terrain (Ziffer 2.5), vgl. dazu auch Ziffer 8.4 (Anrechnung von Unterniveaubauten zur Überbauungsziffer).

Die Fassadenlinie verläuft definitionsgemäss auf dem massgebenden Terrain und dient zur Bestimmung der Höhenmasse von Gebäuden und Untergeschossen. Sie ist also eine Referenz für die verschiedensten vertikalen Messungen.

Die auf die Ebene der amtlichen Vermessung projizierte Fassadenlinie (siehe zur Definition der Fassadenlinie Ziffer 3.2) dient als Hilfsgrösse für die Bestimmung der Abstände (Grenz- und Gebäudeabstand), der Gebäudelänge, Gebäudebreite sowie der Überbauungsziffer. Der Begriff der «Ebene der amtlichen Vermessung» ist erklärungsbedürftig: Es handelt sich nicht um die «Ebenen» (oder englisch: layers) eines geografischen Informationssystems, sondern um die Projektion des Terrains auf eine Kugel. Die Kugel wird sodann auf einen Zylinder projiziert und dieser zu einer Fläche ausgerollt. Das Vorgehen ist bekannt von den Weltkarten, wo die Erdkugeloberfläche auf einer Karte – also in einer Ebene – dargestellt wird.

§ 21 Vor- und rückspringende Gebäudeteile

Vorspringende Gebäudeteile:

Das kantonale Recht muss das Mass, um das solche vorspringenden Gebäudeteile über die Fassadenflucht hinausragen dürfen, begrenzen. Die Begrenzungen gelten einerseits der Tiefe und anderseits der Breite bzw. dem Anteil an der Fassadenlänge des Gebäudeabschnitts, aus dem der vorspringende Gebäudeteil herausragt. Beispiele sind: Erker (auch mehrstöckige), Vordächer, beispielsweise über einem Eingangsbereich (Anhang 2, Figur 3.4; zu den Dachvorsprüngen Rz. 3 unten), Balkone, Aussentreppen, Untergeschosse (vgl. dazu Figur 6.2). Es kann sich also wie beim Erker durchaus um bewohnte Gebäudeteile handeln. Die Nutzung des vorspringenden Gebäudeteils ist ohne Bedeutung (anders als bei Anbauten).

Für Dachvorsprünge (das Dach des Gebäudes ragt über die Fassadenflucht hinaus) gilt eine besondere Regelung: Für sie gilt nach dem Wortlaut nur eine Beschränkung in der Tiefe, nicht jedoch in der Breite bzw. bezüglich des Anteils am Fassadenabschnitt. Das leuchtet ein, denn Dachvorsprünge sollten entlang der ganzen Fassade um das zulässige Mass über die Fassadenflucht hinausragen dürfen. Das Konkordat äussert sich nicht direkt zur Frage, ob die Beschränkung des Breitenmasses bzw. des Fassadenabschnittsanteils bei mehrstöckigen Gebäuden jeweils nur für dasselbe Stockwerk gelten. Der Wortlaut legt folgende Regel nahe:

- a. Bei einer Beschränkung des zulässigen Anteils eines Fassadenabschnitts werden mehrere vorspringende Gebäudeteile selbst dann zusammengezählt, wenn sie auf unterschiedlichen Stockwerken angeordnet sind.
- b. Bei einer Beschränkung des zulässigen Breitenmasses gilt dieses für jeden einzelnen vorspringenden Gebäudeteil.

Für das kantonale Recht ist nun vorgesehen, dass die Drittelsregelung pro Geschoss ermittelt wird.

Vorspringende Gebäudeteile im Sinne von Ziffer 3.4. sind einerseits zu unterscheiden:

- a. von den Anbauten (Ziffer 2.3: Anbauten sind in den Dimensionen ebenfalls begrenzt, enthalten aber nur Nebennutzflächen) und
- b. von den Gebäudeteilen, die die festgelegten Dimensionen für vorspringende Gebäudeteile sprengen und die demzufolge nicht mehr zu den vom kantonalen Recht privilegierten Bauteilen gehören: siehe dazu die Figur 3.4 im Anhang 2 (Beispiel: Vordach des KKL).

Rückspringende Gebäudeteile:

Rückspringende Gebäudeteile im Sinne von Ziffer 3.5 können entweder

- a. in nur unbedeutendem Mass zurückspringen; dann ist dieses Mass vom kantonalen Recht zu begrenzen (maximale Tiefe einerseits und maximale Breite bzw. maximaler Anteil bezüglich des zugehörigen Fassadenabschnitts andererseits); oder
- b. in mehr als unbedeutendem Mass zurückspringen.

Die Unterscheidung geht nicht aus dem Konkordatswortlaut der Ziffer 3.5 hervor, wohl aber aus dem Wortlaut von Ziffer 3.1 (Fassadenflucht) und den Skizzen (vgl. die Figur 3.5. in Anhang 2).

Mit dem Begriff «Hauptfassade» ist die jeweilige Fassadenflucht des dazugehörigen Fassadenabschnitts im Sinne von Ziffer 3.1 gemeint. Es gibt also keine «Nebenfassaden». Rückspringende Gebäudeteile sind selbstverständlich an sämtlichen Gebäudefassaden möglich.

Unbedeutende Rücksprünge im Sinne von Ziffer 3.5 und der entsprechenden Skizze werden bei der Fassadenlinie nicht berücksichtigt, nicht mehr unbedeutend aber schon (vgl. die Figur 3.5 in Anhang 2). Beispiele für unbedeutend rückspringende Gebäudeteile sind etwa innen liegende Balkone und zurückversetzte Eingänge.

§ 22 Vollgeschosse

Das Konkordat definiert das Vollgeschoss. Gemeint sind Geschosse, die nicht wegen besonderer Merkmale in den kantonalen Bauvorschriften besonders behandelt werden. Besondere Merkmale und daraus abgeleitete rechtliche Konsequenzen gelten für:

- a. das Untergeschoss (Ziffer 6.2: ragen nur bis zu einem festgelegten Mass über die Fassadenlinie, also über das massgebende Terrain hinaus);
- b. das Dachgeschoss (Ziffer 6.3: die Kniestockhöhe überschreitet ein festgelegtes Mass nicht);
- c. das Attikageschoss (Ziffer 6.4: die Fassade ist auf einer ganzen Fassadenseite gegenüber dem darunter liegenden Geschoss um ein Mindestmass zurückversetzt).

Daraus folgt, dass Geschosse, welche die Voraussetzungen der Ziffern 6.2, 6.3 oder 6.4 nicht erfüllen, Vollgeschosse sind.

Die Zahl der Vollgeschosse ist ein häufiges Merkmal bestimmter Bauzonen (Beispiel: Wohnzone zweigeschossig W2). Das Konkordat bestimmt jedoch nicht, welche Rolle Vollgeschosse in den Bauvorschriften spielen. Dies festzulegen, ist Sache des kantonalen Rechts. Es kann beispielsweise darauf verzichtet werden, Geschossezahlen vorzuschreiben und stattdessen nur die Gesamthöhe zu beschränken oder aber Geschossezahlen mit Geschosshöhen regeln. Insofern sind die Gemeinden frei, sich für die eine oder die andere Lösung auszusprechen.

Sind die Gebäude in der Höhe (häufig: Terrassenhaus) oder im Grundriss (also in der Situation) gestaffelt oder werden mehrere Gebäude zusammengebaut, so wird die Anzahl Vollgeschosse für jeden Teil bzw. jedes der zusammengebauten Gebäude einzeln ermittelt. Jeder Teil muss also dann beispielsweise eine allfällige Geschoszahlbegrenzung einhalten. Die Figur 6.1 im Anhang 2 zeigt ein in der Höhe gestaffeltes, also in der Höhe abgestuftes Gebäude.

§ 23 Untergeschosse

Das Untergeschoss ragt nur teilweise aus dem Boden heraus. Es handelt sich noch um ein Untergeschoss, wenn es – gemessen von seiner Oberkante bis zur Fassadenlinie – nicht mehr als um das vom kantonalen Recht festgelegte Mass aus dem Boden herausragt. Werden diese Masse überschritten, liegt ein Vollgeschoss vor. Das ist dort von Bedeutung, wo die Zahl der Vollgeschosse begrenzt ist.

Oberer Referenzpunkt ist gemäss Konkordat die höchste «Oberkante des fertigen Bodens» des darüber liegenden Vollgeschosses in der Fassadenflucht (siehe Ziffer 3.1). Dass die Oberkante des fertigen Bodens des darüber liegenden Geschosses gemeint ist, geht nur aus dem französischen Text hervor («plancher fini de l'étage supérieur»). Mit fertigem Boden ist hier die fertige Konstruktion des Gebäudeteils unter Einschluss des Bodenbelags gemeint. Bei einer Terrasse kann das etwa der Plattenboden sein. Der Begriff ist zu unterscheiden vom «fertigen Boden» im Sinne des im kantonalen Recht oft vorkommenden Begriffs des «fertigen Terrains» also des Terrains, wie es nach Fertigstellung der Bauten besteht und sich beispielsweise vom massgebenden Terrain im Sinne von Ziffer 1.1 unterscheidet.

Unterer Referenzpunkt ist die Fassadenlinie im Sinne von Ziffer 3.2, also der Schnittpunkt der Fassadenflucht mit dem massgebenden Terrain. Ist das fertige Terrain tiefer gelegt als das massgebende Terrain, so wird trotzdem an der Fassadenlinie gemessen. Wenn ein die Anforderungen der Definition erfüllendes Unterschoss nicht visuell in Erscheinung treten soll, können Abgrabungen begrenzt werden. Das kantonale Recht muss das zulässige mittlere Mass, um welches das Untergeschoss über das massgebende Terrain hinausragen darf, ähnlich wie bei den Unterniveaubauten begrenzen (vgl. Ziffer 2.5). Das kantonale Recht kann also beispielsweise:

- a. ein Durchschnittsmass aller über das massgebende Terrain hinausragenden Fassadenteile festlegen («darf im Mittel aller Fassaden nicht mehr als 1,2 Meter über das massgebende Terrain hinausragen»);
- b. eine Kombination vorsehen («darf im Mittel aller Fassaden nicht mehr als 1,2 Meter über das massgebende Terrain hinausragen, an keiner Stelle aber mehr als 3 Meter»), vgl. in diesem Sinne die kantonal vorgesehene Formulierung. Die Berechnungsweise des Durchschnittsmasses ist vom kantonalen Recht festzulegen.

Untergeschosse können höchstens bis zum zulässigen Mass für vorspringende Gebäudeteile über die Fassadenlinie hinausragen. Ragen sie weiter darüber hinaus, so gilt dieser Bauteil als Unterniveaubau oder unterirdischer Bau, sofern die entsprechenden Anforderungen erfüllt sind (siehe dazu SIA-Norm 423 Art. 8.5 und die Figur 6.2 des Anhangs 2).

§ 24 Dachgeschosse

Ein Dachgeschoss gilt nur dann als solches und untersteht den entsprechenden besonderen Regeln des kantonalen Rechts, wenn die Kniestockhöhe das zulässige Mass nicht überschreitet. Andernfalls handelt es sich um ein Vollgeschoss.

Ein Kniestock (oder eine Kniestockwand) setzt eine entsprechende Dachkonstruktion voraus (siehe dazu die Beispiele in der Figur 6.3 des Anhangs 2). Wie die Beispiele zeigen, bedeutet eine beschränkte Kniestockhöhe noch nicht, dass das Dach in seiner optischen Erscheinung begrenzt ist. Das kantonale Recht kann deshalb bei Bedarf die Abmessungen der Dächer mit Gestaltungsvorschriften begrenzen, etwa durch Beschränkung der Dachneigung oder indirekt durch Beschränkung von Nutzflächen im Dachgeschoss. Die Begriffsumschreibung des Konkordats selbst sieht keine solche Beschränkung vor.

Dass zwischen einem grossen und kleinen Kniestock unterschieden wird, geht erst hervor, wenn die Skizzen beigezogen werden, nämlich dann, wenn ein asymmetrisches Dach vorliegt. Wo asymmetrische Giebedächer und Pultdächer zulässig sind, kann das kantonale Recht bei der Umsetzung des Konkordats auch kleine und grosse Kniestockhöhen vorsehen (siehe dazu die Figur 6.3 im Anhang 2). Solche Differenzierungen untersagt das Konkordat nicht.

Die Begrenzung der Kniestockhöhen kann durch gross dimensionierte Dachaufbauten wie Lukarnen umgangen werden; denn trotz beschränkter Kniestockhöhe können dann Dachgeschosse wie ein Vollgeschoss in Erscheinung treten. Die Begriffsumschreibung des Konkordats verhindert das nicht. Das kantonale Recht muss deshalb die Dimensionen von Dachaufbauten beispielsweise in ihrem Anteil an der Fassadenlänge begrenzen.

Dachdurchbrüche dürfen insgesamt nicht breiter als ein Drittel der Fassadenlänge sein. Bei guter Einordnung in die Dachgestaltung soll von der Maximallänge der Dachdurchbrüche bis maximal die Hälfte der Fassadenlänge abgewichen werden dürfen. Selbstverständlich bleiben einschränkendere Regelungen für Ortsbildschutzzonen sowie aufgrund des Denkmalschutzes vorbehalten.

§ 25 Attikageschosse

Ein Attikageschoss zählt wie das Dach- oder das Untergeschoss nicht als Vollgeschoss. Daran knüpft das Baurecht in der Regel Konsequenzen: Das Attikageschoss wird beispielsweise nicht an die Geschoszahl angerechnet (siehe dazu Ziffer 6.1, Geschosse). Seine Abmessungen müssen deshalb beschränkt werden.

Der Rücksprung misst sich von der Fassadenflucht aus (siehe Ziffer 3.1). Den Kantonen steht es frei, an mehreren oder an bestimmten Fassaden Rücksprünge zu verlangen und zusätzliche Flächenbeschränkungen vorzusehen. Sinn macht aus gestalterischen Gründen insbesondere, am Hang den Rücksprung talseits vorzusehen.

Die Definition des Attikageschosses nach Konkordat kann zu grösseren Attikadimensionen führen: Vielenorts wurde nach hergebrachter Regelung ein all- oder doch mehrseitiger Rücksprung des Attikageschosses verlangt. Nach Figur 5.2 im Anhang 2 misst sich die Fassadenhöhe bei

den nicht zurückspringenden Fassaden an der Oberkante der Dachkonstruktion des Attikageschosses, bei der zurückspringenden Fassade dagegen an der Oberkante der Brüstung (siehe dazu Ziffer 5.2).

Die Definition des Attikageschosses gemäss Konkordat bringt es mit sich, dass ein auf einer Seite auskragendes oberstes Vollgeschoss dazu führen kann, dass das darüber liegende Attikageschoss ungefähr gleich gross sein darf wie die übrigen Vollgeschosse (siehe dazu die Figur 3.1 bis 3.3 in Anhang 2). Das Attikageschoss muss dann je nach Ausgestaltung des kantonalen Rechts nur um das Mass der Auskragung zurückversetzt werden.

§ 26 Grenzabstand

Das Konkordat bestimmt nur die Messweise der Grenzabstände und nicht das Mass: Gemessen wird die Distanz zwischen der projizierten Fassadenlinie (Fassadenlinie auf der Ebene der amtlichen Vermessung; Ziffer 3.3) und der Parzellengrenze. Der Grenzabstand ist eingehalten, wenn das Abstandsmass an jedem Punkt eingehalten ist (siehe dazu die Figur 7.1–7.3 im Anhang 2). Vorspringende Gebäudeteile im Sinne von Ziffer 3.4 ragen über die Fassadenlinie hinaus und dürfen folglich in den Grenzabstand hineinragen. Den Kantonen steht es frei, die Grenzabstände nach verschiedenen Fällen zu differenzieren. Das Konkordat zeigt in den Skizzen des Anhangs 2 zwei weitverbreitete Fälle:

- a. sie können zwischen grossen und kleinen Grenzabständen unterscheiden;
- b. sie können ferner Mehrlängenzuschläge vorschreiben, wenn eine Fassade länger ist als ein bestimmtes Mass.

Der Text des Konkordats regelt nicht, wie bei grossen und kleinen Grenzabständen und bei Mehrlängenzuschlägen gemessen wird. Die Figur 7.1–7.3 des Anhangs 2 enthält indessen eine Messvorschrift, die verbindlich ist: Danach wird der grosse Grenzabstand senkrecht zur Hauptfassade (also dort, wo nach kantonalem Recht der grosse Grenzabstand zur Anwendung kommt) gemessen. In den Gebäudeecken gilt immer der kleine Grenzabstand zur Parzellengrenze. In gleicher Art wird der Mehrlängenzuschlag dort zum kleinen oder grossen Grenzabstand hinzugerechnet und dort senkrecht zur Fassadenlinie gemessen, wo ein Mehrlängenzuschlag zur Anwendung kommt. Die Kantone differenzieren regelmässig die Grenzabstände für besondere Fälle wie Kleinbauten (Ziffer 2.2), Anbauten (Ziffer 2.3), unterirdische Bauten (Ziffer 2.4) und Unterniveaubauten (Ziffer 2.5).

Die Definition des Konkordats verhindert nicht, dass die Kantone eine Unterschreitung der Grenz- und Gebäudeabstände durch nachträgliche Aussendämmung der Gebäudehülle zulassen. Regelungstechnisch ist das so zu verstehen, dass die Kantone eine Unterschreitung der nach Konkordat gemessenen Abstände um ein festzulegendes Maximalmass der nachträglichen Aussendämmung zulassen (vgl. § 72 Abs. 4 PBG).

Gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. e Bundesgesetz über die Energie (beschlossen am 15. Juni 2012 mit der Revision des RPG) sind die Kantone zur Einführung eines Minergie-Bonus von 20 Zentimetern bei allen Abstandsmassen verpflichtet.

§ 27 Baulinien und Baubereiche

Baulinien:

Baulinien legen konkret für eine bestimmte Bodenfläche die Grenze der Bebauung fest. Das Konkordat sagt das etwas knapp mit «begrenzen die Bebauung». Allgemeine Bauabstandsvorschriften wie beispielsweise Gewässerabstände begrenzen die Bebauung indessen auch. Be-

sonderes Merkmal der Baulinien ist, dass sich die Regelung im Gegensatz zu allgemeinen Abstandsvorschriften auf eine bestimmte Fläche bzw. einen bestimmten Ort bezieht.

Die Festlegung von Baulinien geht nach den juristischen Auslegungsregeln als Detailvorschrift den allgemeinen Abstandsvorschriften vor. Dieser Grundsatz gilt aber nicht uneingeschränkt, denn es kann beispielsweise sein, dass der Gemeinderat, der die Baulinien etwa in einem Sondernutzungsplan festgelegt hat, die Abstandsvorschriften des höherrangigen Rechts nicht beachtet hat. Der Zweck, der mit einer Baulinie verfolgt wird, gehört nicht zur Definition. Die Zwecke sind im PBG geregelt und sind vielfältig:

- a. Sicherung von bestehenden oder geplanten Anlagen: Hauptbeispiel ist die Sicherung von Verkehrsanlagen;
- b. Freihaltung von Flächen von der Überbauung aus Gründen der Ökologie, der Sicherheit oder der Ästhetik;
- c. besondere Baulinien wie Pflicht- oder Gestaltungsbaulinien, rückwärtige Baulinien, Innenbaulinien, Arkadenbaulinien, Hilfsbaulinien dienen vor allem der Gestaltung von Überbauungen.

Auch die Wirkung einer Baulinie ergibt sich nicht abschliessend aus der Definition des Konkordats. Die Wirkung im Einzelnen, z. B. ob vorspringende Gebäudeteile, Unterniveaubauten, unterirdische Bauten über die Baulinie ragen und welche anderen Bauten (z. B. Parkplätze) im Baulinienraum bestehen dürfen, hat das kantonale Recht zu regeln. Definition und Rechtswirkung von bundesrechtlichen Baulinien ergibt sich einzig aus dem entsprechenden Bundesrecht. Das gilt etwa dann, wenn Gewässerräume nach Art. 41a Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) mittels Baulinien gesichert werden. Baulinienfestlegungen erfolgen bundesrechtlich gesehen mit Nutzungsplänen nach Art. 14 RPG und bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren (Nationalstrassen, Eisenbahnen usw.), obwohl dies das Konkordat im Gegensatz zu den Baubereichen (Ziffer 7.4) nicht erwähnt. In der Regel handelt es sich im Bereich des kantonalen Rechts um Sondernutzungspläne (Baulinienplan im Speziellen, aber auch Bebauungsplan usw.). Deshalb gelten die bundesrechtlichen Mindestanforderungen an das Verfahren für die Festsetzung von Baulinien (so etwa Art. 33 und 34 RPG).

Baubereiche:

Wie die Figur 7.4 in Anhang 2 verdeutlicht, ist unter einem Baubereich im Sinne des Konkordats die nutzungsplanerische Festlegung einer konkreten, allseitig abgegrenzten Fläche zu verstehen, in der Gebäude erstellt werden dürfen (vgl. dazu die SIA-Norm 423, Ziffer 10.22). Im deutschen Sprachgebrauch ist oft auch von einem «Baufeld» die Rede. Solche kommen etwa in Sondernutzungsplänen vor. Die Festlegung von Baubereichen geht nach den juristischen Auslegungsregeln als Detailvorschrift den allgemeinen Abstandsvorschriften vor, unter Vorbehalt von zwingendem höherrangigem Recht. Die konkreten Wirkungen eines Baubereichs sollten wie bei Baulinien vom kantonalen Recht näher festgelegt werden. Kollisionen zwischen Baubereichen und Baulinien sind zu vermeiden.

§ 28 Gebäudeabstand

Ob Gebäudeabstände zur Anwendung kommen und wie gross sie sind, bestimmt das kantonale Recht. Auch hier gilt, dass vorspringende Gebäudeteile im Sinne von Ziffer 3.4 in den Gebäudeabstand hineinragen dürfen.

§ 29 Näherbau- und Grenzbaurecht

Die Grenzabstände dürfen – mit Ausnahme gegenüber der Nichtbauzone – durch Vereinbarung eines Näher- oder Grenzbaurechts durch die betroffene Nachbarschaft reduziert oder aufgehoben werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass dies nur unter Wahrung des Gebäudeabstands geschehen kann, andernfalls würden die Vorschriften zum Gebäudeabstand zu dispositivem Recht. Nachbarn könnten einvernehmlich den Gebäudeabstand zulasten der dahinter liegenden Nachbarschaften verringern. Mit dem Näherbau kann also lediglich der Grenzabstand unterschiedlich verteilt werden, mehr nicht.

In Zonen, in denen eine maximale Gebäudelänge gilt, dürfen Grenzabstände sogar mit Unterschreitung des Gebäudeabstands mittels Vereinbarung eines Näherbaurechts durch die betroffene Nachbarschaft reduziert werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Reduktion des jeweiligen Grenzabstands zwischen den beiden Gebäuden zur einen Grundstücksgrenze auf der gegenüber liegenden Grundstücksgrenze im gleichen Umfang kompensiert wird. Dafür wird ermöglicht, dass die dahinter liegenden Grundeigentümerschaften per Saldo denselben Durchblick erhalten, wie wenn der Gebäude- sowie die jeweiligen Grenzabstände eingehalten würden. Würde man auf diese Bestimmung verzichten, könnten zwei sich wohl gesinnte Nachbarschaften ihre Gebäude bis 1 Meter an die Grenze stellen und jeweils gleichzeitig Gebäude mit der maximal zulässigen Gebäudelänge auf ihren Grundstücken erstellen. Die dahinter liegenden Grundeigentümerschaften würden dadurch eine Gebäudefront mit einem Durchblick von 2 Metern vorgesetzt bekommen, die zweimal die maximale Gebäudelänge umfassen würde.

Durch Vereinbarung eines gegenseitigen Grenzbaurechts können Nachbarschaften die Grenzabstände und damit auch den Gebäudeabstand aufheben. Durch den Zusammenbau der auf beiden Grundstücken liegenden Gebäudeteile wird der Bau jedoch baurechtlich betrachtet zu einem Gebäude. Dies hat zur Folge, dass sich dieses Gebäude an der maximal zulässigen Gebäudelänge orientieren muss. Den dahinter liegenden Grundeigentümerschaften ist damit klar, womit sie im für sie schlimmsten Fall rechnen müssen.

§ 30 Gebäudelänge und -breite

Gebäudelänge und Gebäudebreite umschreiben die Hauptdimension eines Gebäudegrundrisses. Gemessen wird in der Ebene der amtlichen Vermessung, also in der gleichen Ebene wie die projizierte Fassadenlinie. Vorspringende Gebäudeteile im Sinne von Ziffer 3.4 und unbedeutend rückspringende Gebäudeteile im Sinne von Ziffer 3.5 werden gemäss Konkordat nicht berücksichtigt. Dies ergibt sich aus der Definition der Fassadenflucht in Ziffer 3.1. Ob Anbauten im Sinne von Ziffer 2.3 (Dimensionen beschränkt, nur Nebennutzflächen) bei der Bestimmung der Gebäudelänge zu berücksichtigen sind, geht aus dem Konkordat nicht eindeutig hervor (vgl. die Skizzen zur Fassadenflucht in Ziffer 3.1). Es ist deshalb Aufgabe des Kantons, hier eine Regelung zu treffen:

- a. Anbauten im Sinne von Ziffer 2.3 (Dimensionen beschränkt, nur Nebennutzflächen) werden nicht angerechnet.
- b. Etwas anderes gilt dann, wenn ein Anbau wie zum Beispiel ein Garagetrakt zwei Hauptgebäude miteinander verbindet. Würden Anbauten in diesem Fall nicht berücksichtigt, könnte die Gebäudebreitenbeschränkung auf einfache Weise unterlaufen werden. Damit wird in erster Linie auf das visuelle Erscheinungsbild abgestellt.

Unterirdische Bauten zählen ohnehin nicht zur Gebäudelänge. Der das massgebende Terrain überragende Teil von Unterniveaubauten hingegen zählt an sich zur Fassadenflucht und Fassadenlinie (Ziffer 10). Damit müssten auch die Unterniveaubauten zur Gebäudelänge und -breite gerechnet werden. Für das kantonale Recht ist nun aber vorgesehen, die Unterniveaubauten nicht zu berücksichtigen bzw. rechtstechnisch: den das massgebende Terrain überragende Teil von Unterniveaubauten von der Gebäudelänge und Gebäudebreite abzuziehen. Gemeint sind Untergeschosse, die höher aus dem massgebenden Terrain ragen als Unterniveaubauten, aber dennoch nicht zur Gebäudelänge und -breite zählen sollen (z. B. weil sie an Hanglagen liegen und nur talseits in Erscheinung treten).

§ 31 Höhen

Gesamthöhe:

Die Gesamthöhe beschreibt die Hauptdimension eines Gebäudes in seiner dritten Dimension. Die Gesamthöhe ist als Ersatz für die bisher sehr unterschiedlichen kantonalen Definitionen bei der Gebäude- und bei der Firsthöhe gedacht. Die bisherigen Firsthöhen entsprechen am ehesten der neuen Gesamthöhe. Der untere Referenzpunkt – der lotrecht unter dem höchsten Punkt der Dachkonstruktion auf dem massgebenden Terrain liegt – bezieht sich auf die Definition des massgebenden Terrains (siehe dazu Ziffer 1.1). Ist das fertige Terrain an dieser Stelle tiefer als das massgebende Terrain gelegt worden, so wird trotzdem ab dem massgebenden Terrain gemessen (siehe dazu Ziffer 1.1). Der obere Referenzpunkt bezieht sich auf den höchsten Punkt der «Dachkonstruktion». Der deutsche Begriff der Dachkonstruktion ist auslegungsbedürftig. Gemeint ist im bautechnischen Sinn das Traggerüst, also das Dachtragwerk, aus welchen Materialien dieses auch immer besteht. Darüber liegen noch eine Isolation und eine Dachhaut. Klarer ist der französische Begriff «charpente» (Dachstuhl, Dachgebälk, im erweiterten Sinne auch Traggerüst), auch wenn damit natürlich nicht gemeint ist, dass alle Gebäude eine Dachkonstruktion aus Holz besitzen.

Der obere Referenzpunkt liegt also beim höchsten Punkt der Tragkonstruktion ohne die allenfalls darauf aufgebrachte Isolation und ohne die Dachhaut. Ist die Tragkonstruktion nicht aus Holz, so muss die Messvorschrift sinngemäss angewandt werden. Die Messweise nach Konkordat lediglich bis zum Traggerüst kann in bestimmten Fällen problematisch sein, etwa wenn bei Schutzobjekten die Höhe des fertigen Dachfirsts wichtig ist. Das Konkordat verbietet zusätzliche Vorschriften nicht, die auf das Gewährleisten einer einheitlichen Dachlandschaft abzielen. Es müssen dafür aber andere Begriffe als die der «Gesamthöhe» verwendet werden.

Da am höchsten Punkt der «Dachkonstruktion» gemessen wird, fallen technisch bedingte Dachaufbauten wie Kamine, Lüftungsanlagen, Sonnenkollektoren ausser Betracht. Sie dürfen aber das technisch notwendige Mass nicht überschreiten, damit die Höhenvorschriften nicht umgangen werden können. Es ist mit dem Konkordat vereinbar, wenn das kantonale Recht maximale Abmessungen für solche technisch bedingten Dachaufbauten vorsieht. Liegt der höchste Punkt der Dachkonstruktion im Innern des Gebäudegrundrisses, wird die Gesamthöhe auf dem dort lotrecht darunter liegenden Punkt auf dem massgebenden Terrain gemessen. Gibt es keinen eindeutigen höchsten Punkt der Dachkonstruktion – beispielsweise bei einem Flachdach oder einem Dachfirst – so ist an jenem höchsten Punkt zu messen, der über dem tiefsten Punkt des massgebenden Terrains liegt. Das ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut der Definition, wohl aber aus deren Sinn und aus den erläuternden Skizzen in Anhang 2 (siehe dazu die Figur 5.1). Zur Klarheit wird die Messweise auch kantonalrechtlich festgelegt. Bei Gebäudeensembles, die in der Höhe (Beispiel: Terrassenhäuser) oder im Grundriss (Beispiel: Reihenhäuser) gestaffelt sind, wird die Gesamthöhe bei jeder Einheit einzeln gemessen.

Fassadenhöhe:

Die Fassadenhöhe begrenzt in der dritten Dimension das Mass, in dem Fassaden in Erscheinung treten. Sie hat Ähnlichkeiten mit der früheren Gebäudehöhe in einigen Kantonen, unterscheidet sich aber auch von diesen. Da die Grösse der Dachkonstruktion beispielsweise bei einem Walmdach nicht begrenzt wird, bedarf es gegebenenfalls weiterer Einschränkungen im kantonalen Recht. Solche können beispielsweise in Dachgestaltungs- oder Ästhetikvorschriften bestehen. Die Gesamthöhe (siehe dazu Ziffer 5.1) begrenzt die gesamten Gebäudedimensionen darum unter Umständen wirkungsvoller.

Der untere Referenzpunkt bezieht sich auf die Fassadenlinie gemäss Ziffer 3.2, also auf das massgebende Terrain. Am Hang kann es deshalb erforderlich sein, zusätzlich die Abgrabungen zu begrenzen, denn sonst kann eine Fassade deutlich höher (über dem tiefer gelegten Terrain) in Erscheinung treten, als dies die erreichte Fassadenhöhe vermuten liesse.

Der obere Referenzpunkt liegt wie bei der Gesamthöhe beim höchsten Punkt der Tragkonstruktion ohne die allenfalls darauf aufgebraachte Isolation und ohne die Dachhaut. Bei begehbaren Flachdächern bestimmt das Konkordat zwar nicht im Text, aber in der Figur 5.2 des Anhangs 2, dass bei der zurückversetzten Attikafassade (vgl. Ziffer 6.4) bis Oberkant selbst von offenen, durchbrochenen oder verglasten Brüstungen (Geländer usw.) zu messen ist. Davon kann nur abgewichen werden, wenn auch die Brüstung um ein von den Kantonen festzulegendes [erhebliches] Mass von der Fassade zurückversetzt wird, also nicht das ganze Flachdach begehbar ist. Hintergrund ist der Zweck der Fassadenhöhe gemäss Konkordat, das Erscheinungsbild der Fassade gegenüber der Umgebung zu begrenzen. Bei der Festlegung der konkreten Masse für die Fassadenhöhe gilt es, diesen Umstand zu berücksichtigen, weil andernfalls ein bis zum Rand begehbares Flachdach verhindert werden könnte.

Kniestockhöhe:

Die Kniestockhöhe dient als Hilfsgrösse für die Definition, was als Dachgeschoss statt als Vollgeschoss gilt (siehe dazu Ziffer 6.3 IVHB). Der verwendete Begriff «Dachgeschossboden im Rohbau» ist erläuterungsbedürftig: Unter dem Rohbau wird gemeinhin das Gebäude inklusive Dachkonstruktion, aber vor Einbau von Fenstern, Fassadenverkleidungen und vor dem Innenausbau verstanden. Im Sinne des Baukostenplans Hochbau (SN 506 511, Ausgabe 2012) handelt es sich also um die Gruppe «C. Konstruktion Gebäude». Gemeint ist somit als unterer Referenzpunkt die rohe Tragkonstruktion (z. B. eine Balken- oder Betondecke) ohne allfällige Isolationen und Unterlagsböden mit Leitungen wie beispielsweise für Bodenheizungen. Dieser Messpunkt berücksichtigt, dass der genaue Bodenaufbau in den Baueingabeplänen noch nicht bekannt ist. Der obere Referenzpunkt bezieht sich auf die Schnittlinie zwischen der Fassadenflucht (Ziffer 3.1) und der Oberkante der «Dachkonstruktion» (vgl. dazu Erläuterungen zu IVHB, Ziffern 5.1 und 5.2). Die Auswirkungen dieser grossen Kniestockhöhe sind von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich: je nach Neigung des Terrains, Ausrichtung und Beschränkung der Gebäudevolumen in der BNO. Am radikalsten wirkt sich die Einführung der grossen Kniestockhöhe in Gemeinden aus, die die Gebäudevolumen ausschliesslich über die Geschossigkeit regeln. In diesen Gemeinden kann inskünftig jedes Dach asymmetrisch gestaltet werden und damit bei Verwendung der grossen Kniestockhöhe zu einem nahezu vollständig nutzbaren Geschoss ausgebaut werden. Wir empfehlen den Gemeinden deshalb, die Auswirkungen der grossen Kniestockhöhe detailliert und pro Quartier differenziert zu prüfen. Das kantonale Recht kann die zulässigen Kniestockhöhen auch vom Dachtyp abhängig machen.

Lichte Höhe:

Das Konkordat definiert die lichte Höhe als Messgrösse für wohngyienische und arbeits-physiologische Anforderungen an Raumhöhen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Arbeitsrecht des Bundes Raumhöhenvorschriften enthält (Art. 5 Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz vom 18. August 1993 [ArGV 4; SR 822.114]). Den Begriff der Geschosshöhe definiert das Konkordat nicht, obwohl er in den Skizzen des Anhangs 2 vorkommt (siehe auch den entsprechenden Beschluss des Interkantonalen Organs über die Harmonisierung der Baubegriffe vom 29. Juni 2011). Es ist davon auszugehen, dass die Kantone den Begriff der Geschosshöhe weiter verwenden und selbst umschreiben können, sofern er etwas anderes meint als der Konkordatsbegriff der lichten Höhe, also keine Kollision mit dem Konkordat entsteht. Die Geschosshöhe wird in der Regel von Oberkant zu Oberkant der fertigen Bodenkonstruktion gemessen (vgl. dazu die SIA-Norm 423). Einzelne Balken an der Decke reduzieren die lichte Höhe noch nicht. Etwas anderes gilt, wenn eine dichte Balkenlage dazu führt, dass die wahrnehmbare Raumhöhe bzw. das sichtbare Raumvolumen optisch reduziert wird. Dasselbe gilt selbstredend für eine heruntergehängte Decke, die die Balken abdeckt (siehe dazu die Figur 5.4). Das drückt das Konkordat damit aus, dass «die Nutzbarkeit eines Geschosses durch die Balkenlage» bestimmt werde.

§ 32 Niveaulinien

Bei dieser Bestimmung werden nur unwesentliche Änderungen vorgenommen. Sie ist identisch mit der bisherigen Regelung in § 22.

§ 33 Geschosshöhe

Es ist den Gemeinden anheimgestellt, die Zahl der zulässigen Vollgeschosse in einer bestimmten Zone festzulegen. Sie können aber auch eine andere Regelung treffen. Sie können beispielsweise darauf verzichten, Geschoszzahlen vorzuschreiben und stattdessen nur die Gesamthöhe beschränken oder aber Geschoszzahlen mit Geschosshöhen regeln. Insofern sind die Gemeinden frei, sich für die eine oder die andere Lösung auszusprechen. Aus diesem Grund macht die Definition der Geschosshöhe und die Festlegung deren Messweise Sinn. Innerhalb der gemäss Abs. 2 festgelegten Vorgaben sind die effektiv zu realisierenden Geschosshöhen frei bestimmbar. Wegen dieser frei wählbaren Geschosshöhe ist das Begehren nach höheren Erdgeschosshöhen bereits erfüllt. Die V PBG lässt insbesondere 5 Meter hohe Gewerberäume im Erdgeschoss zu. Die vorliegende Höhenbeschränkung von 4,50 Meter ist nur massgebend für die Ermittlung der Gesamthöhe oder die Bestimmung der Fassadenhöhe, wenn für eine Zone lediglich die Geschoszahl definiert wird.

§ 34 Ausnützungsziffer

Bei dieser Bestimmung werden keine Änderungen vorgenommen. Sie ist identisch mit der bisherigen Regelung in § 15.

Das Erscheinungsbild eines Gebäudes wird massgeblich durch die Baudichte geprägt. Diese wiederum hat Auswirkungen verschiedenster Art, insbesondere auf die Anforderungen an Infrastrukturanlagen. Die Baudichte wird zunächst durch Grenz- und Gebäudeabstände, Geschosszahlen sowie Gebäudehöhen, -längen und -tiefen bestimmt. Darüber hinaus kennt das Baurecht des Kantons Zug die weitverbreiteten Instrumente der Nutzungsziffern wie Ausnützungsziffer, Baumassenziffer etc.

Der Regierungsrat hat beim Beitritt zur IVHB einen entsprechenden Vorbehalt verfasst. Damit wollte er den zugerischen Gemeinden die Möglichkeit offen halten, weiterhin die Ausnützungsziffer als Instrument der Ermittlung der Baudichte zur Verfügung stellen zu können. Die Ge-

meinden haben sich am Workshop vom Februar 2017 einstimmig für den Erhalt der Ausnützungsziffer ausgesprochen, nicht zuletzt deshalb, weil sie sicherstellen wollten, dass die Anpassungen an die IVHB die Bau- und Nutzungsmöglichkeiten der Baugrundstücke nicht vermindern sollten.

Die Ausnützungsziffer entspricht dem Verhältnis der (unter- und oberirdischen) anrechenbaren Geschossflächen zur anrechenbaren Landfläche.

§ 35 Anzurechnende Geschossfläche

Im Grundsatz gelten «sämtliche Flächen» des Erdgeschosses und der darüber liegenden Geschosse als anzurechnende Geschossflächen, einschliesslich der Treppenhäuser und Laubengänge, soweit sie der Erschliessung dienen, nicht aber soweit es sich um Not- oder Fluchttreppen handelt. Zu berücksichtigen sind ebenfalls die Querschnittsflächen von innen liegenden Mauern und Wänden – d. h. Aussenwände, auch die Flächen vor bodenebenen Fenstern im Umfang der Aussenwandstärke, sind nicht anrechenbar – sowie die Lufträume bei Treppenhäusern und Lifts und die Flächen unterhalb des Erdgeschosses, soweit sie Wohn- oder Gewerbebezwecken dienen können, jedoch ohne die Erschliessungsflächen.

Bei § 35 Abs. 1 werden keine Änderungen vorgenommen. Er ist identisch mit der bisherigen Regelung in § 16 Abs. 1.

Bisher waren gemäss § 16 Abs. 2 nicht anrechenbar:

- b) Flächen von Räumen über dem obersten Geschoss, wenn sie unter einem Dach mit gegenseitiger Neigung liegen und ein allfälliger Kniestock an keiner Stelle des Dachs höher als 50 Zentimeter ist;
- c) Flächen von Räumen, wenn sie auf einem Flach- oder unter einem Mansarden- oder Tonnendach angeordnet sind, nicht mehr als 50 Prozent der darunter liegenden anzurechnenden Geschossfläche beanspruchen und auf einer Ebene liegen. Eine das Mass von 50 Prozent übersteigende Mehrfläche zählt zur anrechenbaren Geschossfläche.

Gemäss § 16 Abs. 3 der bisherigen Verordnung konnten die Gemeinden in ihren Bauordnungen die Nichtanrechenbarkeit von Flächen gemäss § 16 Abs. 2 lit. b und c einschränken oder aufheben. Von dieser Möglichkeit hat bisher nur die Stadt Zug Gebrauch gemacht. Danach umfasst gemäss § 17 Abs. 1 Bauordnung der Stadt Zug die anrechenbare Geschossfläche die Geschossflächen gemäss kantonalem Recht zuzüglich der Flächen über dem obersten Vollgeschoss, soweit die lichte Höhe 1,50 Meter oder mehr beträgt und soweit sie sich als Wohn-, Schlaf- oder Arbeitsräume eignen (exklusive Wintergärten). Diese Anrechenbarkeit des Dachgeschosses hat zur Folge, dass die Stadt Zug im Vergleich zu den anderen Gemeinden über eine leicht höhere Ausnützungsziffer in vergleichbaren Zonen verfügt. Diesem Beispiel ist zu folgen und inskünftig sollen auch die Dachgeschosse – mit wenigen Ausnahmen – zu anrechenbaren Geschossfläche zählen. Dies vereinfacht die Berechnung und die Anwendung der Ausnützungsziffer wesentlich. Diese Änderung hat aber zur Folge, dass die Gemeinden bei der nächsten Ortsplanungsrevision die Ausnützungsziffern der einzelnen Zonen leicht anheben müssen. Dadurch wird gewährleistet, dass die Bau- und Nutzungsmöglichkeiten im Vergleich zu heute gleich bleiben werden.

In der letzten Zeit hat die Nichtanrechenbarkeit der Querschnittsflächen von Aussenwänden, bei zusammengebauten Gebäuden auch jene der innen liegenden Trennwände, immer wieder zu Diskussionen Anlass gegeben. Namentlich bei den Aussparungen von bodenebenen Fenstern, Balkontüren, Radiatornischen sowie Eingangstüren ist der Einfachheit halber die ordentli-

che Querschnittsfläche der Aussenwand ohne Berücksichtigung der Aussparungen bei der Ermittlung der anzurechnenden Geschossfläche in Abzug zu bringen.

Unklarheit herrscht bisweilen über die Anrechenbarkeit oder Teilanrechenbarkeit von Luft-räumen überhöhter Wohnräume. Neu soll eine eindeutige und einfache Regelung Klarheit verschaffen. Lufträume oder Galerien bei Wohnräumen sollen bei der anzurechnenden Geschossfläche unberücksichtigt bleiben.

Des Weiteren sollen beheizte Flächen von im Untergeschoss gelegenen oder bei steilem Gelände von bergseitig gelegenen Abstell- und Fitnessräumen ebenfalls nicht mehr anrechenbar sein. Dies unter der Voraussetzung, dass sie weniger als 15 Prozent der Summe aller anrechenbaren Geschossflächen ausmachen und dass die Belichtung des einzelnen Raums kleiner als 5 Prozent seiner Grundfläche ist. Mit dieser Vorschrift soll ermöglicht werden, dass beheizbare Abstell-, Fitness- und Saunaräume bis zu einer gewissen Grösse ohne Berücksichtigung bei der Ausnutzungsberechnung erstellt werden können. Diese Räume dienen nicht dem ständigen Wohnen oder Arbeiten, weshalb sie privilegiert werden sollen. Mit der Beschränkung der Belichtung ist Gewähr geboten, dass diese Räume nicht als effektiver Wohn- und Arbeitsraum umfunktioniert werden können.

Im Übrigen werden in § 35 Abs. 2 kaum Änderungen vorgenommen. Lediglich der Verständnis halber ist der bisherige Abs. 2 lit. e in verschiedene Teilabschnitt aufgeteilt worden. Ansonsten ist die Regelung weitgehend identisch mit der bisherigen Regelung in § 16 Abs. 2.

§ 36 Anzurechnende Landfläche für Ausnutzungsziffer

Bei dieser Bestimmung werden nur unwesentliche Änderungen vorgenommen. Sie ist identisch mit der bisherigen Regelung gemäss § 18.

§ 37 Baumassenziffer

Die Baumassenziffer dient als Dichtemass und soll in seiner Definition gemäss Konkordat die bisher von einigen Kantonen verwendete Baumassenziffer vereinheitlichen. Sie ist definiert als Quotient des über dem massgebenden Terrain (Ziffer 1.1) liegenden Bauvolumens über der anrechenbaren Grundstücksfläche (Ziffer 8.1): Kubikmeter Bauvolumen/Quadratmeter anrechenbare Grundstücksfläche. Die Baumassenziffer wird traditionell für Arbeitszonen verwendet, wo die Geschossflächen eine geringere Bedeutung haben als in den Wohnzonen. Manchenorts ist die Baumassenziffer aber auch für Wohnzonen verwendet worden. Die Baumassenziffer drückt präzise die tatsächliche Dichte an oberirdischen Gebäudevolumen aus, was für viele ein entscheidender Vorteil ist. Als Bauvolumen gilt das Volumen des Baukörpers in seinen Aussenmassen. Definiert werden muss deshalb dieses Volumen. Angerechnet werden alle geschlossenen Gebäudeteile, also auch die Dachaufbauten. Bei teilweise offenen Gebäudeteilen gilt Folgendes: Das Konkordat rechnet offene Gebäudeteile, die weniger als zur Hälfte durch Abschlüsse umgrenzt sind, zu einem bestimmten, von den Kantonen festzulegenden Anteil an das Bauvolumen an (Beispiele sind überdeckte oder teilweise eingezogene Balkone). Aus Gründen der Praktikabilität werden kleine, zur üblichen Gebäudegestaltung gehörende Vor- und Rücksprünge wie beispielsweise normale Vordächer, Kamine, Brüstungen usw. vernachlässigt, da sie nicht volumenbildend sind (siehe dazu für ZH: Fritzsche/Bösch/Wipf: Zürcher Planungs- und Baurecht, Zürich 2011, Ziffer 14.1.6.2). Das Konkordat erwähnt das zwar nicht, doch entspricht dies dem Sinn der Baumassenziffer, wie sie aus der Figur 8.3. des Anhangs 2 hervorgeht. Es ist davon auszugehen, dass das Konkordat hier den Kantonen einen gewissen Spielraum für eine eigene Praxis belässt.

§ 38 Grünflächenziffer

Die Grünflächenziffer bestimmt den Anteil des Grundstücks, der nicht nur nicht überbaut werden darf, sondern unversiegelt zu erhalten ist. Die Grünflächenziffer erfüllt damit siedlungsgealterische und – in beschränktem Umfang – ökologische Funktionen. Die Grünflächenziffer hat nur indirekt einen Einfluss auf die bauliche Dichte: Grünflächen können nicht oberirdisch überbaut werden, wohl aber unterirdisch (unterirdische Bauten: Ziffer 2.4). Allerdings äussert sich das Konkordat nicht zur Frage, wie mächtig die Erdüberdeckung sein muss. Aus der Begriffsbestimmung lässt sich immerhin ableiten, dass sie natürlich oder bepflanzt sein muss.

Die anrechenbare Grundstücksfläche ist in Ziffer 8.1 definiert. Die anrechenbare Grünfläche umfasst Grundstücksteile, die

- a. natürlich oder bepflanzt sind, und
- b. nicht versiegelt sind und
- c. nicht als Abstellfläche dienen.

Diese Definition lässt viel Interpretationsspielraum offen. Sie orientiert sich primär an der visuellen Wahrnehmung. Unversiegelte Flächen im Sinne des Konkordats sind denn auch nicht unbedingt naturnah; denn sie können auch über unterirdischen Bauten (Ziffer 2.4) sowie Unterniveaubauten (Ziffer 2.5) liegen. Es ist also durchaus möglich, dass ein Unterniveaubau zur anrechenbaren Gebäudefläche bei der Überbauungsziffer zählt und gleichzeitig dank einer genügend mächtigen und bepflanzten Überdeckung als Grünfläche im Sinne der Grünflächenziffer gilt. Voraussetzung für die Erfüllung des Kriteriums «natürlich» oder zumindest «bepflanzt» ist entweder ein natürlicher Bodenaufbau, welcher einen intakten Stoffhaushalt sowie die Versickerung von Meteorwasser ermöglicht oder eine genügend starke Überdeckung mit Humus, die eine tatsächliche Bepflanzung zulässt, die nicht dauernd auszutrocknen droht. Mit Bepflanzung ist also keine solche gemeint, wie sie bei der Dachbegrünung verwendet wird. Es wird Sache der Kantone sein, dazu eine Praxis zu entwickeln. Auch Pflanzentröge sind nicht an die Grünfläche anrechenbar, wiewohl sie grün erscheinen mögen; denn es handelt sich nicht um eine natürliche Bodenfläche. Natürlich ist dagegen auch ein Steingarten mit minimaler Bepflanzung, nicht aber eine Terrasse mit Steinplatten. Dagegen können Gartenflächen, die mit normalen Steinplattenwegen erschlossen sind, zur Gänze zur Grünfläche gerechnet werden. Keine anrechenbare Grünfläche sind Autoabstellflächen mit Rasengittersteinen, weil die Begriffsbestimmung des Konkordats Abstellflächen ausdrücklich ausschliesst. Die gelegentlich verwendete Freiflächenziffer meint das Gegenteil der Überbauungsziffer, also die nicht mit Gebäuden überbaute Grundstücksfläche.

§ 39 Anrechenbare Grundstücksfläche für Baumassen- und Grünflächenziffer

Die anrechenbare Grundstücksfläche ist Bezugsgrösse für alle Nutzungsziffern des Konkordats. Sie ist dagegen nicht massgebend für die weiterhin geltenden kantonalen Definitionen der Ausnutzungsziffer: Die Kantone können also für ihre Ausnutzungsziffer-Definition eine andere Umschreibung der anrechenbaren Grundstücksfläche verwenden. Dies ist vorab dort von Bedeutung, wo etwa auch die Feinerschliessung zur anrechenbaren Grundstücksfläche zählt. Voraussetzung der Anrechenbarkeit ist,

- a. dass die Grundstücksfläche in der massgebenden Nutzungsplanung der Bauzone zugewiesen ist (was beispielsweise für Wald und Gewässerflächen nicht zutrifft, je nach Ausgestaltung durch den betreffenden Kanton aber möglicherweise für Freihalte- und Grünflächen wie etwa Gewässerräume nach Art. 41a GSchV); und
- b. dass es sich nicht um Flächen der Grund-, Grob- und Feinerschliessung handelt.

Daraus ergibt sich eine gewisse Unschärfe, weil die Abgrenzung zwischen Feinerschliessung und Hauszufahrt nicht in allen Kantonen gleich gehandhabt wird. Das Konkordat lehnt sich zwar an die Unterscheidung zwischen Grob- und Feinerschliessung von Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes des Bundes vom 4. Oktober 1974 (WEG; SR 843) an. Das WEG ist indessen nicht so präzise, dass sich daraus die genaue Abgrenzung zwischen Feinerschliessung und Hauszufahrt ableiten liesse. Die Kantone können die Abgrenzung näher bestimmen.

Liegt das Baugrundstück in unterschiedlichen Bauzonen, so wird die Nutzungsziffer für jede Zone gesondert berechnet. Wie weit die zulässigen Nutzungen auf einen in einer anderen Zone liegenden Grundstücksteil übertragen werden können, bestimmt das kantonale Recht. Die SIA-Norm 416 (2003) (SN 504 416) «Flächen und Volumen von Gebäuden» verwendet ebenfalls einen Begriff der «Grundstücksfläche». Der Begriff gemäss SIA 416 ist nicht identisch mit der «anrechenbaren Grundstücksfläche» gemäss Konkordat. Das Konkordat stützt sich indessen auf die SIA-Norm 421 (2006): «Raumplanung – Nutzungsziffern», Kapitel 2 (siehe dazu Figur 8.1).

§ 40 Nutzungsübertragung

Bei dieser Bestimmung werden nur unwesentliche Änderungen vorgenommen. Sie ist identisch mit der bisherigen Regelung gemäss § 19.

§ 41 Übertragung von Nutzungsanteilen für Wohnen, Gewerbe usw.

Bei dieser Bestimmung werden nur unwesentliche Änderungen vorgenommen. Sie ist identisch mit der bisherigen Regelung gemäss § 17.

§ 42 Abschliessende kantonale Regelungen und Abweichungen von den kantonalen Vorschriften

Die innerkantonale Vereinheitlichung des Baurechts gebietet es, dass auf Vorschriften im kommunalen Recht verzichtet werden muss, welche bewusst nicht ins kantonale Recht aufgenommen worden sind. Auf kantonale Vorschriften über die Bauausführung und die Regeln der Baukunde ist im kantonalen Recht verzichtet worden. Da die baupolizeilichen Aufgaben gestützt auf § 7 Abs. 2 PBG bei der Gemeinde verbleiben, ist sie aufgrund der allgemeinen Pflicht zur Gefahrenabwehr gehalten, Bauteile zu rügen bzw. nicht zu bewilligen, welche dem Stand der Technik und den Regeln der Baukunde widersprechen. Andernfalls können die Gemeinden auch ohne diese Bestimmung zur Verantwortung gezogen werden. Vorschriften zu diesen Themenbereichen sowie zu Wohnhygiene und Einfriedungen sollen nun nicht wieder Aufnahme über die kommunalen Bauordnungen ins Baurecht finden. Ansonsten ist dies der innerkantonalen Vereinheitlichung des Baurechts abträglich.

Die Gemeinden haben sich dafür ausgesprochen, dass das Baurecht auch innerkantonale vereinheitlicht werden soll. Gleichzeitig haben sich die Gemeinden die Möglichkeit offen halten wollen, in Berücksichtigung ihrer topographischen Besonderheiten in ihren Bauordnungen in bestimmten Bereichen abweichende Vorschriften erlassen zu können. Diesem berechtigten Begehren wird selbstverständlich Nachachtung verschafft und zwar in folgenden Bereichen:

- a. erhöhte Anforderungen an die Einordnung in Ortsbildschutz- und Kernzonen (§ 6);
- b. Terrainveränderungen ohne Stützmauern (§ 12);
- c. Terrainveränderungen mit Stützmauern (§ 13).

§ 43 Bauliche Anforderungen

Bei dieser Bestimmung werden keine Änderungen vorgenommen. Sie ist identisch mit der bisherigen Regelung gemäss § 25.

§ 44 Baubewilligungsfreie Vorhaben

Das Bundesrecht bestimmt in Art. 22 RPG, dass Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 22 RPG erstreckt sich die Bewilligungspflicht auf mindestens «jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen» (BGE 123 II 259). Massgebend ist nach der Praxis des Bundesgerichts, ob mit der fraglichen baulichen Massnahme nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarschaft an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Artikel 22 Abs. 1 RPG verlangt eine Baubewilligung für Bauten oder Anlagen, die errichtet oder geändert werden. Eine Baute oder Anlage wird errichtet, wenn sie neu gebaut wird oder wenn ein Wiederaufbau bzw. ein Ersatzbau erfolgt. Eine bewilligungspflichtige Änderung liegt vor, wenn ein Umbau, ein Anbau oder eine Erweiterung sowie eine das übliche Mass überschreitende Erneuerung vorgenommen werden. Zweckänderungen bestehender Bauten und Anlagen, auch solche, die äusserlich nicht in Erscheinung treten, unterliegen dann der Bewilligungspflicht, wenn sie geeignet sind, örtlich fassbare Auswirkungen auf die Nutzungsordnung zu zeitigen (vgl. BGE 113 Ib 223 ff.). Sodann ist weiter zu beachten, dass der bundesrechtliche Begriff der Bauten und Anlagen von den Kantonen weiter, nicht aber enger gefasst werden kann.

Der Kanton Zug hat die zuvor erwähnten Vorgaben des Bundesrechts in § 44 PBG umgesetzt. In Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat der Regierungsrat in der V PBG den Begriff der Bauten und Anlagen definiert. Die Bauanzeige ist in § 44a PBG geregelt. Danach sind geringfügige Bauvorhaben und Solaranlagen, welche die nachbarlichen und die öffentlichen Interessen nicht erheblich berühren, der zuständigen Gemeindebehörde mit einer Bauanzeige zu melden. Erhebt die zuständige Behörde innert 20 Tagen keine Einwendungen, so darf das Vorhaben ausgeführt werden, ohne dass dafür noch eine Baubewilligung einzuholen ist. Gelangt die zuständige Behörde bei der Prüfung der Bauanzeige zum Ergebnis, dass das Vorhaben baubewilligungspflichtig ist, so muss diese innert der 20-tägigen Frist reagieren und von der Bauherrschaft die Einreichung eines Baugesuchs verlangen. Die geltende Bestimmung im PBG zur Bauanzeige entspricht den Vorgaben des Bundesrechts zur Bewilligungspflicht. An sich widerspricht eine Ausdehnung der Möglichkeiten zur Bauanzeige dem Bundesrecht. Es ist auch ein Ding der Unmöglichkeit, in einem Erlass die einzelnen Erneuerungsarbeiten an einer Baute oder Anlage näher zu umschreiben oder gar aufzuführen, welche bewilligungsfrei ausgeführt werden dürfen. Trotzdem wird in dieser Bestimmung versucht, die bewilligungsfreien Bauvorhaben beispielhaft aufzuzählen und damit zu ermöglichen, auf die Durchführung des einen oder anderen Bauanzeigeverfahrens verzichten zu können. Das Instrument der Bauanzeige ist ohnehin nur eine Dienstleistung der Bauverwaltung an eine Bauherrschaft, um in Zweifelsfällen abklären zu lassen, ob ein Vorhaben bewilligungsfrei oder nur mit einer Baubewilligung erstellt werden kann. Eine Pflicht zur Bauanzeige besteht also niemals. Die vorliegende Aufzählung unterscheidet zwischen Bauvorhaben ausserhalb und innerhalb der Bauzonen. Wesentlich und erwähnenswert ist dabei, dass sämtliche Baustelleninstallationen von bewilligten Bauten und Anlagen keiner zusätzlichen Baubewilligung bedürfen. Selbstverständlich kann es aber sein, dass insbesondere für Baustellenzufahrten entsprechende Einmündungsbewilligungen mit Bedingungen und Auflagen zur Gewährleistung der Sichtzo-

nen von den zuständigen Behörden begehrt werden müssen. Des Weiteren muss man sich auch bewusst sein, dass ein Bauvorhaben allenfalls weiterer Bewilligungen bedarf, selbst wenn es nicht der Baubewilligungspflicht unterliegt. Dabei ist namentlich an feuerpolizeiliche, gewässerschutzrechtliche Bewilligungen und dergleichen zu denken. Selbstverständlich bleiben auch die Vorgaben des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (Denkmalschutzgesetz; BGS 423.11) vorbehalten. So müssen Eigentümerschaften von inventarisierten Denkmälern dem Bauamt der Standortgemeinde zuhanden des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie bei geplanten Änderungen am Objekt Mitteilung gemäss § 21 Abs. 2 Denkmalschutzgesetz machen. Des Weiteren melden die Gemeinden bauliche Veränderungen in der näheren Umgebung schützenswerter oder geschützter Denkmäler vor Erteilung der Baubewilligung dem Amt für Denkmalpflege und Archäologie zur Stellungnahme (§ 29 Abs. 2 Denkmalschutzgesetz). Der Vollständigkeit halber ist namentlich in Bezug auf § 44 Abs. 2 lit. b und c V PBG auf die Bestimmungen des Denkmalschutzgesetzes hinzuweisen.

Gemäss § 6 Abs. 2 lit. a PBG ist für Ausnahmegewilligungen zur Unterschreitung des Waldabstands die Zustimmung der Direktion des Innern erforderlich. Da das Zustimmungserfordernis der Direktion des Innern nur im Zusammenhang mit einem Baubewilligungsverfahren zum Tragen kommt, entfällt es bei Bauten und Anlagen, die keiner Baubewilligung bedürfen. Mit der vorgesehenen V PBG-Revision sollen künftig die in § 44 Abs. 1 lit. e bis j V PBG festgehaltenen Bauten und Anlagen bewilligungsfrei und somit ohne Zustimmung der kantonalen Forstbehörde erstellt werden können. Da auch Bauten und Anlagen im Waldabstand, die von geringfügigerem Ausmass sind, negative Auswirkungen auf den Wald haben können, sollten Bauten und Anlagen im Waldabstandsbereich der Bewilligungspflicht unterstellt bleiben. Es kann damit sichergestellt werden, dass Vorhaben im Waldabstand durch die kantonale Forstbehörde beurteilt werden können. Gemäss § 44 Abs. 3 bleibt die Zustimmung der Direktion des Innern im Fall von Waldabstandsunterschreitungen für Bauten und Anlagen gemäss § 44 Abs. 2 lit. e bis j vorbehalten.

§§ 45–73

Bei diesen Bestimmungen werden kaum Änderungen vorgenommen. Sie sind im Wesentlichen identisch mit den bisherigen Regelungen (§§ 25a–47).

§ 74 Übergangsrecht

Neben der Umsetzung der IVHB im kantonalen Recht bedarf es in den Gemeinden einer Ortsplanungsrevision. Bis diese Ortsplanungsrevision erfolgt ist, sind Baugesuche und Sondernutzungspläne jener Gemeinden, welche ihre Nutzungspläne und Bauordnung noch nicht an diese Verordnung angepasst haben, nach bisherigem Recht zu beurteilen.

Das bisherige Recht findet auf Baugesuche weiterhin Anwendung, wenn sie im Zeitpunkt des Inkrafttretens der an diese Verordnung angepassten Nutzungspläne und Bauvorschriften vollständig eingereicht und damit hängig sind. Für den Fall, dass die Beurteilung eines Baugesuchs für die Bauherrschaft nach neuem Recht günstiger ausfällt, kann für dieses Gesuch das neue Recht zur Anwendung gelangen.

Die Möglichkeit, Baugesuche samt Plänen elektronisch einzureichen, soll geschaffen werden. Die Gemeinden müssen dafür jedoch entsprechende Plattformen einrichten. Sobald die einzelnen Gemeinden entsprechend ausgerüstet sind, machen sie dies publik. Die Gemeinden müssen ihre Plattformen bis spätestens 2025 eingerichtet haben.

§ 75 Altrechtliche Sondernutzungspläne

So lange Sondernutzungspläne, insbesondere Bebauungspläne, nicht an die Baubegriffe und Messweisen der IVHB sowie die neuen kommunalen Bauordnungen angepasst sind, sind die zulässigen Bauten und Nutzungen des Sondernutzungsplans nach bisherigem Recht zu beurteilen.

D. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden

a) Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Dieser Beschluss hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton.

b) Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Vorab ist festzustellen, dass sich die Bauverwaltungen der Gemeinden für die Anwendung der totalrevidierten V PBG fit machen müssen. Mit den harmonisierten baurechtlichen Vorgaben werden die Bauverwaltungen neue Begriffe lernen und anwenden müssen. Dabei unterstützt sie der Kanton u. a. mit Ausbildungen, Broschüren und Auskünften. Der Vorteil dieser Vereinheitlichung wird augenscheinlich sein. Die Bauverwaltungen können schliesslich die Rechtsprechung anderer Kantone für die Lösung ihrer Rechtsfragen beiziehen. Dieser Gewinn wird schliesslich ihre Arbeit erleichtern.

Gemäss § 4 Abs. 2 lit. e V PBG werden die Gemeinden sämtliche Kosten für die Erarbeitung ordentlicher Bebauungspläne nach deren Rechtskraft mit den darauf fussenden Baubewilligungen auf die Gesuchstellenden – nach Massgabe des jeweils beanspruchten Nutzungsmasses – überwälzen können. Das bedeutet, dass die Gemeinden vorab für diese Kosten aufkommen müssen. Sie werden die Kosten für die Erarbeitung von ordentlichen Bebauungsplänen vorzustrecken haben. Schliesslich wird es aber für die Gemeinden ein Nullsummenspiel sein, da bei Realisierung der entsprechenden Überbauungen diese Vorinvestitionen an die Gemeinden zurückfliessen werden.