

§ 10 BO Buonas. – Gesamtüberbauungsplan und spätere Änderungen in Einzelbauweise. Hier Unzulässigkeit der Schaffung zusätzlicher Wohneinheiten.

Aus dem Sachverhalt (Zusammenfassung):

Die Bauordnung sieht die Überbauung nach einem Gesamtüberbauungsplan vor, welcher in verdichteter Bauweise im Rahmen eines umfassenden Gestaltungskonzepts verwirklicht worden ist. Strittig wird die Änderung eines Einfamilienhauses durch Schaffung zusätzlicher Wohneinheiten.

Aus den Erwägungen:

...

2. a) Gemäss § 10 des Baugesetzes für den Kanton Zug (BauG, BGS 721.11) sind die Gemeinden verpflichtet, eine Bauordnung mit Zonenplan und Zonenvorschriften zu erlassen. Je nach Bedürfnis können die Gemeinden Baulinien, Bebauungspläne und Sonderbauvorschriften beschliessen (§ 10 BauG). Die Einwohnergemeinde Risch ist für die Bauzone Buonas dieser Planungspflicht in besonderer Weise nachgekommen. Die Einwohnergemeinde Risch erliess am 9. Dezember 1974 eine (Teil-)Bauordnung Buonas, welche in Abänderung bzw. in Ergänzung der Bauordnung der Gemeinde Risch vom 23. Februar 1970 besondere Planungsziele verfolgt. Die Bauordnung Buonas ist auch im neuen Recht als Anhang 1 zur Bauordnung der Gemeinde Risch, beide vom 3. Mai 1994, übernommen worden.

In der Bauzone 2 darf nur aufgrund eines Gesamtüberbauungsplanes gebaut werden. Genannt werden folgende Mindestanforderungen (soweit hier von Interesse): 1. Zulässige AZ 0.2; 2. Gebäudehöhe 6 m; 3. Parkierung: Die für den Eigenbedarf notwendigen Parkplätze sind unterirdisch, bzw. gedeckt zu erstellen (§ 17 Abs. 1 BO Buonas). Alle übrigen Elemente sind im Einvernehmen zwischen Baubewilligungsbehörde und Grundeigentümer so festzulegen, dass der Eindruck einer harmonischen, in die Umgebung gut eingegliederten Siedlung entsteht (§ 17 Abs. 2 BO Buonas).

Unter Gesamtüberbauungsplänen versteht die BO Buonas die im Auftrag der Grundeigentümer ausgearbeiteten und von der Expertenkommission begutachteten Pläne, die sich grundsätzlich über das gesamte eingezonte Gebiet des betreffenden Grundeigentümers erstrecken und einheitlich gestaltete Bauten und Gebäudegruppen umfassen (§ 10 Abs. 1 BO Buonas). Struktur, Gliederung und Materialien sind innerhalb einer Gruppe einheitlich zu wählen. Eintönige Wiederholungen sind zu vermeiden, und es ist eine räumliche Wirkung anzustreben. Die Umgebung ist zusammenhängend und mit Ausnahme geschützter Sitzplätze möglichst parkartig zu gestalten und mit hochstämmigen Bäumen zu bepflanzen. Das Fusswegnetz ist so anzulegen, dass es ein Begehen des Areals in verschiedenen Richtungen erlaubt

und sich die Erstellung von Trottoirs erübrigt. Die Spielplätze sind in guter Verbindung zu den Wohnungen anzulegen (§ 10 Abs. 2 BO Buonas). Für die Gestaltung dieser Pläne nennt § 1 BO Buonas folgende Planungsziele:

- die möglichst weitgehende Erhaltung des vorwiegend ländlichen Charakters von Buonas
- die Freihaltung des Uferbereiches sowie den Schutz der erhaltenswerten Bauten und des Baumbestandes
- die Verhinderung stark in Erscheinung tretender Bauten sowie störender Anlagen und Einrichtungen
- die Förderung der Gruppenbauweise sowie die harmonische Eingliederung der Bauten durch besondere Bestimmungen bezüglich Situierung und Ausmass, Gestaltung und Architektur, Gliederung und Dachform, Baumaterialien und Farbgebung, Terrain und Umgebungsgestaltung usw.
- die Schaffung grösserer Spiel- und Freiflächen sowie möglichst vollständig unterirdisch, bzw. gedeckt angelegter Parkplätze
- die Trennung von Fahr- und Fussgängerverkehr durch ein entsprechendes Erschliessungskonzept.

b) Am 15. April 1980 genehmigte der Gemeinderat Risch die Gesamtplanung für die damalige GBP Nr. 1157, umfassend 22 Einfamilienhäuser. Grundlage für die Genehmigung der Gesamtplanung über die Parzelle GBP Nr. 1157 bildeten die Pläne Nr. BS 4-107a, Überbauungsplan (Gesamtsituation), Nr. BS 4-107b, Überbauungsplan (mit Höhenkurven) und Nr. BS 4-107c, Überbauungsplan (Strassen) und dazugehöriges Modell M 1:500. Zur Absicherung der gesamthaft verbindlichen Ausnützung bei der Aufparzellierung war über das ganze Grundstück GBP Nr. 1157 eine Baubeschränkung zugunsten der Einwohnergemeinde Risch im Grundbuch einzutragen. Die Überbauungsvorschriften des Gesamtplanes sind im Plan BS 4-107a aufgeführt. Als Teil der Gesamtplanung über das Grundstück GBP Nr. 1157 ist am 6. Dezember 1983 die Baubewilligung für das Einfamilienhaus auf der GBP Nr. 1209 erteilt worden.

c) Die Bauordnung Buonas und insbesondere die Vorschriften für die Bauzone 2 zeichnen sich dadurch aus, dass der Gesetzgeber Planungsziele und einen Rahmen vorgibt, dem Grundeigentümer aber weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten und Planungspflichten auferlegt. Dieses Vorgehen erlaubt, in Gruppenbauweise besondere gestalterische Qualitäten mit verdichtetem Bauen zu verbinden. Die Erfahrung zeigt, dass mit Erfolg von dieser erhöhten planerischen Freiheit Gebrauch gemacht wird, dass aber bei parzellenweisem Verkauf von Teilen einer ursprünglichen Gesamtüberbauung dann heikle Rechtsfragen auftreten, wenn einzelne Eigentümer neue Bauvorhaben verfolgen. Diese richten sich nicht einfach nach der Einzelbau-

weise, welche die BO Buonas für die Bauzone 2 überhaupt nicht kennt, sondern müssen die Gesamtplanung berücksichtigen. Diese kommt im bewilligten Gestaltungskonzept zum Ausdruck, wie es aus Plänen, Überbauungsvorschriften, Bewilligung und Realisierung zum Ausdruck kommt. Die Frage, wieweit durch Einzelbaubewilligungen spätere Veränderungen zulässig sind, kann zu heiklen Auslegungsfragen führen. Im Zusammenhang mit Arealbebauungen und Gesamtplanungen stellte das Verwaltungsgericht wiederholt grundsätzlich fest, dass das gemäss den erhöhten Anforderungen und der grösseren Gestaltungsfreiheit verwirklichte Konzept in gewissem Sinne normativen Charakter hat, indem es Ausgangspunkt für weitere baurechtliche Entscheide bleibt. Die verbindliche Festlegung der Gesamtplanung ist für die spätere Wahrung der Rechte der einzelnen Eigentümer wegleitend. Insofern als bei der Erstellung über die vorgegebenen Normen hinaus oder anstelle genauer Bauvorschriften in erhöhter Gestaltungsfreiheit «Vorteile» und «Nachteile» gestaltet und aufeinander abgestimmt werden konnten, muss das gewählte Konzept auch für Neuentscheide Grundlage bilden. Eine Änderung des Konzepts der Gesamtüberbauung im Einverständnis aller beteiligten Eigentümer wurde als soweit zulässig erachtet, als die öffentlich-rechtlichen Vorschriften dies erlauben. Sind sich die Eigentümer nicht einig, so sind die rechtlich relevanten nachbarlichen Interessen zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen. Dabei gibt es wesentliche Gestaltungselemente, von denen gegen den Willen des einzelnen Grundeigentümers zu seinem Nachteil nicht abgewichen werden darf. Besondere Beachtung ist auch der rechtsgleichen Behandlung der Grundeigentümer zu schenken. Die präjudizielle Wirkung für die Erledigung weiterer Gesuche darf nicht ausser Acht bleiben (GVP 1997/98, 101, ES 1995 Bl. 11, GVP 1989/90, 52; 1987/88, 68).

3. a) Wie das Verwaltungsgericht bereits im Fall der Nachbarliegenschaft H. (GVP 1997/98, 101) feststellte, erfolgte die Überbauung der ursprünglichen GBP Nr. 1157 nach einem differenziert gestalteten, vergleichsweise streng geregelten einheitlichen Konzept. Zulässig sind auf den Parzellen der Parteien generell ein Vollgeschoss und ein ausgebautes Dachgeschoss (Ziff. 6 der Überbauungsvorschriften). Die Bauordnung Buonas in der Fassung vom 9. Dezember 1974 erlaubte keine Kniestöcke (§ 17). Gegenüber der Landhauszone gemäss BO Risch 1970 mit einer Ausnützung von ebenfalls 0.2 und zwei zulässigen Vollgeschossen realisierte die Gesamtplanung die Ausnützung bei einem Vollgeschoss und erheblich reduzierten Grenz- und Gebäudeabständen. Die geschützten Sitzplätze befinden sich auf den Hauptwohnseiten der Einfamilienhäuser gegen Süden und Westen, nicht aber gegen die Nebenwohnseiten, um jedem Einfamilienhaus die individuelle Aussenbeziehung zuzuordnen. Im Sinne der Schutz- und Gestaltungsvorschriften der BO Buonas ist die Umgebung zusammenhängend und mit Ausnahme geschützter Sitzplätze möglichst parkartig gestaltet. Gemäss § 17 Abs. 1 BO Buonas sind die Parkplätze unterirdisch bzw. gedeckt zu erstellen. Nach der Rechtslage bei der Bewilligung der Gesamtplanung wäre der beab-

sichtigte Umbau zur Erstellung einer separaten Wohnung schon daran gescheitert, dass nach § 17 VV BauG Waschküchen auf die Ausnützung nicht angerechnet wurden (§ 17 Abs. 2 VV BauG in der Fassung vom 28. Dezember 1967). Die Beanspruchung einer höheren Ausnützung durch Umwandlung in eine Küche war aber ausgeschlossen, da für die Liegenschaft der Bauherrschaft weder generell noch wegen der konkreten Überschreitung der Ausnützung eine Reserve zustand. Eine Wohnnutzung im Untergeschoss fiel nicht nur wegen der Ausnützung, sondern auch deshalb ausser Betracht, weil nur ein Vollgeschoss und ein Dachgeschoss zulässig sind.

b) In der BO Buonas 1994 ist der Ausschluss von Kniestöcken in § 17 Abs. 1 fallengelassen worden. Das kantonale Recht hat bei der Regelung der Ausnützung in § 14 VV BauG die Kniestockregelung eingeführt und aus Umweltschutzgründen die Querschnitte von Aussenmauern von der Ausnützungsberechnung ausgenommen. Diese Massnahmen tragen zum verdichteten Bauen und damit zum haushälterischen Umgang mit dem Boden bei. Die Gesamtplanung hat im vorliegenden Fall aber bereits ein Konzept stark verdichteten Bauens verwirklicht. Es stellt sich die Frage, ob nun die Einfamilienhäuser ohne Kniestock um einen Kniestock erweitert werden könnten. Was geschieht mit der Ausnützungsreserve, die durch die Nichtanrechnung der Dachgeschosse frei wird? Wie ist die neue Möglichkeit zu handhaben, Waschküchen in Küchen umzuwandeln und dadurch zusätzliche Wohneinheiten zu schaffen? Weder im Fall GVP 1997/98, 101 noch im vorliegenden Fall war beabsichtigt, den geschützten Sitzplatz analog dem Gebäudeinnern aufzuteilen, sondern die bisher wenig benutzte, dem Sitzplatz des Nachbarn zugewandte Seite als Aussenbeziehung der neuen Wohneinheit zu nutzen. Die vorgeschriebene überdeckte Parkierung ist im strittigen Projekt nicht vorgesehen. Der Gemeinderat hat vielmehr die Auflage gemacht, einen offenen Parkplatz zu Lasten des Umgeländes zu erstellen. Diese Fragen stellen sich im Rahmen der aufgrund der Gesamtplanung in Gruppenbauweise erstellten Siedlung. Die Beantwortung darf weder das Gesamtkonzept noch die Rechtsgleichheit unter den in den Gesamtplanungsperimeter fallenden Liegenschaften ausser Acht lassen. Die gelockerten Bauvorschriften erlauben grundsätzlich eine weitere Verdichtung, würden je eine Verdoppelung der Wohneinheiten zulassen und würden die Frage der Gestaltung der Aussenbereiche und der Parkierung neu aufwerfen.

c) Der Regierungsrat will eine Einliegerwohnung in den Einfamilienhäusern des Gesamtplanperimeters zulassen. Dabei stützt er sich auf den allgemeinen baurechtlichen Begriff des Einfamilienhauses. Die Bauordnung Risch enthält keine Legaldefinition des Begriffes Einfamilienhaus. Die im Zeitpunkt der Gesamtplanung gültige Bauordnung Risch vom 7. Februar 1970 erlaubte in der Wohnzone mit der kleinsten Ausnützung bei Einzelbebauung, nämlich in der Landhauszone mit der Ausnützung 0,2, Ein- und Zweifamilienhäuser (§ 38 Abs. 1 BO 70). Mit der Gesamtplanung wurden 22 Einfamilienhäuser in einer um ein Vollgeschoss reduzierten Bauweise bewilligt.

Die eingeschossige Bauweise mit Dachgeschoss und Orientierung der Ausenbeziehung ist zumindest auf ein Einfamilienhaus als eine Wohneinheit zugeschnitten.

Die Bauherrschaft hat im Baugesuch wiederholt darauf hingewiesen, dass keine äusseren Änderungen vorgesehen sind. Auch wenn dies mit Ausnahme der Wirkung auf die Umgebung und die Parkierung richtig sein mag, so erblickt doch das Gericht insgesamt die Hauptfrage im vorliegenden Streitfall darin, ob im Gesamtplanperimeter in den einzelnen Einfamilienhäusern eine zweite bzw. zusätzliche Wohneinheiten geschaffen werden dürfen. Die Frage erfordert wegen der Gruppenbauweise und dem Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung eine allgemeine Beantwortung. Die Frage ist insofern auch konkret, als das Gericht bereits zweimal direkt oder indirekt zu dieser Frage Stellung nehmen musste. Im Fall 1995 Bl. 11 hat es das Gericht als unzulässig erachtet, bei einem anderen Gesamtüberbauungsplan in Buonas mit 16 Einfamilienhäusern eine Einheit als Doppel-einfamilienhaus zu bewilligen. Im Fall GVP 1997/98, 101 der Nachbarliegenschaft H. stellte sich die Frage unter bestimmten rechtlichen Aspekten. Auch dort war der Einbau einer Zusatzwohnung Anlass zur Überprüfung der daraus entstehenden Auswirkungen. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass sich der Umbau bzw. Einbau einer zweiten Wohneinheit pro Einfamilienhaus, aber auch die Ausdehnung der Wohnnutzung vom Erdgeschoss und Dachgeschoss auf ein weiteres Geschoss, hier Untergeschoss, als Änderungen erweisen, die zusammen mit den Auswirkungen auf die Sitzplätze, die Umgebungsgestaltung und die Parkierung weitreichende Veränderung ins realisierte Gesamtplanungskonzept bringen können. Die Schaffung einer zusätzlichen Wohneinheit wie auch die Wohnnutzung auf einem dritten Geschoss stellen Veränderungen dar, welche gestützt auf die bestehende Gesamtplanung nicht als Einzelbaubewilligungen bewilligt werden können. Die Eigentümer des Gesamtplanperimeters sind zwar nicht in eine Ordnung eingebunden wie Stockwerkeigentümer oder Eigentümer von Reiheneinfamilienhäusern, sie haben andererseits auch nicht lediglich wie bei Einzelbauweise materielle Vorschriften der Bauordnung zu beachten. Vielmehr bleibt das verwirklichte Planungskonzept für die weiteren Bauentscheidungen beachtlich. In der Bauzone 2 darf nur aufgrund eines Gesamtüberbauungsplanes gebaut werden (§ 17 Abs. 1 BO Buonas). Die Schaffung zusätzlicher Wohneinheiten und Beanspruchung weiterer Wohnebenen erscheint hier als so bedeutender Eingriff ins Konzept, dass eine Revision der Gesamtplanung ergeben müsste, ob, wie weit und gegebenenfalls wie Veränderungen zulässig sein sollen. Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde der Nachbarn und zur Aufhebung der vorinstanzlichen Bewilligungen. Die Bewilligung kann insbesondere auch nicht im reduzierten Umfang gemäss Entscheid des Regierungsrates geschützt werden.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass sich der Umbau mit Erstellung einer zweiten Wohneinheit im Erdgeschoss und der Umnutzung eines Teils

der Waschküche als Küche der zweiten Wohneinheit, sowie die Wohnnutzung im Untergeschoss, insbesondere auch der Einbau von Dusche, Toilette und Sauna als unzulässig erweist. Insoweit sind die vorinstanzlichen Entscheide aufzuheben. Gegenstand dieses Verfahrens ist die Baubewilligung. Dem Gemeinderat obliegt die Herstellung und Überwachung des rechtmässigen Zustandes.

....

Verwaltungsgericht, 23. September 1999

Art. 1 Abs. 2 BO Oberägeri. – Bestandesgarantie. Die Bestandesgarantie beruht auf höherrangigem Recht und ist demgemäss auszulegen.

Aus dem Sachverhalt:

A. Am 3. Juli 1995 erteilte der Gemeinderat Oberägeri die Baubewilligung für den Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern auf GS Nrn. Bei der Rohbauabnahme am 24. Februar 1997 wurde festgestellt, dass in den beiden Wohnungen EG West und EG Ost des Mehrfamilienhauses Nebenräume unerlaubterweise in Wohnräume umgenutzt worden waren. Bei einer weiteren Kontrolle am 15. Oktober 1997 stellte die gemeindliche Bauverwaltung erneut unbewilligte Änderungen fest. Am 16. Oktober 1997 erliess der Gemeinderat Oberägeri für verschiedene Wohnungen und Räume im Mehrfamilienhaus einen Baustopp.

Am 22. Januar 1998 erteilte der Gemeinderat Oberägeri nachträglich die Bewilligung für die Nutzungsänderung, da sich die Bauherrschaft auf Art. 1 Abs. 2 der Bauordnung Oberägeri berufen würde. Nach dieser Bestimmung sei der Weiterbestand von Bauten und Anlagen, die vor dieser Bauordnung erstellt worden seien, gewährleistet. Sie dürften unterhalten und innerhalb des bestehenden Volumens um- und ausgebaut werden, wobei die Bestimmungen über die Ausnützung, Geschosse, Höhenlage, Gebäude und Firsthöhe sowie Grenz- und Gebäudeabstände entfallen würden. Es sei nicht zu bestreiten, dass der Wortlaut dieser Bestimmung bei erster Betrachtung den Eindruck erwecke, die Bauten und Anlagen müssten bei Inkrafttreten der heute geltenden Bauordnung bereits erstellt sein, damit sie unter die vorerwähnte Bestandesgarantie fallen würden und ein Aus- und Umbau innerhalb des Volumens möglich sei. Mit der Bestimmung von Art. 1 Abs. 2 der gemeindlichen Bauordnung sei bewusst eine «Generalamnestie» für Bauten und Anlagen geschaffen worden, die vor Inkrafttreten erstellt, in Angriff genommen oder auch nur bewilligt worden seien. Dies bedeute im Grundsatz, dass bei solchen Bauten die bisherigen Nutzungsvorschriften entfallen würden und innerhalb des bestehenden Volumens ein voller Um- und Ausbau möglich sei. Mit der Formulierung «erstellt wurden» sollte die «Generalamnestie» bewusst auch Bauten und Anlagen einschliessen, bei denen im