

II. Bau- und Planungsrecht

§ 29, PBG, §§ 53 und 54 BO Zug - Anforderungen an eine Arealbebauung bei der Aufstockung und beim Umbau von in Einzelbauweise erstellten Mehrfamilienhäusern.

Aus den Erwägungen:

4. ...

Die Beschwerdeführer sind der Meinung, dass vorliegend weder die Voraussetzungen für die Gewährung einer Arealbebauung noch für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss § 29 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11) erfüllt seien. Eine Arealbebauung verlange Vorteile für das Siedlungsbild und die Umgebung. Obwohl in § 29 PBG nicht erwähnt, müssten bei einer Arealbebauung nachbarschaftliche Interessen berücksichtigt werden, da sonst ein Arealbebauungsplan keinen Vorteil für die Umgebung bringen würde.

Vorab bedarf es der Klärung, welches Recht für den vorliegenden Fall zur Anwendung gelangt. Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, dass die Beurteilung der vorliegenden Arealbebauung anhand von § 29 PBG erfolgen soll. Die Bauordnung der Stadt Zug vom 4. Dezember 1994 (BO Zug) ist aber noch nicht an das kantonale Recht angepasst worden. Bis zur Anpassung an dieses Gesetz bleiben deshalb die bisherigen Pläne und Bauvorschriften, namentlich die gemeindlichen Zonenpläne und Reglemente in Kraft (§ 71 Abs. 1 PBG). Gemäss § 53 BO Zug muss eine Arealbebauung gegenüber der Einzelbauweise der jeweiligen Zone entsprechend in der Regel folgenden erhöhten Anforderungen genügen: Sie muss eine besonders gute städtebauliche und architektonische Lösung bilden für eine städtebauliche Einheit mit Rücksicht auf das jeweilige Landschaftsbild und die jeweilige Quartierstruktur, sorgfältig gestaltete Grundrisse bezüglich Wohnkomfort und -hygiene bzw. Arbeitsplatzqualität aufweisen, über grössere, zusammenhängende Freiflächen mit standortgerechter, vielfältiger Bepflanzung und ansprechend gestalteten Spielplätzen, Pflanzarealen und Umgebungsgestaltung verfügen, direkte Fussgängerverbindungen sowohl arealintern als auch zum städtischen Fusswegnetz enthalten, zweckmässig mit einer kleinen Landbeanspruchung erschlossen sein, eine zweckmässige Anordnung und betriebliche Organisation der Autoabstellplätze und deren Zufahrten verfügen, wobei mindestens $\frac{3}{4}$ der Parkplätze in Sammelgaragen anzuordnen sind, ausreichende Abstellplätze für Velos, Mofas und Kinderwagen sowie allen Bewohnern zugängliche Gemeinschaftsräume aufweisen. Des Weiteren müssen die Energieversorgung und -verteilung umweltfreundlich und der Energieverbrauch sparsam sein. Des Weiteren müssen Arealbebauungen gemäss § 54 BO Zug eine städtebauliche Einheit bilden. In den Wohnzonen W1, W2a und W2b ist eine Mindestarealfäche von

2'000 m² erforderlich, in allen übrigen Zonen mindestens 3'000 m². Diese Mindestarealfläche kann auch ausgenützte Grundstücke und Grundstücksteile umfassen, wenn die zugehörigen Bauten Bestandteile der Arealbebauung sind und die erhöhten Anforderungen insgesamt erfüllt sind. Diese Vorschriften der Arealbebauung der BO Zug stimmen mit der Arealbebauungsbestimmung des PBG überein. Die BO Zug weicht lediglich in Bezug auf die Mindestflächen von den kantonalen Vorschriften ab. Während das PBG von einer Arealbebauungsfläche von mindestens 2'000 m² ausgeht, setzt die BO Zug ausser in den Wohnzonen W1, W2a und W2b eine Mindestfläche von 3'000 m² fest. Einzig diese Bestimmung steht mit dem kantonalen Recht in Widerspruch. Gemäss § 71 PBG bleiben jedoch die Arealbebauungsvorschriften der BO Zug bis zur nächsten Ortsplanungsrevision in Kraft, mithin auch die Mindestfläche von 2'000 m² in den Wohnzonen W1, W2a und W2b sowie 3'000 m² in den übrigen Zonen.

Ursprünglich stützten sich die Arealbebauungsvorschriften der BO Zug auf § 33 alte Vollziehungsverordnung zum Baugesetz vom 29. März 1988 (aVBauG; GS 23 101). Danach konnte die Bewilligung einer Arealbebauung nach den Vorschriften der gemeindlichen Bauordnung in beschränktem Masse von den Bestimmungen für die Einzelbauweise abweichen. In jedem Fall wurde vorausgesetzt, dass die Arealbebauung gegenüber der Einzelbauweise Vorzüge aufweist und benachbarte Grundstücke nicht erheblich stärker belastet (§ 33 Abs. 2 aVBauG). Diese Bestimmung entspricht in der Stossrichtung weitgehend der heute geltenden Vorschrift von § 29 Abs. 2 PBG. Danach gelten für Arealbebauungen spezielle gemeindliche Bauvorschriften. Sie setzen voraus, dass eine Arealbebauung Vorteile für das Siedlungsbild und die Umgebung erzielt. Diese Vorschrift entfaltet ihre Wirkung auch für die Arealbebauungen der Stadt Zug, da sie keine der BO Zug widersprechende Aussagen enthält.

Selbstverständlich müssen die Vorteile, welche eine Arealbebauung für die Umgebung zu erzielen hat, insbesondere auch die nachbarschaftlichen Interessen berücksichtigen. Es ginge also nicht an, dass die Bewilligungsbehörde von den vom Volk erlassenen und in der Bauordnung festgeschriebenen Vorschriften der Einzelbauweise im Rahmen einer Arealbebauung einzig zugunsten der Ausnützungsoptimierung der Bauherrschaft abweichen würde, ohne dass auch in Bezug auf die Nachbarschaft, d.h. für die Umgebung, sowie in Bezug auf die Einpassung und Einordnung, d.h. für das Siedlungsbild, eine bessere Lösung erzielt werden könnte. Der Regierungsrat hat bereits in den Abstimmungsunterlagen zum Referendum gegen das PBG im Jahre 1999 festgestellt, dass bei einem Arealbebauungsplan nachbarschaftliche Interessen zu berücksichtigen seien, da er sonst keinen Vorteil für die Umgebung bringen würde (Abstimmungsunterlagen, S. 9). Es reicht also nicht aus, dass eine Arealbebauung im Vergleich zu einer möglichen Einzelbauweise für die Nachbarschaft lediglich das kleinere Übel darstellt. Eine Überbauung kann vielmehr

erst dann als Arealbebauung bewilligt werden, wenn sie für das Siedlungsbild, für die Nachbarschaft sowie für die bauliche Umgebung – objektiv betrachtet – Vorteile bringt. Insofern geht die heute geltende kantonale Regelung sogar noch weiter als der frühere § 33 Abs. 2 aVBauG. Während damals eine Arealbebauung nur gegenüber der Einzelbauweise Vorzüge aufweisen musste und benachbarte Grundstücke nicht erheblich stärker belasten durfte, ist die heutige Regelung strenger. Eine Arealbebauung muss nun sogar Vorteile für das Siedlungsbild und die Umgebung erzielen.

Damit steht fest, dass die Arealbebauungsvorschriften der BO Zug für die Wohnzone W2b (§ 53 und § 54 Abs. 1, Abs. 2 lit. a sowie Abs. 3 BO Zug) mit den kantonalen Arealbebauungsvorschriften (§ 29 PBG) in Einklang stehen. Zur vorliegenden Beurteilung der in der Wohnzone W2b gelegenen Arealbebauung gelangt deshalb § 29 PBG vollständig zur Anwendung. Die geplante Überbauung ist nun nachfolgend daraufhin zu prüfen, ob sie für das Siedlungsbild sowie für die Umgebung Vorteile erzielt, und ob sie sich an § 53 f. BO Zug orientiert.

5. Die Beschwerdeführer rügen die Immissionen aufgrund des Mehrverkehrs der zusätzlich geplanten Wohnungseinheiten. Ihre Lichtverhältnisse sowie ihr Wohnstandard, namentlich die Besonnung sowie die Aussicht, würden erheblich verschlechtert. Durch die Aufstockung werde die Persönlichkeitsphäre der Beschwerdeführer im zweiten und dritten Obergeschoss erheblich verletzt. Die Erhöhung der Mehrfamilienhäuser werde ihren Bewohnern einen ungehinderten Einblick in die Wohnungen der Beschwerdeführer ermöglichen.

Bei der Strasse X handelt es sich um eine ältere Quartierstrasse, die niedrigere ältere und neuere grössere Mehrfamilienhäuser erschliesst. Auf der einen Strassenseite befindet sich die Liegenschaft ..., in der die Beschwerdeführer wohnen. Bei den Mehrfamilienhäusern ... handelt es sich um zusammengebaute, gegliederte und abgetreppte Gebäude, welche sich an den Hang schmiegen. Sie sollen im Rahmen einer Arealbebauung aufgestockt und vergrössert werden. Die geplante Überbauung ist nun daran zu messen, ob sie für das Siedlungsbild und für die Umgebung Vorteile zu erzielen vermag (§ 29 Abs. 2 PBG).

a) Das Bauvorhaben ist von der Stadtbildkommission und vom Stadtrat auf seine Qualitäten hin überprüft worden. Die Stadtbildkommission hat dem Stadtrat dessen Bewilligung empfohlen. Dabei kam die Kommission zum Schluss, dass die geplante Aufstockung mit regelmässig gestalteter Silhouette als Weiterführung und logische Verdichtung der bereits heute hohen architektonischen Qualität der Mehrfamilienhäuser ... zu bewilligen sei. Der Stadtrat hat diese Argumentation in seinem Entscheid übernommen. Er erkannte, dass das Siedlungsbild mit der Aufstockung der Mehrfamilienhäuser gewinnen werde. Die Beschwerdeführer rügen denn auch keineswegs die Einpas-

sung und Gestaltung der Aufstockung und Vergrößerung der Überbauung. Auch der Regierungsrat teilt die Meinung der Vorinstanz, dass die Aufstockung und Vergrößerung der Mehrfamilienhäuser ... für sich alleine betrachtet in einer architektonisch überzeugenden Qualität erfolgt. Zur Beurteilung der Vorteile, welche mit der Arealbebauung für das Siedlungsbild erzielt werden soll, gehört jedoch nicht nur die Aufstockung und Vergrößerung der Mehrfamilienhäuser, sondern auch deren Umgebung.

Weder die Stadtbildkommission noch der Stadtrat konnten die Umgebung jedoch bei der vorliegenden Arealbebauung beurteilen. Die Bauherrschaft hat es unterlassen, zusammen mit den Gesuchsunterlagen den Umgebungsgestaltungsplan einzureichen. An sich hätte der Stadtrat auf das Baugesuch infolge Unvollständigkeit der eingereichten Unterlagen gar nicht erst eintreten dürfen. Die Baugesuchsakten enthielten keine Angaben über die Gestaltung der Umgebung und der Fussgängerverbindungen (§ 27 Abs. 1 V PBG). Zu Unrecht ist er auf das Gesuch eingetreten und hat es materiell beurteilt. Er hat ausserdem die Arealbebauung für bewilligungsfähig befunden, obwohl das Gesuch keine Angaben zur Umgebungsgestaltung enthielt. Dieser Mangel konnte auch nicht geheilt werden, indem die Bauherrschaft zur Nachreichung des Umgebungsgestaltungsplans vor Baubeginn verpflichtet wurde. Dem Stadtrat fehlte bei der Beurteilung der Güte der Arealbebauung eine wesentliche Grundlage. Ob die Arealbebauung Vorteile für das Siedlungsbild erzielt, kann aufgrund des unvollständigen Baugesuchs nicht beurteilt werden.

Es stellt sich ausserdem die Frage, ob die geplante Verdichtung Vorteile für die Umgebung zu erzielen vermag.

b) Während die Beschwerdeführer die Beeinträchtigung ihrer Liegenschaft durch die geplante Aufstockung rügen, versuchte die Bauherrschaft am Augenschein aufzuzeigen, was möglich wäre, wenn parallel zur ... gebaut würde. Es würde sich vor der Liegenschaft der Beschwerdeführer ein Riegel bilden, wodurch die Beschwerdeführer nach Ansicht der Bauherrschaft massiver beeinträchtigt würden.

Diese Argumentation der Bauherrschaft sticht nicht. Es geht vorliegend nicht um die Frage, ob ein fiktives Einzelbauvorhaben die Beschwerdeführer stärker als die nun geplante Aufstockung und Vergrößerung der Mehrfamilienhäuser ... im Rahmen einer Arealbebauung beeinträchtigen würde. Die Bauherrschaft erkennt offenbar, dass die Liegenschaft GS Nr. ... bereits überbaut ist. Es kann sich also vorliegend nur die Frage stellen, ob mit der Verdichtung der bestehenden Mehrfamilienhäuser ... auf der bereits überbauten Liegenschaft GS Nr. ... im Rahmen einer Arealbebauung für die Umgebung, namentlich für die Beschwerdeführer, – objektiv betrachtet – Vorteile erzielt werden können.

aa) Die Beschwerdeführer rügen die zusätzlichen Verkehrsimmissionen, welche aufgrund der Verdichtung der Nachbarliegenschaft geschehen werden.

Sie übersehen dabei, dass die Mehrfamilienhäuser ... durch die Aufstockung und Vergrösserung im Vergleich zum heutigen Zustand lediglich vier zusätzliche Wohnungen aufweisen werden. Ausserdem wird eine bisherige Wohnung neu als Gemeinschaftsraum zur Verfügung stehen. Damit wird es mit der Verdichtung der Überbauung per Saldo also nur drei zusätzliche Wohnungen geben. Die Liegenschaft GS Nr. verfügt heute bereits über 20 Parkplätze. Es sollen nach dem Umbau keine zusätzlichen Parkierungsflächen geschaffen werden. Aus diesem Grund kann festgehalten werden, dass die zusätzlichen Verkehrsimmissionen, welche aufgrund dieser Erweiterung die Beschwerdeführer erdulden müssen, kaum wahrnehmbar sind.

bb) Die Beschwerdeführer sind ausserdem der Ansicht, dass mit der Erhöhung der Mehrfamilienhäuser deren Bewohner einen ungehinderten Einblick in ihre Wohnungen haben werden. Bereits heute können die Bewohner der aufzustockenden Mehrfamilienhäuser in die Wohnungen der Beschwerdeführer schauen. Gleichzeitig haben auch die Beschwerdeführer aus erhöhter Lage Einblick in die aufzustockenden Häuser. Diese Einsichtsmöglichkeit ist in einem städtischen Quartier üblich. Wenn sich einzelne Personen daran stossen, müssen sie sich mit entsprechenden Massnahmen, namentlich mit Vorhängen oder Jalousien schützen. Von einem Eingriff in die Privatsphäre kann also keine Rede sein.

cc) Die Beschwerdeführer vertreten überdies die Meinung, dass die Lichtverhältnisse sowie der Wohnstandard, namentlich die Besonnung sowie die Aussicht, durch die geplante Verdichtung erheblich verschlechtert würden.

Die Besonnungsverhältnisse beeinflussen einerseits den Wohnkomfort, der sich in einer Anzahl Stunden direkter Besonnung gewisser Wohnräume äussert. Andererseits bestimmen sie die Möglichkeiten passiver Nutzung der Sonnenenergie (Roman Sieber, Die bauliche Verdichtung aus rechtlicher Sicht, Diss. Freiburg 1996, S. 132).

Die Bauherrschaft hat bezüglich der Belichtung und Besonnung aufgrund der geplanten Aufstockung und Vergrösserung der Mehrfamilienhäuser ... ein Gutachten erstellt. Das Schattendiagramm zeigt die Besonnung am 21. Juni von 08.00 bis 18.00 Uhr, am 21. Dezember von 09.00 bis 15.00 Uhr sowie am 21. März und 23. September von 07.00 bis 17.00 Uhr auf. Die Beschwerdeführer machen nicht geltend, dass die Sonnenscheindauer durch die Aufstockung während des Tagesverlaufs beeinträchtigt werde. Aufgrund der ganztätigen Berufstätigkeit fast aller Beschwerdeführer stören sie sich vornehmlich an der Beeinträchtigung der Besonnung an den Abenden. Insbesondere im Sommer kann die Sonne auf den Balkonen bisweilen bis 21.20 Uhr genossen werden. Durch die Aufstockung wird die Sonnenscheindauer in den Abendstunden unbestrittenermassen eingeschränkt werden. Zur Beeinträchtigung der Besonnung in den Abendstunden äussert sich das Gutachten der Bauherrschaft jedoch nicht. Die Beschwerdeführer legten am Augenschein dar, dass sie von ei-

ner Verkürzung der abendlichen Sonnenscheindauer um bis zu 1 1/2 Stunden ausgehen. Diese Befürchtungen blieben von der Bauherrschaft unwidersprochen.

Der Augenschein zeigte auch, dass die Aufstockung der Mehrfamilienhäuser ... vornehmlich die Aussicht der unteren Geschosse der Liegenschaft ... beschneidet. Insbesondere bei der Wohnung im Erdgeschoss kann man derzeit und die ... noch erkennen. Mit der Aufstockung wird diese Weitsicht verloren gehen. Auch aus der Wohnung im ersten Obergeschoss wird man mit der Aufstockung den ... und den Horizont nicht mehr sehen können. Selbst die Aussicht der Wohnungen im zweiten Obergeschoss sowie im Attikageschoss wird beschnitten. Die Bauherrschaft hat auch bezüglich des Aussichtsverlustes ein Gutachten erstellen lassen. Dieses Gutachten beleuchtet jedoch nicht die Beeinträchtigung der Aussicht durch die gesamte geplante Aufstockung. Es betrachtet nur jenen Teil der Aufstockung, welcher durch die vom Stadtrat gewährte Ausnahmegewilligung erst möglich wird. Daraus resultiert eine Beeinträchtigung des Blickwinkels von 3.47°. Wird von der Liegenschaft ... aus jedoch die gesamte geplante Aufstockung betrachtet, wird in der Hauptwohnrichtung der Liegenschaft der Beschwerdeführer der Blickwinkel maximal um rund 35° eingeschränkt.

Daraus erhellt, dass die vorliegend als Arealbebauung geplante Aufstockung und Vergrösserung der Mehrfamilienhäuser ... weder für das Siedlungsbild noch für die Beschwerdeführer zu erkennbaren Vorteilen führen wird. Im Gegenteil. In Bezug auf die Belichtung und Besonnung, aber auch in Bezug auf die Aussicht wirkt sich die Überbauung für die Beschwerdeführer nachteilig aus.

6. Schliesslich ist zu überprüfen, ob sich die geplante Aufstockung und Vergrösserung an den Anforderungen an Arealbebauungen gemäss § 53 f. BO Zug orientiert. Die Mindestarealfläche kann auch ausgenützte Grundstücke und Grundstücksteile umfassen, wenn die zugehörigen Bauten Bestandteile der Arealbebauung sind und die erhöhten Anforderungen gemäss § 53 *insgesamt* erfüllt sind (§ 54 BO Zug).

a) Arealbebauungen müssen grössere, zusammenhängende Freiflächen mit standortgebundener, vielfältiger Bepflanzung und ansprechend gestalteten Spielplätzen, Pflanzarealen und Umgebungsgestaltung aufweisen (§ 53 lit. c BO Zug). Diese Vorschrift dient vor allem der Wohnqualität, indem Anforderungen an die Grösse, die Nutzung und die Bepflanzung der Freiflächen gestellt werden. Diese Flächen müssen zumindest zu einem gewissen Teil allen Bewohnern der Arealbebauung zur Verfügung stehen (Hans Hagmann, Kommentar zur Bauordnung der Stadt Zug, Zürich 1998, § 53 Rz 4).

Die Baugesuchsakten müssen u.a. Angaben über die Gestaltung der Umgebung und der Fussgängerverbindungen enthalten (§ 27 Abs. 1 V PBG). Die Angaben fehlten vorliegend gänzlich. Wie bereits dargelegt, konnten weder die

Stadtbildkommission noch der Stadtrat dieses Kriterium bei der Arealbebauung begutachten. Zur Beurteilung der Güte der Arealbebauung in Bezug auf die Umgebungsgestaltung fehlten der Vorinstanz die entscheidenden Grundlagen.

b) In einer Arealbebauung müssen die Autoabstellplätze und deren Zufahrten zweckmässig angeordnet und betrieblich organisiert werden. Mindestens dreiviertel der Parkplätze sind in Sammelgaragen anzuordnen (§ 53 lit. f BO Zug). Die Mehrfamilienhäuser ... weisen heute bereits 13 Parkplätze in der Tiefgarage und sieben im Freien auf. Insgesamt verfügt das Baugrundstück also bereits über 20 Parkplätze. Mit der Arealbebauung sollen weder neue zusätzliche Parkplätze gebaut noch die bestehenden verändert werden. Die BO Zug verlangt bei einer Arealbebauung, dass mindestens 75 % der Parkplätze in Sammelgaragen anzuordnen sind. Vorliegend müssten also von den 20 Parkplätzen mindestens 15 in der Tiefgarage angeordnet werden. Das Projekt weist jedoch aus, dass lediglich 65 % der Parkplätze in einer Sammelgarage und 35 % im Freien angeordnet sind. Daraus erhellt, dass die Arealbebauung auch diese Vorschrift nicht einhält.

Damit steht fest, dass die vorliegend geplante Aufstockung und Vergrößerung der bestehenden Überbauung weder Vorteile für das Siedlungsbild noch für die Umgebung erzielt (§ 29 Abs. 2 PBG), noch die erhöhten Anforderungen einer Arealbebauung insgesamt zu erfüllen vermag (§ 54 i.V.m. § 53 BO Zug). Zu Unrecht hat der Stadtrat den geplanten Umbau der Mehrfamilienhäuser ... als Arealbebauung bewilligt. Die Beschwerde ist in diesem Umfang begründet. Sie ist gutzuheissen.

Bei diesem Zwischenergebnis erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführer oder auf das Eventualbegehren der Bauherrschaft einzugehen.

Regierungsrat, 17. Januar 2006

§ 72 PBG - Tragweite der Bestandesgarantie

Aus den Erwägungen:

4. ...

Die bisherige Baute, welche als Ferienhaus genutzt wurde, weist eine Grundfläche von 48.8 m² (8.78 m x 5.56 m) mit einem Untergeschoss und einem Erdgeschoss auf. Das Gebäude soll in ein Wohnhaus umgebaut, erweitert und aufgestockt werden. Dabei wird die Gebäudelänge auf 11.98 m, die