



Das massgebende Terrain der IVHB

Als die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) die IVHB verabschiedete, verfolgte sie im Wesentlichen drei Ziele: die Vereinheitlichung der Baubegriffe und Messweisen, Kosteneinsparungen in der Bauwirtschaft sowie eine Vereinfachung in der Anwendung der Baubegriffe. Das «massgebende Terrain» wird dabei zum Dreh- und Angelpunkt der neuen Messweisen.

■ **Von Michael Fretz, Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht**

Das gewachsene Terrain

Die Ermittlung des «richtigen» Terrains war schon immer von grosser Bedeutung. In vielen kantonalen Bauordnungen entsprach das massgebende Terrain dem bei Einreichung des Baugesuchs bestehenden Verlauf des Bodens (§ 5 ABV ZH in der Fassung bis Februar 2017, § 13 ABauV AG Anhang 3 zur BauV, Art. 97 BauV BE in der Fassung bis Juli 2011).

Die Ermittlung war entsprechend einfach, da sich die Baugesuchspläne auf die Höhenaufnahmen des Geometers stützen konnten. Auf frühere Verhältnisse war nur zurückzugreifen, wenn der Boden innert eines festgelegten Zeitraums von beispielsweise zehn Jahren (Kanton Zürich) vor der Baueingabe verändert und das veränderte Terrain nicht in der baurechtlichen Bewilligung oder in einem förmlichen Planungs- oder Projektgenehmigungsverfahren ausdrücklich als künftig gewachsener Boden erklärt worden war.

► Abstellen auf den bestehenden Verlauf des Bodens

Massgebend war also in der Regel nicht irgendein früherer, sondern der heutige Zustand des Terrains, d.h. das Terrain, wie es sich darstellt, bevor es der Bauwillige veränderte. Das Abstellen auf den bestehenden Verlauf des Bodens hatte zur Folge, dass das neu gestaltete Terrain bei einem nächsten Bauvorhaben den neuen gewachsenen Boden darstellte. Wurde also an einer Stelle schon einmal das Gelände aufgeschüttet, so durfte beim nächsten Baugesuch ab dem höheren Terrain gemessen werden, weil das neue gewachsene Terrain dem vormals gestalteten Terrain entsprach. Das konnte zu stossenden Ergebnissen führen beispielsweise dann, wenn der Eigentümer eines benachbarten Grundstücks immer mehr in der Senke ver-

schwand, weil sich ringsherum pyramidenförmig Terraingestaltungen auf türmten.

Das massgebende Terrain der IVHB

Neu ist die wichtigste Referenzgrösse zur Beantwortung der Frage, ob und wie eine Baute erstellt werden darf, das «massgebende Terrain» gemäss Ziff. 1.1 der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB). Es stellt den unteren Messpunkt der Gesamthöhe und der Fassadenhöhe dar. Es ist relevant für die Ermittlung von Fassadenflucht und Fassadenlinie und damit auch für die Frage, ob ein Untergeschoss oder ein Vollgeschoss vorliegt. Im Weiteren lässt sich anhand des massgebenden Terrains ermitteln, ob eine unterirdische Baute respektive eine Unterniveaubaute vorliegt oder nicht. Das massgebende Terrain steht damit am Ursprung aller Planungen und beeinflusst die konkreten Bebauungsmöglichkeiten massgeblich.

WICHTIGER HINWEIS

Das massgebende Terrain ist der natürlich gewachsene Geländeverlauf. Gemeint ist der Geländeverlauf, der ohne menschliche Einwirkungen wie Abgrabungen oder Aufschüttungen entstanden ist.



Der natürlich gewachsene Geländeverlauf

Über die Ermittlung des massgebenden Terrains bestehen auch Jahre nach der Einführung in den jeweiligen Kantonen viele Unsicherheiten. Nach dem Konkordat ist der «natürlich gewachsene Geländeverlauf» massgebend (Ziff. 1.1 Satz 1 IVHB). Gemeint sein soll damit der Geländeverlauf, der ohne menschliches Zutun (wie Abgrabungen oder Aufschüttungen), eben natürlich, entstanden ist (IVHB-Erläuterungen vom 3.9.2013 zu Ziff. 1.1 Satz 1, abrufbar auf der Website der BPUK).

Aufgabe des Bauherrn oder seines Planers ist es neuerdings also, dem Bauprojekt einen Geländeverlauf zugrunde zu legen, der «natürlich» ist. Die Schwierigkeit bei der Ermittlung des massgebenden Terrains liegt somit darin, sämtliche menschlichen Einflüsse wie Aufschüttungen oder Abgrabungen wegzudenken und den dadurch bereinigten Terrainverlauf in den Plänen darzustellen. Gegenüber der bisherigen Messweise, bei der in der Regel Terrainaufnahmen des Geometers ausreichten, stellt der neue Terrainbegriff unter Umständen eine massive Erschwerung dar. Denn unberührten Boden gibt es kaum noch; seit Jahrhunderten verändert der Mensch das Terrain massgeblich.

Der (unbegrenzte) Blick zurück

In der Praxis ungeklärt respektive teilweise umstritten ist die Frage, wie weit die Abklärungen zur Ermittlung des massgebenden Terrains gehen müssen. Welche menschlichen Einflüsse müssen wegedacht werden und auf wie viele Jahre zurück?

In zeitlicher Hinsicht scheint es nach Auffassung des Autors unter Geltung der IVHB nicht mehr angebracht zu sein, den Blick zurück auf eine bestimmte Anzahl Jahre zu beschränken. Liegen verlässliche Angaben über künstliche Veränderungen des Geländeverlaufs vor, so sind diese zu berücksichtigen, selbst wenn sie mehrere Jahrzehnte oder sogar Jahrhunderte zurückliegen. Der Beizug von historischem Kartenmaterial darf deshalb nicht mit der Begründung abgelehnt werden, dass darin enthaltene Hinweise auf das massgebende Terrain aufgrund des zeitlichen Aspekts nicht mehr relevant seien.

Fragwürdige Praxis in den Kantonen

Wenn nun die Baubewilligungsbehörden und Gerichte auch nach Einführung der IVHB an ihrer alten Praxis festhalten und wie beispielsweise im Kanton Graubünden nur die letzten zehn Jahre als relevant ansehen wollen, so ist dies nach Auffassung des Autors nicht IVHB-konform (Urteil des Verwaltungsgerichts GR, R 16 38, vom 22.11.2016, E. 3d).

Ebenso umdenken muss das Kantonsgericht Solothurn, soweit es das gewachsene Terrain mit dem natürlichen Terrain gleichsetzen will (Urteil des Verwaltungsgerichts SO, VW-



BES.2016.46, vom 6.6.2016, E. 6.1.2). Der natürlich gewachsene Geländeverlauf der IVHB entspricht in allen Fällen, in denen das Terrain nicht mehr natürlich ist, gerade nicht dem gewachsenen Boden. Zwar wird in den IVHB-Erläuterungen zu Ziff. 1.1 zum massgebenden Terrain erklärt, dass die Frage, wie auf den natürlichen Geländeverlauf geschlossen wird, der kantonalen Praxis überlassen werde.

Das heisst aber nicht, dass am alten Terrainbegriff des gewachsenen Bodens festgehalten werden darf. Richtigerweise soll es der kantonalen Praxis lediglich vorbehalten sein, die Methoden zur Ermittlung des natürlich gewachsenen Geländeverlaufs selbst zu bestimmen, nicht aber IVHB-widrig den gewachsenen Boden als massgebendes Terrain zu qualifizieren.

► Ein generelles Umdenken nötig

Würde es den Kantonen überlassen sein, trotz des Beitritts zum Konkordat weiterhin auf den gewachsenen Boden als massgebendes Terrain abzustellen und damit dem wichtigsten Begriff der IVHB quasi die Anwendung zu versagen, so stünde dies diametral zum Ziel der Vereinheitlichung der Messweisen. Sämtlichen Bestrebungen, an der alten Messweise festzuhalten oder den Blick zurück auf eine bestimmte Anzahl Jahre zu beschränken, sind deshalb zu untersagen. Mit dem Beitritt zur IVHB hat ein Umdenken stattzufinden, was bislang offenbar noch nicht in allen Kantonen gelungen ist.

Die Bedeutung historischer Karten

Historische Karten können in Einzelfällen Hinweise oder Erklärungen für die Annahme des natürlich gewachsenen Geländeverlaufs liefern. Erwähnenswert ist dabei sicherlich der

Topographische Atlas der Schweiz (1870–1949), auch bekannt als Siegfriedkarte.

Das Kartenmaterial zeichnet sich durch seine Genauigkeit und die hervorragende Darstellungsart aus. So sind der Siegfriedkarte aufgrund der Geländedarstellung anhand von Höhenkurven wichtige Informationen über die Topografie von Bauparzellen oder ganzen Hängen zu entnehmen. Auch können dem Kartenmaterial alte Bauten, die möglicherweise heute nicht mehr bestehen, entnommen werden. So werden Rückschlüsse auf vorhandene Terrainveränderungen im Gelände möglich, die bei der Bestimmung des massgebenden Terrains weggedacht werden müssen.

PRAXISBEISPIEL

Auf einem im Jahr 2009 noch unbebauten Grundstück stellte der Bauherr im Bereich des roten Kreises eine ausgeebnete Fläche von ca. 500 m² fest. Das künstlich wirkende Terrain konnte erst durch den Beizug der Siegfriedkarte erklärt werden. Während auf der Siegfriedkarte von 1880 an dieser Stelle ein Gebäude zu sehen ist, muss dieses vor 1940 wieder abgebrochen worden sein. Die Ausebnung entstand mit grosser Wahrscheinlichkeit im Zusammenhang mit dem Bau und Abbruch der Liegenschaft. Beim aktuellen Baugesuch entspricht das massgebende Terrain damit nicht dem gewachsenen Boden.

Das Baugesuchsarchiv als erste Informationsquelle

Naheliegender als der Blick in historische Karten ist jedoch das Aufsuchen des Baugesuchsarchivs. Denn ist das Grundstück bereits überbaut und fand ein Baubewilligungsverfahren statt, so ist das ursprüngliche Terrain den alten Baugesuchsplänen zu entnehmen.

WICHTIGER HINWEIS

Ein Festhalten am alten Terrainbegriff würde die mit der IVHB beabsichtigte Harmonisierung und Vereinfachung verunmöglichen. Mit der Einführung des massgebenden Terrains der IVHB hat ein Umdenken stattzufinden.

► Erste und verlässlichste Informationen

Aus Sicht des Autors ist die Konsultation des Baugesuchsarchivs zur Bestimmung des massgebenden Terrains unausweichlich und sollte stets den ersten Schritt dazu darstellen. Das Archiv liefert die verlässlichsten Informationen. Bestehen berechtigte Gründe dafür, dass die eingesehenen Pläne die erstmalige Überbauung des Grundstücks darstellen, so darf aus Sicht des Autors ohne weitergehende Abklärungen vermutet werden, dass der darin dargestellte gewachsene Boden dem natürlich gewachsenen Terrainverlauf und damit dem massgebenden Terrain nach IVHB entspricht. Ebenso selbstverständlich sollte der Beizug von Projektenplänen von Strassenbau- und Wasserbauprojekten sein, sofern die Projekte zu Terrainanpassungen auf dem Baugrundstück führten.

Weitere Hinweise auf das massgebende Terrain

Um eine durch alte Baugesuchs- oder Projektpläne aufgestellte Vermutung über den Verlauf des massgebenden Terrains umzustossen, bedarf es schon guter Gründe. Solche Gründe könnten wie bereits gezeigt historischen Karten zu entnehmen sein. Infrage kommen auch alte Gebäude wie beispielsweise Bauernhöfe oder Kirchen. Ebenfalls Hinweise auf den natürlich gewachsenen Geländeverlauf können Wegmarken oder alte Bäume enthalten. Letztlich wären theoretisch geologische Gut-



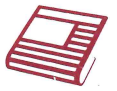
Luftbild 2009



Siegfriedkarte 1880



Siegfriedkarte 1940



achten, die Auskunft über künstliche Bodenveränderungen geben könnten, in Einzelfällen denkbar.

RECHTSTIPP



In der Verantwortung stehen bei der Ermittlung des massgebenden Terrains nicht nur die Bauherrschaften respektive deren Planer, sondern auch die Baubewilligungsbehörden. Diese sind verpflichtet, im Rahmen der Baugesuchsprüfung das dargestellte Terrain zu hinterfragen und gegebenenfalls notwendige Begründungen einzuverlangen. Aus dem baurechtlichen Entscheid muss sich zweifels- ohne ergeben, welche Terraintoten Grundlage für die Beurteilung des Bauvorhabens bilden. Die Baubewilligungsbehörden sind gut beraten, die Abklärungen sorgfältig und vertieft vorzunehmen. Denn für mögliche Bauverhinderer ist es ein Einfaches, in einem Rechtsmittelverfahren den Verlauf des massgebenden Terrains zu hinterfragen, wenn die Behörde im angefochtenen Entscheid der Ermittlung zu wenig Beachtung geschenkt hat.

Der Blick auf die Nachbargrundstücke

Die Definition des massgebenden Terrains in der IVHB sieht «Auffangtatbestände» vor für Fälle, in denen der natürlich gewachsene Gelände- verlauf aufgrund früherer Abgrabungen respektive Aufschüttungen nicht mehr festgestellt werden kann. Dann ist auf den natürlichen Gelände- verlauf der Umgebung abzustellen (Ziff. 1.1 Satz 2 Anhang 1 IVHB). Das bedeutet, dass die Überlegungen und Abklärungen, die zuerst auf dem Baugrundstück

getätigt worden sind, auf den umliegenden Grundstücken erfolgen müssen. Es sollen dadurch Rückschlüsse auf das Baugrundstück erfolgen können.

Diese «zweite Stufe» ist aber nur möglich, wenn die Feststellung des massgebenden Terrains auf dem Baugrundstück selbst nicht möglich war. Dies gilt es vorab nachvollziehbar aufzuzeigen. Vorausgesetzt ist zudem, dass die umliegenden Grundstücke sich an einer vergleichbaren Lage befinden. Ansonsten sind keine verlässlichen Rückschlüsse möglich.

Abweichende Terrainfestlegung

Schliesslich kann als weiterer Auffangtatbestand das massgebende Terrain aus planerischen oder erschliessungstechnischen Gründen in einem Planungs- oder im Baubewilligungsverfahren abweichend festgelegt werden (Ziff. 1.1 Satz 3 IVHB). Eine solche abweichende Festlegung des massgebenden Terrains ist vorstellbar bei Hochwassergefahr, einer Gefährdung des Grundwassers oder aus Gründen der Siedlungsentwässerung.

► Weitere mögliche Abweichungsgründe

Ausserdem kommt eine Abweichung vom natürlich gewachsenen Gelände- verlauf aus erschliessungstechnischen Gründen, aus Gründen des Lärmschutzes oder aufgrund einer besseren Einordnung ins Ortsbild in-

frage (IVHB-Erläuterungen vom 3.9.2013 zu Ziff. 1.1). Kann beispielsweise eine Liegenschaft aufgrund der Lage am Hang und der Bauvorschriften (Neigung Tiefgaragenrampe, Höhenvorschriften, hindernisfreie Bauweise etc.) nicht sinnvoll erschlossen werden, so darf «ausnahmsweise» ein anderer Terrain- verlauf als massgebend erklärt werden.

WICHTIGER HINWEIS



Primär entscheidend für die Fest- legung des massgebenden Terrains ist also der natürlich gewachsene Gelände- verlauf der Bauparzelle selbst (im Sinne von Ziff. 1.1 Satz 1 Anhang 1 IVHB). Das Abstellen auf den natürlichen Gelände- verlauf der Umgebung und die abweichende Festlegung des mass- gebenden Terrains im Planungs- oder Baube- willigungsverfahren sollten erst subsidiär zur Anwendung gelangen. Gerade die abweichen- de Festlegung des massgebenden Terrains im Bau- oder Planungsverfahren soll als Ausnah- mebestimmung verstanden und daher restriktiv angewendet werden.

Fazit und Ausblick

Mittlerweile sind 17 Kantone der IVHB bei- getreten. Einfacher ist die Rechtsanwendung mit den neuen Begriffen und Messweisen bis- lang nicht geworden. Ob die Harmonisierung zu Kosteneinsparungen in der Bauwirtschaft geführt hat, kann der Autor nicht beurteilen.

Wenigstens das dritte Ziel des Konkordats, die Vereinheitlichung, sollte jedoch immer noch möglich sein, wenn kantonale Wildwüchse bei der Auslegung der Begriffe möglichst vermie- den werden. Das geht nur, wenn die Ermitt- lung des massgebenden Terrains einheitlich, nach denselben Methoden und Kriterien er- folgt. Hierzu wären Praxishilfen der BPUK und kommentierte Gerichtsentscheide aus den Kantonen wünschenswert. Es liegt im Interes- se aller am Bau Beteiligten, dass sich mög- lichst bald eine gefestigte, einheitliche Praxis zum massgebenden Terrain entwickeln kann.



AUTOR

Michael Fretz ist Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht und für die Pfisterer Fretz AG in Aarau im privaten und öffentlichen Bau- und Immobilien- recht tätig.