

Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 27. September 2011, RRB Nr. 2011/2093

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Unnötige föderalistische Vielfalt der Regelungen	5
1.2 Vermeidbare volkswirtschaftliche Kosten	5
1.3 Rechtsunsicherheit	6
1.4 Druck durch Politik und Öffentlichkeit	6
1.5 Bisherige Ansätze	7
1.6 Auftrag	7
1.7 Rechtsgrundlagen und Rechtswirksamkeit	8
2. Koordination mit den sia-Normen	9
3. Resultate der Vernehmlassung zur IVHB	9
4. Die IVHB knüpft an positive Erfahrungen mit anderen Konkordaten an	11
5. Aufbau und Struktur der IVHB	12
6. Umsetzung ins kantonale Recht	12
7. Aufgaben, Kompetenzen, Organisation: Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen	13
8. Rechtliches zum Abschluss und zur Umsetzung des Konkordates	18
9. Finanzielle und wirtschaftliche Aspekte	19
10. Auswirkungen auf die Gemeinden	19
11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	19
12. Schlussbemerkungen	20
13. Antrag	20
14. Beschlussesentwurf	21

Beilagen

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) vom
22. September 2005

Begriffe und Messweisen (IVHB Anhang 1)

Skizzen (IVHB Anhang 2)

Erläuterungen der einzelnen Definitionen des Anhangs

Kurzfassung

Die Vereinheitlichung der Baubegriffe und Messweisen unter den Kantonen entspricht einem breiten Bedürfnis und ist von volkswirtschaftlichem Interesse. Sachliche Gründe für die unterschiedliche Definition von Begriffen, welche die gleichen Sachverhalte regeln, sind nicht ersichtlich.

Die Regelung des Baupolizeirechts – alle Vorschriften zum Schutze der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit und der Gesundheit bei Bauten und Anlagen – ist Sache der Kantone. Es drängt sich daher auf, die angestrebte Vereinheitlichung der Begriffe in den Kantonen über ein Konkordat zu erreichen. Nur dieses respektiert die geltende Kompetenzabgrenzung Bund-Kantone (Föderalismus) und sichert (bei einem Beitritt aller Kantone) die gewünschte Vereinheitlichung in der ganzen Schweiz.

Verschiedene Vorstösse auf Bundesebene verlangen eine Bundesrahmengesetzgebung oder gar ein Bundesbaugesetz. Davon soll indessen Abstand genommen werden, wenn die Kantone selber in dieser Hinsicht aktiv werden und die gewünschte Harmonisierung herbeiführen. Die Arbeiten innerhalb der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) machen deutlich, dass solche interkantonalen Bestrebungen von den Kantonen breit getragen werden.

Neben den nötigen strukturellen Regelungen im „Haupttext“ des Konkordats werden die Baubegriffe und Messweisen in einem Anhang definiert. Diese sind mit den Arbeiten der Normenvereinigungen abgeglichen. Die Gesetzgebung (Kantone/Gemeinden) kann alle oder nur einen Teil der Begriffe übernehmen. Ausgeschlossen sind jedoch eine bloss teilweise Übernahme und Formulierung von ergänzenden kantonalen Bestimmungen, welche den vereinheitlichten Regelungsgegenständen und damit der Zielsetzung (umfassende Harmonisierung) widersprechen. Schliesslich kann das Konkordat – unter der Voraussetzung, dass alle angeschlossenen Kantone einverstanden sind – derart ergänzt werden, dass für weitere Bereiche (zum Beispiel Planungsbegriffe) eine Harmonisierung erfolgt.

Mit der gesamtschweizerisch einheitlichen Definition von Begriffen und Messweisen wird versucht, den bisherigen, in den Kantonen üblichen Regelungen gerecht zu werden. Das Schwergewicht wird dabei auf jene Regelungsinhalte gelegt, die in den Rahmennutzungsplänen (Zonenplänen) und Baureglementen zur Anwendung kommen: Gebäudedimensionen (Höhe, Längen) und Abstandsregelungen und deren Differenzierung nach Gebäudetypen sowie das Verhältnis von Gebäudegrössen zu Grundstücksflächen (Nutzungsziffern). Gerade solche Bestimmungen sind aber nur gleichzeitig mit der Überprüfung der Nutzungspläne umsetzbar.

Bis jetzt sind der Vereinbarung 8 Kantone beigetreten. Damit ist das Konkordat zustande gekommen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB).

1. Ausgangslage

1.1 Unnötige föderalistische Vielfalt der Regelungen

Die Regelung des Baupolizeirechts – alle Vorschriften zum Schutze der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit und der Gesundheit bei Bauten und Anlagen – ist Sache der Kantone. Zum Baupolizeirecht gehören insbesondere die Baubegriffe und Messweisen.

Die Kantone legen die Grenzabstände, die Gebäudeabstände, die Gebäudelängen und -höhen, die Nutzungsziffern usw. fest. Oft regeln sie die Begriffe und Messweisen in einem kantonalen Erlass und überlassen den Gemeinden die Festlegung der konkret anwendbaren Masse. Einzelne Kantone gehen sogar weiter und überlassen den Gemeinden auch weitgehend die Definition der Begriffe und Messweisen. Dies hat zur Folge, dass im Baurecht nicht überall die gleichen Begriffe verwendet oder identische Begriffe unterschiedlich umschrieben werden. So werden beispielsweise oft die Grenzabstände, die Gebäudehöhen, die Gebäudelänge usw. von Gemeinde zu Gemeinde oder wenigstens von Kanton zu Kanton verschieden definiert und gemessen. Die Gebäudehöhe – nur um ein Beispiel zu nennen – wird in der Schweiz auf 7 verschiedene Weisen gemessen. Vom gewachsenen Terrain, vom Niveaupunkt, vom tiefer gelegenen Terrain aus, nur Geschosse, bis zum Dach etc.

Sachliche Gründe für die vielfältigen Begriffe und Messweisen im Baupolizeirecht, also für eine unterschiedliche Regelung desselben Sachverhalts (Definition und Messweise), sind nicht ersichtlich. Im Gegenteil: Unterschiedliche Regelungen sind mit erheblichen Nachteilen verbunden.

1.2 Vermeidbare volkswirtschaftliche Kosten

Aus volkswirtschaftlicher Sicht bringt die grosse Regelungsvielfalt nur Nachteile. Sie stellt aus Sicht der Bauwilligen ein ernsthaftes Problem dar und kann für die Schweiz zu nicht zu unterschätzenden Nachteilen im internationalen Standortwettbewerb führen. Eine von der Kommission für Technologie und Innovation des Bundes (KTI) in Auftrag gegebene Studie¹⁾ hat deutlich gemacht, dass die Konsequenzen dieser Regelungsvielfalt im formellen Baurecht nicht zu unterschätzen sind.

Investoren können sich überdies nur mit grossem Aufwand eine Vorstellung von der Eignung eines Grundstückes für ihre Bedürfnisse machen, wenn jede Gemeinde oder jeder Kanton zum Beispiel die Gebäudehöhe anders berechnet oder die Bauabstände anders regelt. Schliesslich wird auch der Aufwand für die Behörden grösser. Die Projektierenden und Bauunternehmer müssen sich immer wieder neu in die Spezialitäten des kantonalen und kommunalen Baurechts einarbeiten. Dieser Zustand ist Ursache für viele Unsicherheiten und Fehler bei der Baueingabe und deren Behandlung.

¹⁾ Walter Ott, Rodolfo Keller, Verena Steiner: Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren, Studie im Rahmen des Impulsprogramms „effi bau“ (Effizienzpotenziale in der Schweizer Bauwirtschaft), Studie herausgegeben vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Mai 1998.

1.3 Rechtsunsicherheit

Die Zersplitterung des formellen Baurechts¹⁾ macht dieses zudem schwer überschaubar und bringt es mit sich, dass dauernd an einem Ort die Gesetzgebung revidiert wird. Hinzu kommen unzählige kommunale Reglementsänderungen. Die Vielzahl unterschiedlicher Erlasse und Praktiken sowie die Summe der Revisionen kann für die Wirtschaftsakteure, die mit der Rechtswirklichkeit in mehreren Kantonen leben müssen, ein generelles Klima der Rechtsunsicherheit schaffen.

Gleiche oder ähnliche Rechtsfragen müssen heute in jedem Kanton – obwohl die Begriffe ähnlich, aber eben nicht gleich sind – einzeln geklärt und durch die Verwaltungsgerichte präjudiziell entschieden werden. Dies führt zu einer Erschwerung und Verlängerung der Baubewilligungsverfahren.

1.4 Druck durch Politik und Öffentlichkeit

Kritik an der föderalistischen Ausgestaltung des Baurechts wurde immer wieder vorgebracht. So wurde bereits 1996 die Forderung nach einem Bundesbaurecht erhoben²⁾. Eine weitere Studie aus dem Jahr 2004 relativierte diese Kritik: Von 22 % der KMU-Führungskräfte werden unterschiedliche Bauvorschriften als standortpolitisch hinderlich beurteilt. Eine gleich grosse Gruppe sieht hier allerdings keinen dringlichen Handlungsbedarf³⁾.

Politisch wurde dieses Thema auf Bundesebene durch die parlamentarische Initiative von Nationalrat Rolf Hegetschweiler vom 9. Oktober 1998⁴⁾ thematisiert. Mit dieser Initiative verlangte er zwecks Vereinheitlichung der kantonalen und kommunalen Bauvorschriften die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes. Eine gegebenenfalls notwendige Bundesverfassungsänderung erachtete er – zusammen mit 41 Mitunterzeichnern – angesichts der Wichtigkeit der Materie als gerechtfertigt. Mit gleicher Stossrichtung, aber etwas offener bezüglich der konkreten Form der Umsetzung des Harmonisierungsanliegens, reichte die UREK des Nationalrates am 7. September 1999 eine Motion ein⁵⁾. Damit sollte der Bundesrat beauftragt werden, geeignete Massnahmen zur Vereinheitlichung der kantonalen und kommunalen Bauvorschriften zu treffen. Am 4. Oktober 1999 beschloss der Nationalrat mit 69:64 Stimmen, der Parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Die Motion hingegen wurde – mit dem Willen des Bundesrates – oppositionslos überwiesen. Der Ständerat überwies die Motion am 8. März 2000 in der Form eines Postulates. Es wurde zum Ausdruck gebracht, dass eine Harmonie in die aktuelle Vielfalt gebracht werden sollte. Den Kantonen solle dabei aber eine starke Rolle zukommen. Mit seiner Anfrage vom 1. März 2004⁶⁾ erkundigte sich Nationalrat Philipp Müller nach dem Stand der Harmonisierungsbestrebungen. Dieser Anfrage liess Nationalrat Müller am 4. Oktober 2004 eine Parlamentarische Initiative⁷⁾ folgen, mit der er – unter Vorbehalt der Bestrebungen der Kantone nach einer Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe und Messweisen – Vorschriften des Bundes (gesetzliche Massnahmen und soweit erforderlich verfassungsrechtliche

¹⁾ Anders als beim formellen Baurecht besteht beim materiellen Baurecht eine inhaltliche Begründung für die unterschiedlichen Regelungen, weil eine Bautenvielfalt und örtliche Unterschiede durchaus erwünscht sind.

²⁾ Martin Lendi, Greifen wir kühn nach einem Bundesbaugesetz, SBW, 27.09.1996, Seite 3; Bundesbaugesetz – eine Notwendigkeit, SJZ 97 (2001) Nr. 9 S. 189 ff.; Bauvorhaben zwischen Visionen und Beschwerden, Vortrag an der IMMO-Messe 2004, S. 22 ff.

³⁾ Franz Jaeger, Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schweiz für KMU mit überdurchschnittlichem Erfolgspotenzial, in: die Volkswirtschaft, 3-2004, S. 49 ff.

⁴⁾ 98.439 – Parlamentarische Initiative „Vereinheitlichung des Baurechts“, eingereicht von NR Rolf Hegetschweiler am 09.10.1998.

⁵⁾ 99.3459 – Motion „Vereinheitlichung des Baurechts“, eingereicht von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie UREK-NR am 07.09.1999.

⁶⁾ 04.1001 – Anfrage „Vereinheitlichung des Baurechts“, eingereicht von NR Philippe Müller am 01.03.2004.

⁷⁾ 04.456 – Parlamentarische Initiative „Begriffe und Messweisen in Bau- und Nutzungsvorschriften. Harmonisierung“, eingereicht von NR Philippe Müller am 04.10.2004.

Anpassungen) verlangte, um Begriffe und Messweisen in Bau- und Nutzungsvorschriften formell zu vereinheitlichen.

Auch in den Fachzeitschriften und Medien, sogar in der Boulevardpresse, wurde dieses Thema immer wieder aufgegriffen¹⁾.

Bereits 1997/98 hatte die BPUK gestützt auf eine interne Umfrage²⁾ bei allen Kantonen festgestellt, dass eine interkantonale Harmonisierung der Begriffe und Verfahren im Grundsatz von allen Kantonen gewünscht wird. 20 Kantone begrüßten eine formelle Harmonisierung, 6 wünschten (lediglich) eine enge Zusammenarbeit (insbesondere bei den Verfahren). Ein Bundesbaugesetz indes wurde einhellig abgelehnt.

Als unbestritten darf – wie erwähnt – die Tatsache gelten, dass einheitliches Bauen und einheitliche Gestaltung der Bauten nicht Ziel sein kann und auch nicht darf³⁾. Die Kritik richtet sich demnach gegen die Vielfalt verschiedenartiger Bestimmungen und Definitionen, nicht aber gegen deren Inhalte und auch nicht gegen die Vielfältigkeit der Bauten. Es besteht somit ein ausgewiesenes Bedürfnis nach einer Harmonisierung im formellen Baurecht. Die Harmonisierung der Baubegriffe und Messweisen ist dabei der erste, aber auch zentrale Schritt.

1.5 Bisherige Ansätze

Analoge Bestrebungen zur Erreichung des Ziels der IVHB erfolgten bereits in den Regionen. Am 20. März 1998 hat die Innerschweizer Baudirektoren-Konferenz eine Koordinationsgruppe für baurechtliche Begriffe eingesetzt. Diese empfahl am 22. Oktober 1998 den Abschluss einer Regierungsvereinbarung⁴⁾. Gleichentags fand eine Sitzung der Innerschweizer Baudirektoren-Konferenz statt, an der eine weitergehende und übergreifende Harmonisierung angeregt wurde.

Im April 1997 hatte der Regierungsratsausschuss des Espace Mittelland beschlossen, ein Pilotprojekt zur Harmonisierung des Baupolizeirechts zu lancieren. Am 11. Februar 1999 wurde eine „Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung des Baupolizeirechts im Espace Mittelland“ vorgelegt.

Beide Projekte wurden sistiert, weil einer möglichst gesamtschweizerischen Lösung der Vorzug gegeben werden sollte. Das nun vorgelegte Konkordat nimmt dieses Anliegen auf⁵⁾. Bei den Kantonen und Fachorganisationen stösst das Projekt denn auch auf breite Unterstützung. Eine im ersten Quartal 2003 durchgeführte Konsultation der kantonalen und Gemeindefachleute über die technischen Grundlagen hatte ebenfalls zu durchgehender grundsätzlicher Unterstützung geführt. Das gleiche Ergebnis brachte auch eine Veranstaltung mit den kantonalen Verwaltungs- und Gesetzgebungsspezialisten sowie entsprechenden Fachleuten aus grösseren Gemeinden, die am 21. Juni 2005 in Bern stattfand.

1.6 Auftrag

Die Plenarversammlung der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) vom 26. Juni 2003 in Bern beschloss, einen Konkordatstext auszuarbeiten. Die Hauptversammlung vom 12. September 2003 in Liestal nahm vom Zwischenbericht Kenntnis und forderte

¹⁾ Blick vom 14.01.2004 und im Mai sowie in: Bauwirtschaftsspiegel vom März 2004 (NR Bruno Zuppinger „Vereinfachung und Harmonisierung des Baurechts – ein Gebot der Stunde“). Vgl. dazu auch die Liste im Bericht „Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren, zit. Anm. 1.

²⁾ Interne Umfrage der BPUK vom 18.11.1997, gestützt auf den Beschluss ihrer Hauptversammlung vom 13.11.1997 sowie einem Hearing des Bundesamtes für Konjunkturfragen vom 13.11.1997.

³⁾ Vgl. dazu auch die Antwort des Bundesrates zur Motion NR 5. Oberholzer vom 8. März 2004.

⁴⁾ Bericht der Koordinationsgruppe für baurechtliche Begriffe vom 22. Oktober 1998 zuhanden der Innerschweizer Baudirektoren-Konferenz vom 30. Oktober 1998..

⁵⁾ Gestützt auch auf von der KTI unterstützte Vorarbeiten des „Vereins Normen für die Raumplanung“.

eine schnelle Umsetzung. Die Plenarversammlungen vom 4. März 2004 und 21. April 2005 bestätigten das Harmonisierungsbedürfnis nochmals und begrüßten die Arbeitsfortschritte.

Die Hauptversammlung vom 22. September 2005 genehmigte den Konkordatstext und beschloss, diesen den Kantonen mit entsprechender Aufforderung zur Unterzeichnung vorzulegen.

1.7 Rechtsgrundlagen und Rechtswirksamkeit

a. Baurecht und Baupolizeirecht: kantonale Kompetenz

Die Vorschriften, die das Bauen in der Schweiz beeinflussen, sind historisch gewachsen. Die planungs- und baurechtlichen Vorschriften setzen sich zusammen aus:

- baupolizeilichen Vorschriften der Kantone und Gemeinden zur Wahrung von öffentlichen und schutzwürdigen privaten Interessen bei der Nutzung des Grundeigentums und
- dem Raumplanungsrecht, das mit einer Grundsatzgesetzgebung des Bundes und mit den kantonalen Planungs- und Baugesetzen die geordnete Besiedlung des Raumes und die zweckmässige Nutzung des Bodens regelt.

Für die Belange der Baupolizei sind gemäss geltendem Verfassungsrecht die Kantone zuständig. In diesem Bereich kann der Bund keine Gesetzgebungskompetenzen für sich ableiten und er hat auch keinen diesbezüglichen Verfassungsauftrag. Zur Schaffung einer Bundesbaugesetzgebung oder gar einer schweizerischen Bauordnung fehlt es dem Bund an den verfassungsrechtlichen Kompetenzen.

b. Vereinheitlichung durch Interkantonalen Vertrag

Artikel 48 BV normiert verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Neben der allgemeinen Anerkennung des Rechts der Kantone, Verträge zu schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen, wird ausdrücklich auf die Möglichkeit hingewiesen, dass die Kantone Aufgaben von gemeinsamem Interesse wahrnehmen können. Allerdings hätten die Kantone auch ohne ausdrückliche Erwähnung in der Bundesverfassung die Befugnis, solche Verträge einzugehen, da diese eine Betätigung im Rahmen der kantonalen Kompetenzen darstellen.

Grundsätzlich dürfen die Kantone Vereinbarungen über alle Gegenstände ihres Kompetenzbereiches abschliessen. Das Vertragsrecht der Kantone darf die Kompetenzordnung des Bundes nicht ändern. Das Baurecht und somit auch die Definition von Begriffen und Messweisen liegen im ausschliesslichen Kompetenzbereich der Kantone. Das vorgeschlagene Konkordat ist daher klarerweise zulässig¹⁾.

c. Andere Lösungsansätze

Im Rahmen der Vorarbeiten zur IVHB wurden verschiedene andere Lösungen geprüft, welche vornehmlich auf dem Willen zur gesamtschweizerischen Harmonisierung basieren. Diese Modelle wurden indessen verworfen, weil es ihnen an der genügenden Effizienz fehlen dürfte. Mustergesetze und -verordnungen, Weisungen, Empfehlungen durch die BPUK wären zwar wertvolle Hilfsmittel, dürften aber im vorliegenden Falle

¹⁾ vgl. auch: Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2001, N 1267 ff.

kaum innert nützlicher Frist zum gewünschten Ergebnis führen. Zudem hätten die Kantone diesfalls die Möglichkeit, in erheblichem Masse von den Vorlagen abzuweichen. Es bestünde die Gefahr, dass die kantonalen Parlamente in wesentlichen Bereichen auf dem Weg der Gesetzgebung derartige Abweichungen beschliessen würden. Das zentrale Ziel – die gesamtschweizerische Harmonisierung – würde dann verfehlt.

d. IVHB: einzige wirksame Lösung

Die gemachten Überlegungen zeigen, dass nur eine interkantonale Vereinbarung, welche die Kantone integral übernehmen können, zum Ziel führt.

2. Koordination mit den sia-Normen

Parallel zu den vorliegenden Arbeiten bereitet der sia eine Norm 423 („Gebäudedimensionen und Abstände“) vor, welche aber eine umfassendere Zielsetzung hat und auch Begriffe und Messweisen harmonisieren will, welche nicht Gesetzesbedeutung haben. Mit der entsprechenden Arbeitsgruppe des sia wurden laufend Koordinationsgespräche geführt, so dass die Inhalte völlig miteinander abgeglichen sind. Vorrang hat wegen des Gesetzescharakters allein das vorliegende Konkordat. Wichtig ist die gegenseitige Abstimmung. Diese ist sichergestellt.

Die Norm-sia 423 darf somit keine Definitionen enthalten, welche denjenigen im Konkordat widersprechen. Es können dort die Definitionen und Messweisen des Konkordates wiederholt werden, um (und nur dafür) der Norm einen gesamtheitlichen Anwendungsnutzen zu geben.

3. Resultate der Vernehmlassung zur IVHB

Zusammenfassung der Stellungnahmen zum engeren Konkordatstext (Aufgaben, Kompetenzen, Organisation):

Neben den Kantonen haben sich auch verschiedene Fachorganisationen geäussert. Bei allen wurde das Harmonisierungsziel begrüsst und unterstützt. Die Planerkreise haben sich inhaltlich nur zum Anhang geäussert.

Die Stellungnahmen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Grundsätzliche Zustimmung zur dargestellten Sachlage (Analyse der Situation) und damit auch Bejahung des Harmonisierungsbedarfs. Dieser besteht in erster Linie bei den Bauwilligen (Bauherren, Planer, Architekten und national tätigen Bauunternehmen), wurde aber auch von den Kantonen und Gemeinden bestätigt.
- Zielsetzung, Geltungsbereich und Struktur des Konkordats wurden grossmehrheitlich begrüsst; zu den Verfahren wurden wenige Bemerkungen gemacht. Einzelne Kantone würden eine Bundeslösung bevorzugen, anerkennen aber auch diesbezügliche Vorbehalte. Das interkantonale Organ soll keine Kontakte zu den Gemeinden pflegen; zudem soll ihm keine Sanktionsbefugnis zukommen.
- Ziel soll eine (möglichst) gesamtschweizerische Lösung sein. Zahlreiche Vorbehalte wurden zum Inkrafttreten beim Beitritt von bloss drei Kantonen gemacht (gewünscht wurden mindestens 6 bis 20).
- Ganz eindeutig (mit wenigen markanten Ausnahmen) wurde der Non-self-executing-Umsetzung das Wort geredet.

- Die Umsetzungsfrist wurde teilweise als realistisch angesehen (Minderheit), die Mehrheit der Vernehmlasser verlangte indessen längere Fristen oder 5 Jahre ab Beitritt.
- Von einzelnen Vernehmlassern wurden entweder Ausweitungen oder Kürzungen angeregt.
- Die (grosse) Mehrheit kann sich einen Beitritt vorstellen. Eine grundsätzliche Ablehnung der übergeordneten Sachregelung erfolgte - mit einer Ausnahme - nicht.
- Die Beschränkung auf Begriffe und Messweisen wurde mehrheitlich begrüsst; eine Ausweitung auf Planungsbegriffe wurde zwar von einer (starken) Minderheit angeregt, auf der anderen Seite aber teilweise strikt abgelehnt – grundsätzlich wurde dies als ein möglicher zweiter und langfristiger Schritt angesehen.

Die Vorbringen betreffend Abgrenzung formelles / materielles Recht und Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung werden im Zusammenhang mit den Stellungnahmen zum Anhang beleuchtet. Vielen Vorbringen konnte im eigentlichen Konkordatstext entsprochen werden; im Allgemeinen darf heute festgestellt werden, dass das Resultat der sehr grossen Mehrheit der Meinungen entspricht.

Zusammenfassung der Stellungnahmen zum Anhang (Definition der Begriffe und Messweisen):

Die zum Teil sehr detaillierten und mit konkreten Anpassungsvorschlägen versehenen Stellungnahmen werden nachstehend zusammengefasst dargestellt. Auf die einzelnen konkreten Vorschläge wird hier nicht eingegangen. Die zuständige Expertengruppe hat jede einzelne geprüft und in die Überarbeitung einfließen lassen. Die grundsätzlichen Aussagen betreffen folgende Inhalte:

- Vielfach wurde darauf hingewiesen, dass die Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung, aber vor allem auf die Gemeinden beträchtlich sein werden. Die Umsetzung ins kantonale Recht sei aufwändig, weshalb das Konkordat auf lange Fristen und seltene Revisionen angelegt sein müsse.
- In materieller Hinsicht, d.h. mit Bezug auf die vorgeschlagenen Definitionen und Messweisen, fand das Konkordat vorwiegend Zustimmung; einzelne Kantone brachten indessen grosse inhaltliche Vorbehalte an. So wurde moniert, das Konkordat stelle einen Eingriff in das materielle Recht der Kantone dar.
- Vom legislatorischen Ansatz her wurde zum Teil angeregt, normierte Planungs- und Bau-Module zu definieren, die dann übernommen werden könnten.
- Es sollen Mindest- und Maximalmasse festgelegt werden.
- Es sollen Varianten vorgeschlagen werden.
- Die Berechnungen sollen die heutigen energetischen Anforderungen berücksichtigen.
- Für viele Kantone blieb die Umsetzung noch unklar. Dies insbesondere bezüglich des Umfangs der zu übernehmenden Begriffe und Messweisen (abschliessende Aufzählung, Ergänzungsmöglichkeiten, Umsetzung ins kantonale Recht).

- Zahlreiche Stellungnahmen betrafen die konkrete Definition der einzelnen Begriffe und Messweisen. Schliesslich wurde die Notwendigkeit einzelner Begriffe in Frage gestellt oder es wurden Ergänzungen gewünscht.

Bei der Überarbeitung des Anhangs konnte den Stellungnahmen weitgehend Rechnung getragen werden. Dabei wurden drei Grundsätze beachtet:

- Vereinfachungen erfolgen insoweit, als dadurch die Erreichung des Regelungs- bzw. Harmonisierungsziels nicht gefährdet wird.
- Die materiellen Bestimmungen werden den Kantonen zur individuellen Regelung überlassen.
- Es wird darauf verzichtet, Regelungsvarianten vorzulegen. Den Kantonen (und in der Folge den Gemeinden) bleibt freigestellt, nur Teile der harmonisierten Regelungsgegenstände zu übernehmen. Die nicht angewendeten Regelungen dürfen allerdings nicht durch eigene Definitionen und Messweisen ersetzt werden (vgl. Art. 2 Abs. 2 IVHB).

4. Die IVHB knüpft an positive Erfahrungen mit anderen Konkordaten an

Das vorgelegte Konkordat stützt sich auf positive Erfahrungen im Bereiche der Bauprodukte (IVTH) und indirekt auch des öffentlichen Beschaffungswesens (IVÖB). Diese beiden Konkordate weisen starke volkswirtschaftliche Komponenten auf und sind auch massgebend dadurch fundiert.

Einen ersten Beitrag zur Vereinheitlichung der Vorschriften im Bauwesen leistete die auf den 1. Januar 2001 in Kraft getretene Gesetzgebung über die Bauprodukte¹⁾ und besonders die Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH). Diese ist seit dem 4. Februar 2003 in Kraft. Es sind ihr alle Kantone beigetreten.

Gestützt auf die IVTH wurde es möglich, die Brandschutzvorschriften in Gebäuden in der ganzen Schweiz zu vereinheitlichen²⁾ und diesbezüglich die Anforderungen an Bauwerke zu vereinheitlichen. Dieses Beispiel zeigt, dass gestützt auf ein Konkordat schnell eine gemeinsam getragene und überregionale bzw. gesamtschweizerische Harmonisierung in einem kantonalen Kompetenzbereich gefunden werden kann.

Das vorliegend vorgesehene Konkordat (Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe IVHB) setzt diese Arbeiten fort. Ebenso zeigt es den gemeinsamen Willen des Bundes und der Kantone zur engen Zusammenarbeit. Die rechtliche Federführung verbleibt bei den Kantonen, sie werden aber durch den Bund unterstützt. Die IVHB reiht sich darum ebenfalls in den „New Approach“ gemäss neuer Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen ein und wird zukunftsweisende Auswirkungen haben.

¹⁾ SR 933.0.

²⁾ Brandschutznorm und 18 Brandschutzrichtlinien vom 26.03./08.04.2003. Hrsg. Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen, www.bsvonline.vkf.ch.

5. **Aufbau und Struktur der IVHB**

Die IVHB gliedert sich in zwei Teile:

- Der eigentliche Vereinbarungstext beschränkt sich auf die Kompetenzabgrenzung sowie organisatorische und grundsätzliche Fragen bezüglich Regelung der Umsetzung und Überwachung.
- Die Baubegriffe und Messweisen werden in einem Anhang umschrieben, der integrierender Bestandteil der IVHB bildet. Damit besteht die Möglichkeit des Ausbaus der IVHB auf weitere Bereiche des Baupolizeirechts. Hierzu ist aber der ausdrückliche politische Wille aller beteiligten Kantone erforderlich, die im Rahmen des zuständigen Interkantonalen Organs auch funktionell zusammengeschlossen sind. Indessen müssen gemäss den im Rahmen der Vorarbeiten gewonnenen Erkenntnissen zuerst Erfahrungen mit der konkreten Vereinheitlichung der formellen Baubegriffe und Messweisen gemacht werden. Wenn diese positiv sein sollten, ist eine Ausweitung der Rechtsharmonisierung möglich und denkbar.

6. **Umsetzung ins kantonale Recht**

Die im Anhang zur IVHB aufgeführten Begriffsdefinitionen und Messweisen müssen ins kantonale Recht überführt werden; das Konkordat ist nicht self-executing. Die hierfür gewährte Frist ermöglicht eine Umsetzung im Rahmen der notwendigen periodischen Überprüfung der im Raumplanungsrecht vorgeschriebenen Pläne.

Die Übertragung der Baubegriffe und Messweisen ins kantonale Recht betrifft je nach Kanton nicht nur die Planungs- und Baugesetze, sondern alle Gesetze in denen zum Beispiel Abstände und Baulinien geregelt werden. Das bedeutet also, dass auch Regelungsgegenstände in den Bereichen Umweltschutz, Wasserbau, Wald, Natur-, Landschafts- und Heimatschutz betroffen sein können.

Allerdings müssen die Definitionen und Messweisen gemäss Anhang der IVHB nur insoweit in die kantonale Gesetzgebung übernommen werden als der Regelungsgegenstand im Kanton zur Anwendung kommt oder kommen soll.

Überall dort, wo in den Begriffsdefinitionen auf das zulässige oder ein festgelegtes Mass Bezug genommen wird, bleibt die Autonomie der Kantone erhalten. Sofern ein Kanton die in einer Begriffsdefinition vorgesehene Anrechenbarkeit nicht will, könnte dieses Ziel durch eine entsprechende Bezeichnung des anrechenbaren Anteils erreicht werden.

Beispiel:

Bei der Definition der Baumassenziffer wird erwähnt, dass mehr als zur Hälfte offene Gebäudeteile anteilmässig angerechnet werden sollen. Hier könnte der kantonale Gesetzgeber festlegen, dass dieser Anteil Null ist.

Zahlreiche Definitionen und Messweisen dürften sodann erst wirksam werden, wenn die Nutzungsplanung angepasst worden ist. Dies gilt insbesondere für jene Fälle, bei denen sie den Charakter der Zone bestimmen und somit Regelungsinhalte von Zonenbestimmungen betreffen: Nutzungsziffern, Gebäudelängen, Abstände und Höhen.

Allfällige Konflikte mit den Anliegen der rationellen Energienutzung können ohne weiteres durch Erhöhung der massgebenden Werte gelöst werden. Es gibt Beispiele, wo diesem Dilemma Rechnung getragen wurde, indem mit fiktiven Aussenwandstärken von 25 cm gerechnet wird, auch wenn die effektive Wandstärke höher ist. Die Lösung kann also bei der Festlegung der Masse gefunden werden. Bei Massnahmen zur rationellen Energienutzung kann der einzelne Kanton die massgebenden Werte um das Mass der zusätzlichen Wärmedämmung erhöhen. Er kann auch diesbezüglich Grenzabstände verringern. Das Konkordat hat sich hier allerdings nicht auszusprechen, weil Festlegung der Masse nicht dessen Gegenstand ist. Der einzelne Kanton ist diesbezüglich frei.

7. Aufgaben, Kompetenzen, Organisation: Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen

Der engere Konkordatstext (Kompetenzen und Organisation) besteht aus 8 kurzen Artikeln, nämlich den kompetenzbegründenden und organisatorischen Bestimmungen. Die rechtstechnischen Definitionen für die Baubegriffe und Messweisen werden separat formuliert. Daraus ergibt sich eine Zweiteilung in einen Grundlagenteil und in einen Anhang.

Titel

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)

Der Titel wurde allgemein gefasst. In erster Linie geht es um die Baubegriffe. Dabei werden unter dem Obertitel „Baubegriffe“ auch Planungsgriffe verstanden, wobei letztere nicht Bestandteil des Konkordates bilden. Baubegriffe können schliesslich nicht definiert werden, ohne dass Aussagen zu den Messweisen gemacht werden. Der Titel ist in erster Linie die Umschreibung eines Zieles im Rahmen des Baubereiches.

Artikel 1 Grundsatz

¹Die beteiligten Kantone vereinheitlichen die Baubegriffe und Messweisen in ihrem Planungs- und Baurecht.

²Die vereinbarten Baubegriffe und Messweisen werden in den Anhängen aufgeführt.

Der Zweckartikel (= Grundsatz) hält das Hauptanliegen des Konkordats fest, nämlich die Vereinheitlichung der Begriffe und Messweisen durch die Kantone. Die Formulierung „Planungs- und Baurecht“ trägt dem Umstand Rechnung, dass die meisten Kantone in ihrer Gesetzgebung diesen Ausdruck verwenden und Baubegriffe oft auch Planungstatbestände erfassen. Der Zweckartikel soll allgemein gehalten sein und eine Weiterentwicklung des Konkordats ermöglichen oder zumindest nicht verhindern (auch wenn heute nur die Baubegriffe im engeren Sinne vereinheitlicht werden). Eine Erweiterung der IVHB, zum Beispiel mit Bezug auf die Vereinheitlichung von Planungsgriffen, bedarf immer der Zustimmung aller beteiligten Kantone.

Unter dem Ausdruck „Baubegriff“ werden auch Messweisen verstanden. Baubegriffe können nur einheitlich definiert werden, wenn auch die Messweisen gleich sind. Ein Längebegriff ist also nur dann klar definiert, wenn auch gesagt wird, wie die Länge gemessen wird.

Die einzelnen Begriffe werden in Anhängen definiert. Diese Anhänge sind integrierender Bestandteil der Vereinbarung. Dazu gehören somit auch die Skizzen.

Artikel 2 Pflichten der Kantone

¹Die Kantone übernehmen mit ihrem Beitritt vereinbarte Baubegriffe und Messweisen im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit.

²Die Gesetzgebung darf nicht durch Begriffe und Messweisen ergänzt werden, welche den vereinheitlichten Regelungsgegenständen widersprechen.

³Die Kantone passen ihre Gesetzgebung bis Ende 2012 an. Kantone, welche nach 2010 beitreten, passen ihre Gesetzgebung bis Ende 2015 an und bestimmen die Fristen für deren Umsetzung in der Nutzungsplanung.

Durch den Beitritt zur IVHB verpflichtet sich der beitretende Kanton, seine Gesetzgebung mit Bezug auf die Baubegriffe entsprechend anzupassen. Dies erfolgt im Rahmen der jeweiligen – zum Teil unterschiedlich geregelten – kantonalen Verfahren, in welche die IVHB nicht eingreift.

Der Konkordatstext will nicht in das Gesetzgebungssystem der Kantone eingreifen, sondern „lediglich“ sicherstellen, dass die Begriffe und Messweisen gleich verstanden werden. Wenn sich das Harmonisierungsziel auch auf diese Weise erreichen lässt, können die Kantone indessen auch nur einzelne der im Anhang zur IVHB aufgeführten Begriffe übernehmen. Auf der anderen Seite ist klar, dass seitens der Kantone (inkl. Gemeinden) keine Begriffsdefinitionen vorgenommen werden dürfen, die den in der IVHB vereinheitlichten Regelungsgegenständen und damit der angestrebten Harmonisierung zuwiderlaufen. Dies gilt in gleicher Weise für die in der Nutzungsplanung verwendeten Baubegriffe.

Der Beitritt zur IVHB bedeutet nicht, dass die im Anhang aufgeführten Baubegriffe automatisch zum Bestandteil des kantonalen Rechts würden. Ihre Geltung erlangen sie erst, wenn sie auf dem Weg der kantonalen Gesetzgebung ins kantonale Recht überführt wurden. Dazu wird den Kantonen eine Frist bis zum Jahre 2012, den nach 2010 beigetretenen Kantonen bis 2015, eingeräumt. Diese Frist sollte es allen Kantonen erlauben, ihre eigene Gesetzgebung zeitgerecht anzupassen. Für den Fall, dass die Zeit trotzdem nicht ausreichen würde, räumt die IVHB dem Interkantonalen Organ zudem die Kompetenz ein, den betreffenden Kantonen die Frist für die Anpassung der Gesetzgebung zu erstrecken (Art. 4 Abs. 2 Bst. b IVHB).

Die Kantone haben ferner eine Frist festzulegen, innert derer die Nutzungspläne (Zonenpläne und Baureglemente) überprüft und allenfalls angepasst werden müssen. Sie regeln ferner, ob und allenfalls welche Sondernutzungspläne dieser Überprüfungs- und Anpassungspflicht unterstellt werden. Der Beitritt zum Konkordat löst somit nicht eine Welle von Nutzungsplananpassungen aus. Oder umgekehrt formuliert: Erst wenn die Nutzungspläne überprüft und angepasst werden müssen, was in der Regel im Rhythmus von 10 Jahren zu erfolgen hat, hat diese Überprüfung in Folge des Beitritts zum Konkordat soweit umfassend zu erfolgen, als die Regelungsinhalte des Anhangs zur IVHB betroffen sind. Dann wird sich in vielen Fällen erweisen, dass die neuen Definitionen und Messweisen zur Anpassung der einzelnen Nutzungsziffern und Mindest- bzw. Höchstmasse (Gebäudelänge, Höhenmasse, Mindestabstände) führen.

Nach einem Beitritt und der Umsetzung ins kantonale Recht entsprechen bestehende Gebäude den altrechtlichen Bestimmungen, während bei den neuen Bauten die Baubegriffe und Messweisen gemäss Konkordat zur Anwendung kommen. Diese Tatsache ist keineswegs problematisch, sondern wäre eine Folge auch jeder kantonalen Gesetzesrevision. Ebenso verursacht der Konkordatsbeitritt, bzw. die daraus entstehende Verpflichtung (Art. 2 IVHB) keine besonderen Kosten, welche nicht auch bei einer Gesetzesrevision anfallen würden (ausser marginale Kosten gemäss Art. 5 IVHB).

In der Vernehmlassung wurden nur von vereinzelt Kantonen besondere Probleme für die Umsetzung erwähnt. Demgegenüber signalisierten mehrere Kantone, dass sie vielmehr bereits vor Inkrafttreten des Konkordates (sollte sich dies verzögern) im Rahmen ihrer bereits in Arbeit stehenden Gesetzesrevision die neuen Begriffe und Messweisen übernehmen wollen. Diese Kantone drängen daher auf schnelle Eröffnung des Beitrittsverfahrens.

Artikel 3 Interkantonales Organ

¹Das Interkantonale Organ setzt sich zusammen aus den Mitgliedern der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), deren Kantone an der Vereinbarung beteiligt sind.

²Jeder beteiligte Kanton hat eine Stimme.

³Das Interkantonale Organ ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der beteiligten Kantone vertreten ist. Für Beschlüsse ist eine Dreiviertelmehrheit erforderlich. Änderungen der Vereinbarung bedürfen der Zustimmung aller beteiligten Kantone.

Artikel 3 statuiert das Interkantonale Organ, das für den Vollzug des Konkordates verantwortlich ist (vgl. dazu Art. 4 IVHB). Dieses setzt sich aus je einem Mitglied der Kantonsregierungen der an der Vereinbarung beteiligten Kantone zusammen. Sinnvollerweise stützt sich das Interkantonale Organ auf die BPUK ab, weshalb festgehalten wird, dass die Mitglieder der BPUK (soweit deren Kantone der IVHB beigetreten sind) das Interkantonale Organ bilden. Die BPUK ist als Fachdirektoren-Konferenz bereits heute für das gesamte Bauwesen zuständig. Demnach ist die organisatorische Zusammenlegung folgerichtig. Nicht gesagt werden muss, da sich von sich ergebend und stufengerecht, dass die betreffenden Kantone in der Regel durch den Vorsteher des kantonalen Baudepartements oder der kantonalen Baudirektion (Regierungsmitglied) vertreten werden.

Mit der Aufgabenzuteilung an die BPUK soll die Schaffung eines weiteren Gremiums vermieden werden. Die Aufgaben werden damit faktisch der BPUK (bzw. den Mitgliedern der BPUK, deren Kantone auch der IVHB beigetreten sind) übertragen. Damit wird eine erhebliche organisatorische Vereinfachung erzielt und auf bestehende Strukturen abgestellt. Diese Aufgabenzuteilung hat sich bereits bei der „Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen IVÖB sowie der „Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse IVTH“ bewährt.

Bei Abstimmungen hat jeder Kanton eine Stimme. Die Verfahrensbestimmungen hat das Interkantonale Organ gemäss Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe d selber zu bestimmen.

Artikel 4 Zuständigkeit des Interkantonalen Organs

¹Das Interkantonale Organ vollzieht die Vereinbarung, indem es:

- a. deren Anwendung regelt und die Durchführung durch die Kantone kontrolliert;
- b. seine Tätigkeit mit dem Bund, den Kantonen und den Normenorganisationen koordiniert, um unterschiedliche Baubegriffe und Messweisen im Planungs- und Baurecht von Bund, Kantonen und Gemeinden zu vermeiden;
- c. Kontaktstelle für Bund, Gemeinden,- Normen-, Fach- und Berufsorganisationen ist.

²Es ist überdies zuständig für:

- a. die Änderungen der Vereinbarung;

- b. die Erstreckung der Frist für die Anpassung der Gesetzgebung;
- c. die Erarbeitung und Publikation von Erläuterungen;
- d. den Erlass einer Geschäftsordnung.

Das Interkantonale Organ ist Entscheidungs- und Verwaltungsorgan des Konkordates. Es vollzieht im Auftrag der beteiligten Kantone die Vereinbarung durch Überwachung der Umsetzung und Anwendung in den Kantonen.

Artikel 4 IVHB bringt sodann zum Ausdruck, dass die Vereinheitlichung der Baubegriffe, um erfolgreich zu sein, einer engen Koordination mit den Kantonen – über sie werden auch die Gemeinden einbezogen –, dem Bund und den Normenorganisationen bedarf. Bereits bei der Erarbeitung des Konkordates wurde eng mit dem Bund zusammengearbeitet, der die Schaffung der IVHB massgeblich förderte.

Schliesslich ist es denkbar, dass der Bund in seiner Gesetzgebung (zum Beispiel Umweltschutz, Raumplanung, armasuisse) oder in der internen Normierungsarbeit ebenfalls Baubegriffe definieren will. Eine enge Verbindung Interkantonales Organ – Bundesstellen ist daher im Interesse der Harmonisierung angezeigt. Das Interkantonale Organ steht dem Bund und den betroffenen Organisationen zudem als Kontaktstelle zur Verfügung. Diese können sich damit an eine einzige Instanz wenden und müssen nicht 26 Kantone kontaktieren.

Das Interkantonale Organ kann denn auch die Weiterentwicklung oder allfällige Revision der Bestimmungen vornehmen. Hierzu bedarf es aber der Zustimmung der beteiligten Kantone (diese können ihr Mitglied im Interkantonalen Organ entsprechend ermächtigen oder das vorgesehene Verfahren im Kanton wählen). Für diesen Fall ist – im Unterschied zu den geschäftsleitenden Beschlüssen, für die eine Dreiviertelmehrheit der stimmenden Kantone genügt – Einstimmigkeit aller beteiligten Kantone erforderlich. Das Interkantonale Organ kann somit ohne ausdrückliche Zustimmung die formelle Gesetzgebung der einzelnen Kantone nicht beeinflussen.

Eine Besonderheit regelt Buchstabe b von Absatz 2. Dieser Bestimmung zufolge kann das Interkantonale Organ einem beitretenden Kanton die Frist für die Umsetzung des Konkordates in die kantonale Gesetzgebung erstrecken. Dies kann vor allem dann nötig werden, wenn ein Kanton der IVHB erst kurz vor Ablauf der Frist beitrifft und die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung in der bis Ende 2015 verbleibenden Zeit realistischerweise nicht möglich ist. Eine spezielle, dem jeweiligen Einzelfall Rechnung tragende Regelung muss zudem für jene Kantone gefunden werden, die der IVHB erst nach 2015 beitreten.

Da die IVHB auch eine rechtlich-technische Aufgabe hat (Definition von Baubegriffen) ist es sinnvoll, dem Interkantonalen Organ die Möglichkeit zu geben, fachliche Erläuterungen und andere Dokumentationen zu erarbeiten. Solche Hilfsmittel können nicht nur für die Kantone und Gemeinden, sondern auch für die gesamte Branche von Nutzen sein. Durch seine generelle Überwachung der Anwendung sowie mittels Erläuterungen und Stellungnahmen zu bestimmten Sachverhalten kann das Interkantonale Organ schliesslich eine Basis schaffen, um eine einheitliche Rechtsprechung zu bewirken oder auch den Austausch der mit Bezug auf den Inhalt des Konkordats relevanten Rechtsprechung fördern.

Artikel 4 gibt dem Interkantonalen Organ schliesslich die Kompetenz, seine Tätigkeit selber zu regeln und hierfür die nötigen Strukturen zu schaffen. Mit Absicht wurden hier keine organisatorischen Vorgaben gemacht. Damit können – soweit sich dies als sinnvoll und wünschbar erweist – ein Ausschuss sowie eine Geschäftsstelle eingesetzt werden. Allenfalls kann der Vollzug des Konkordates auch der Geschäftsstelle einer bestehenden Interkantonalen Instanz übertragen werden, zum Beispiel der Geschäftsstelle einer Fachdirektoren-Konferenz wie der BPUK.

Artikel 5 Finanzierung

Die beteiligten Kantone tragen die Kosten des Interkantonalen Organs im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahlen.

Diese Bestimmung entspricht den entsprechenden Regelungen der IVöB, der Interkantonalen Vereinbarung vom 23. Oktober 1998 zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH), der Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen und von verschiedenen Fachdirektorenkonferenzen, unter anderem derjenigen der BPUK.

Die Verwaltungskosten eines Interkantonalen Organs sind in der Regel gering. Besondere Aufgaben wie Erarbeitung von Hilfsmitteln, verstärkte Unterstützung etc. müssten von den beigetretenen Kantonen ausdrücklich beschlossen und dann eben auch finanziert werden.

Artikel 6 Beitritt

Die Kantone treten der Vereinbarung bei, indem sie ihre Beitrittserklärungen dem Interkantonalen Organ übergeben. Vor Inkrafttreten der Vereinbarung übergeben sie diese Erklärung der BPUK.

Diese Regelung entspricht bewährter Praxis. Damit wird bis zum In-Kraft-Treten eine zuständige und kompetente Einreichstelle bezeichnet. Sobald sechs Beitritte erfolgt sind, ist das Interkantonale Organ zu bilden und wird handlungsfähig. Es ist dann massgebende Adresse für die Entgegennahme der Beitrittserklärungen weiterer Kantone.

Artikel 7 Austritt

Die Kantone können auf das Ende eines Kalenderjahres austreten. Der Austritt ist sechs Monate im Voraus dem Interkantonalen Organ schriftlich mitzuteilen.

Ein Konkordat ist ein Vertrag zwischen den Kantonen (Art. 48 BV); wie bei jedem Vertrag muss daher auch hier eine Austrittsmöglichkeit gegeben sein. Eine angemessene Frist ist sechs Monate. Da das Konkordat auf Langfristigkeit ausgelegt ist, sollten Austritte jedoch möglichst vermieden werden.

Artikel 8 Inkrafttreten

Die Vereinbarung tritt in Kraft, sobald ihr sechs Kantone beigetreten sind.

Es ist zweckmässig, dass die IVHB so schnell als möglich wirksam wird. Deshalb soll sie bereits in Kraft treten, wenn ihr sechs Kantone beigetreten sind. Ziel ist der Beitritt aller Kantone. Diese können sich aber – nicht zuletzt wegen der verschiedenen kantonalen Beitrittsverfahren – schrittweise anschliessen. Dieser Weg hat sich bereits bei anderen interkantonalen Verträgen bewährt. Der Anschluss von sechs Kantonen ermöglicht ein baldiges Wirksamwerden bei einer angemessenen Zahl von Kantonen. Die Voraussetzung einer grösseren Zahl von Beitritten würde erfahrungsgemäss bedeuten, dass das Konkordat noch lange nicht Gesetzeskraft erhielte. Eine kleinere Zahl würde der Zielsetzung, dass ein angemessener Teil der schweizerischen Kantone die Harmonisierung unterstützen sollte, widersprechen. Zudem zeigt die Erfahrung, dass einzelne Kantone zuerst das Tätigwerden anderer abwarten.

Gemäss dem Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlung des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PubLG)¹⁾ werden Interkantonale Vereinbarungen weder in der

¹⁾ SR 170.512.

Amtlichen noch in der Systematischen Sammlung des Bundesrechtes publiziert. Damit tritt das Konkordat in Kraft, sobald 6 Beitrittserklärungen bei der BPUK eingetroffen sind. Weitere Beitritte sind rechtsgültig ab Datum des Eingangs der Beitrittserklärung beim Interkantonalen Organ. Vorbehalten bleibt die Meldepflicht beim Bund gemäss Artikel 48 Absatz 3 BV. Diese Meldung erfolgt durch das Interkantonale Organ.

8. Rechtliches zum Abschluss und zur Umsetzung des Konkordates

Gemäss Artikel 72 Absatz 1 der Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1) genehmigt der Kantonsrat - unter Vorbehalt der Volksrechte - die Staatsverträge oder Konkordate, soweit nicht der Regierungsrat durch das Gesetz zum endgültigen Abschluss ermächtigt ist. Eine solche Delegation fehlt. Vielmehr sind die öffentlichen Bauvorschriften im Planungs- und Baugesetz (PBG; BGS 711.1) geregelt. Zwar ermächtigt § 132 PBG den Regierungsrat, zur kantonalen Bauverordnung technische Vorschriften und Ausführungsbestimmungen zu erlassen (Absatz 1); er kann mit andern Kantonen auch Vereinbarungen über technische Vorschriften und die Kontrolle ihrer Einhaltung abschliessen (Absatz 3) und er (der Regierungsrat) hat auch die Vereinheitlichung der Bauvorschriften und die Rationalisierung im Bauwesen zu fördern (Absatz 2). Diese Ermächtigungen beinhalten indessen keine Kompetenz des Regierungsrates, im Bereich der Bauvorschriften ein Konkordat abzuschliessen. Vielmehr ist hierfür der Kantonsrat zuständig, zumal der zufolge des Beitritts zum Konkordat zu ändernde Erlass, nämlich die Kantonale Bauverordnung, auch ein kantonsrätlicher Erlass ist. Es geht nicht darum, zur Kantonalen Bauverordnung technische Vorschriften oder Ausführungsbestimmungen zu erlassen oder mit andern Kantonen darüber Vereinbarungen abzuschliessen, es geht vielmehr darum, die massgeblichen kantonalen Baubegriffe zu ändern. Die mit dem Abschluss des Konkordates eingegangene Verpflichtung dazu obliegt dem Gesetzgeber, also dem Kantonsrat. Der Beitrittsbeschluss des Kantonsrates unterliegt dem obligatorischen Referendum, wenn er mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder zustande kommt (Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d) KV). Andernfalls unterliegt der Beschluss dem fakultativen Referendum (Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b) KV).

Mit dem Beitritt zum Konkordat gelten die neuen Baubegriffe gemäss Anhang 1 des Konkordates nicht per se, sie müssen im kantonalen Recht zuerst umgesetzt werden. Die Kantone haben dazu bis Ende 2012 bzw. 2015 Zeit (Art. 2 Abs. 3 IVHB). Im Kanton Solothurn erfolgt die Umsetzung im Wesentlichen durch Änderung der Kantonalen Bauverordnung. Das kantonale Planungs- und Baugesetz wird - wenn überhaupt - nur marginal betroffen sein, weil die Baubegriffe im Wesentlichen in der Verordnung des Kantonsrates definiert werden. Dabei wird die integrale Einführung der Bestimmungen als „Paket“ nicht zweckmässig sein, zumal (siehe Ziffer 6 hievore) das „Baukastenprinzip“ gilt. Vielmehr gilt es, die neuen Bestimmungen, soweit sie überhaupt als Regelungsgegenstand zur Anwendung kommen, in die Kantonale Bauverordnung (KBV; BGS 711.61) einzubauen. Zudem wird es opportun sein, aus andern Gründen angesagten Revisionsbedarf der KBV gleichzeitig zu erfüllen. Ob dies zu einer Totalrevision der KBV führt, wird sich bei den Gesetzgebungsarbeiten weisen.

Mit der Revision der kantonalen Gesetzgebung ist indessen die Umsetzung nicht perfekt. Zahlreiche Definitionen und Messweisen (siehe Ziffer 6 hievore) haben Auswirkungen auf die Nutzungsplanung (z.B. Ausnützungsziffer, Geschosshöhe, Fassadenhöhe). Sie dürfen deshalb erst wirksam werden, wenn die Nutzungsplanung überprüft und allenfalls angepasst wird. Diese Prüfung erfolgt am besten im Zuge der ohnehin gemäss § 10 Absatz 2 PBG alle 10 Jahre vorzunehmenden Überprüfung der Ortsplanung. In den Übergangsbestimmungen der geänderten KBV wird in Ausführung von Art. 2 Abs. 3 IVHB festzulegen sein, dass

- die Gemeinden diese neuen nutzungsplanrelevanten Begriffe und Messweisen im Rahmen der Ortsplanungsrevisionen zu berücksichtigen und insofern zu überführen haben, dass dies innert einer bestimmten Frist nach Inkrafttreten der geänderten KBV zu geschehen hat

- nach Ablauf dieser Frist die neuen Bestimmungen auf alle danach eingereichten Baugesuche für Neubauten anzuwenden sind.

9. Finanzielle und wirtschaftliche Aspekte

Die finanziellen Auswirkungen des Beitritts zum Konkordat sind marginal und bestehen im Beitrag an die Kosten des interkantonalen Organs gemäss Artikel 5 IVHB.

Die (volks-)wirtschaftlichen Vorteile der (gesamtschweizerischen) Harmonisierung der Baubegriffe sind unter Ziffer 1.2 hievordargestellt.

10. Auswirkungen auf die Gemeinden

Da die Baubegriffe (Definition und Messweisen) bereits heute kantonal einheitlich (in der KBV) geregelt sind, findet durch die Revision - auch indirekt - keine Beschränkung der Gemeindeautonomie statt. Die Gemeinden sind im Rahmen von § 18 Absatz 2 PBG frei, wie sie bei der Umsetzung der neuen Baubegriffe im Rahmen der Ortsplanung reagieren. Die Gemeinden setzen das materielle Planungsrecht im Rahmen des PBG und der Artikel 1 und 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) um. Die Gemeinden werden das anlässlich der ordentlichen Revision der Ortsplanung tun, sodass für sie besondere Kosten und Aufwendungen entfallen.

11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Über die Vorlage wurde vom 5. April 2011 bis 8. Juli 2011 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Es haben sich insgesamt 21 Vernehmlasser daran beteiligt, nämlich: Baumeisterverband Solothurn (1), Bauverwaltungen der Bezirke Solothurn, Lebern, Wasseramt, Thal, Gäu und Olten (2), Einwohnergemeinde Dulliken (3), EDU Kanton Solothurn (4), FDP.Die Liberalen Kanton Solothurn (5), Grüne Kanton Solothurn (6), glp Grünliberale Partei Kanton Solothurn (7), HEV Hauseigentümerverband Kanton Solothurn (8), Einwohnergemeinde Kappel (9), kgv Kantonal-Solothurnischer Gewerbeverband (10), Einwohnergemeinde Lostorf (11), Obergericht des Kantons Solothurn (12), Einwohnergemeinde Oensingen (13), Einwohnergemeinde der Stadt Olten (14), SVP Kanton Solothurn (15), syna – Die Gewerkschaft Regionalsekretariat Solothurn (16), Einwohnergemeinde Stüsslingen (17), usic Regionalgruppe Solothurn (18), VSEG Verband Solothurner Einwohnergemeinden (19), Volkswirtschaftsdepartement (20) und Einwohnergemeinde Wolfwil (21).

Das Ergebnis der Vernehmlassung ist im öffentlichen Regierungsratsbeschluss vom 13. September 2011 (RRB Nr. 2011/1937) detailliert dargestellt und kann kurz wie folgt zusammengefasst werden:

Der Entwurf zum Beitritt zur IVHB fand eine überaus positive Aufnahme. Insbesondere die erwarteten Vorteile der Rechtsvereinheitlichung sowie der Vereinfachung und Beschleunigung von Bewilligungsverfahren bei gleichzeitiger Wahrung einer kantonalen und kommunalen Autonomie bewogen zur grossmehrheitlichen Unterstützung des Beitrittsvorhabens (1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21). Drei Teilnehmer standen dem Vorhaben ablehnend gegenüber (3, 9, 11). Einzelne Vernehmlassungen bezogen sich zudem auf Änderungen am rechtskräftigen Konkordatstext oder auf Forderungen zur Umsetzung der IVHB ins kantonale und kommunale Recht, betrafen jedoch nicht die eigentliche Frage des Beitritts zur IVHB.

12. Schlussbemerkungen

Es besteht ein grosses öffentliches Interesse an der Harmonisierung der Baubegriffe (vgl. Ziffer 1 hievor). Zur Erreichung dieses Zieles ist ein gewisser temporärer Mehraufwand, welcher den Bauherrschaften sowie den kommunalen und kantonalen Behörden durch die Umstellung auf ein neues Baupolizeirecht notwendigerweise entstehen, in Kauf zu nehmen. Die mit der Harmonisierung über das vorliegende Konkordat verbundenen Vorteile einer Rechtsvereinheitlichung ohne Zwangsmassnahmen des Bundes überwiegen deutlich.

13. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

14. **Beschlussesentwurf**

Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 72 und 119 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 27. September 2011 (RRB Nr. 2011/2093), beschliesst:

1. Der Kanton Solothurn tritt der im Anhang wiedergegebenen Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) vom 22. September 2005 bei.
2. Der Regierungsrat wird ermächtigt, die Vereinbarung gegebenenfalls nach Artikel 7 IVHB zu kündigen.
3. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement
 Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (cs/br) (2)
 Amt für Raumplanung
 Amt für Verkehr und Tiefbau
 Amt für Umwelt
 Hochbauamt
 Finanzdepartement
 Volkswirtschaftsdepartement
 Departement für Bildung und Kultur
 Departement des Innern
 Staatskanzlei
 Parlamentsdienste
 GS
 BGS

¹⁾ BGS 111.1.