



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, 6371 Stans, 041 618 79 02,
www.nw.ch

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)

Beitritt des Kantons Nidwalden

Bericht an den Landrat

Titel:	Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.	Klasse:		FreigabeDatum:	28.11.13
Autor:	Urs Achermann	Status:		DruckDatum:	28.11.13
Ablage/Name	bericht_ivhb_beitritt.docx			Registratur:	NWBD.323

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage	4
2.1	Föderalistische Vielfalt der Regelungen	4
2.2	Volkswirtschaftliche Kosten	5
2.3	Rechtsunsicherheit	5
2.4	Druck durch Politik und Öffentlichkeit	5
2.5	Frühere Ansätze zur Harmonisierung	7
3	Grundsätzliches zur IVHB	7
3.1	Zuständigkeit	7
3.2	Form	7
3.3	Erarbeitung durch BPUK	8
3.4	Aufbau und Struktur	8
3.5	Koordination mit sia-Normen	8
3.6	Umsetzung ins kantonale Recht	8
4	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	10
5	Beitrittsverfahren	13
6	Auswirkungen der Vorlage	13
7	Antrag	14

1 Zusammenfassung

Das öffentliche Baurecht ist eine kantonale Aufgabe. Es besteht deshalb gesamtschweizerisch eine grosse Regelungsvielfalt. So verwenden die Kantone für die Ermittlung der Gebäudehöhe nicht weniger als sieben verschiedene Definitionen (mit zahlreichen zusätzlichen Untervarianten). Diese Vielfalt namentlich bei den Begriffen und Messweisen ist unzweckmässig und mit erheblichen Nachteilen verbunden, sind doch Baufachleute, Bauunternehmen und Investoren vielfach nicht nur lokal oder regional tätig. Einheitliche Baubegriffe und Messweisen erleichtern und verbessern daher namentlich die Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Kantone und Gemeinden spürbar.

Kritik von Verbänden und der Öffentlichkeit an den föderalistischen Regelungen sowie verschiedene Vorstösse auf Bundesebene, die eine Bundesrahmengesetzgebung oder gar ein Bundesbaugesetz forderten, veranlassten die Kantone, eine Vereinheitlichung der Begriffe über ein Konkordat anzustreben. Nur ein solches respektiert die geltende Kompetenzabgrenzung Bund-Kantone. Nach gut zweijähriger Vorarbeit verabschiedete die BPUK an ihrer Hauptversammlung vom 22. September 2005 die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB). Die Vereinbarung ist mit dem Beitritt des Kantons Thurgau als sechstem Kanton – neben Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Fribourg und Graubünden – und damit dem Erreichen der minimal erforderlichen Beitritte am 26. November 2010 in Kraft getreten. In der Zwischenzeit sind diesem Konkordat auch die Kantone Neuenburg, Schaffhausen, Uri, Solothurn und Obwalden beigetreten.

Neben den nötigen strukturellen Regelungen im „Haupttext“ des Konkordats werden die Baubegriffe und Messweisen in einem Anhang definiert. Diese sind inhaltlich mit den SIA-Normen 421 (Nutzungsziffern) und 423 (Gebäudedimensionen und Abstände) abgestimmt. Die Gesetzgebung (Kantone/Gemeinden) kann alle oder nur einen Teil der Begriffe übernehmen. Ausgeschlossen sind jedoch eine bloss teilweise Übernahme eines Begriffs und die Formulierung von ergänzenden kantonalen Bestimmungen, welche den vereinheitlichten Regelungsgegenständen und damit der Zielsetzung (umfassende Harmonisierung) widersprechen.

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).

2 Ausgangslage

2.1 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 die Grenzabstände, die Gebäudehöhen, die Gebäudelänge usw. von Gemeinde zu Gemeinde, von Kanton zu Kanton verschieden definiert und gemessen. Die Gebäudehöhe beispielsweise wird in der Schweiz auf sieben 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 Baupolizei-recht, also für eine unterschiedliche Regelung desselben Sachverhalts (Definition und Messweise), sind nicht ersichtlich. Im Gegenteil: Unterschiedliche Regelungen sind mit erheblichen Nachteilen verbunden.

2.2 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 Standort-wettbewerb führen. Eine von der Kommission für Technologie und Innovation des Bundes (KTI) in Auftrag gegebene Studie¹ hat deutlich gemacht, dass die Kon-sequenzen dieser Regelungsvielfalt im formellen Baurecht nicht zu unterschätzen sind.

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

2.3 Rechtsunsicherheit

Die Zersplitterung des formellen Baurechts² macht dieses zudem schwer über-schaubar und bringt es mit sich, dass dauernd irgendwo die Gesetzgebung revi-dierte wird. Hinzu kommen unzählige kommunale Reglementsänderungen. Die Vielzahl unterschiedlicher Erlasse und Praktiken sowie die Summe der Revisio-nen 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 Rechtsmittelinstanzen präjudiziell entschieden werden. Dies führt zu einer Er-schwerung und Verlängerung der Baubewilligungsverfahren.

2.4 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

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 Techno-logie, Mai 1998.

² 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.

erhoben³. Eine weitere Studie aus dem Jahr 2004 relativierte diese Kritik: Von 22% der KMU-Führungskräfte wurden unterschiedliche Bauvorschriften als standortpolitisch hinderlich beurteilt. Eine gleich grosse Gruppe sah hier allerdings keinen dringlichen Handlungsbedarf⁴.

Politisch wurde dieses Thema auf Bundesebene durch die parlamentarische Initiative von Nationalrat Rolf Hegetschweiler vom 9. Oktober 1998⁵ thematisiert. Mit dieser Initiative verlangte der Initiant 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 ein⁶. 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 2004⁷ erkundigte sich Nationalrat Philipp Müller nach dem Stand der Harmonisierungsbestrebungen. Dieser Anfrage liess Nationalrat Müller am 4. Oktober 2004 eine Parlamentarische Initiative⁸ 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 Anpassungen) verlangte, um Begriffe und Messweisen in Bau- und Nutzungsvorschriften formell zu vereinheitlichen.

Bereits 1997/98 hatte die BPUK gestützt auf eine interne Umfrage⁹ bei allen Kantonen festgestellt, dass eine interkantonale Harmonisierung der Begriffe und Verfahren im Grundsatz von allen Kantonen gewünscht wird. 20 Kantone begrüsst eine formelle Harmonisierung, 6 wünschten (lediglich) eine enge Zusammenarbeit (insbesondere bei den Verfahren). Ein Bundesbaugesetz indes wurde einheitlich abgelehnt.

Als unbestritten darf die Tatsache gelten, dass einheitliches Bauen und einheitliche Gestaltung der Bauten nicht Ziel sein kann und auch nicht darf¹⁰. Die Kritik richtet sich demnach gegen die Vielfalt verschiedenartiger Bestimmungen und Definitionen, nicht aber gegen deren Inhalte und auch nicht gegen die Vielfältig-

³ 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.

⁴ Franz Jaeger, Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schweiz für KMU mit überdurchschnittlichem Erfolgspotenzial, in: die Volkswirtschaft, 3-2004, S. 49 ff.

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

⁶ 99.3459 – Motion „Vereinheitlichung des Baurechts“, eingereicht von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie UREK-NR am 07.09.1999.

⁷ 04.1001 – Anfrage „Vereinheitlichung des Baurechts“, eingereicht von NR Philippe Müller am 01.03.2004.

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

⁹ 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.

¹⁰ Vgl. dazu auch die Antwort des Bundesrates zur Motion NR S. Oberholzer vom 8. März 2004.

keit 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.

2.5 Frühere Ansätze zur Harmonisierung

Analoge Bestrebungen zur Erreichung des Ziels der IVHB erfolgten bereits in den Regionen. Am 20. März 1998 hatte die Innerschweizer Baudirektoren-Konferenz eine Koordinationsgruppe für baurechtliche Begriffe eingesetzt. Diese empfahl am 22. Oktober 1998 den Abschluss einer Regierungsvereinbarung¹¹. Gleichen tags 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 vorliegende Konkordat nimmt dieses Anliegen auf.

3 Grundsätzliches zur IVHB

3.1 Zuständigkeit

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.

3.2 Form

Art. 48 der Bundesverfassung 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.

¹¹ Bericht der Koordinationsgruppe für baurechtliche Begriffe vom 22. Oktober 1998 zuhanden der Innerschweizer Baudirektoren-Konferenz vom 30. Oktober 1998.

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 vorliegende Konkordat ist daher klarerweise zulässig.

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 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.

3.3 Erarbeitung durch BPUK

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

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

3.4 Aufbau und Struktur

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.

3.5 Koordination mit sia-Normen

Parallel zu den Arbeiten am Konkordat bereitete der sia eine Norm 423 („Gebäudedimensionen und Abstände“) vor, welche aber eine umfassendere Zielsetzung hatte und auch Begriffe und Messweisen harmonisieren wollte, 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.

3.6 Umsetzung ins kantonale Recht

Die im Anhang zur IVHB aufgeführten Begriffsdefinitionen und Messweisen müssen ins kantonale Recht überführt werden; das Konkordat ist nicht direkt an-

wendbar (self-executing). Im Kanton Nidwalden erfolgt dies durch den neuen Art. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1).

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.

Beispiel: Wenn eine Gebäudehöhe nirgends (in keiner Gemeinde, das heisst in keiner Bauordnung und in keinem Sondernutzungsplan) über die Geschosshöhe geregelt werden soll und darf, so kann auf die Regelung betreffend Geschosshöhe verzichtet werden.

Andererseits darf der Kanton (und die Gemeinden) keine Begriffe einführen oder Begriffsdefinitionen vornehmen, die den in der IVHB vereinheitlichten Regelungsgegenständen formell oder inhaltlich widersprechen.

Beispiel: Weder darf die Gesamthöhe nur bis unter die Dachkonstruktion gemessen werden noch darf ein neuer Begriff „Gebäudehöhe“ zur Messung der gesamten Höhe eines Gebäudes eingeführt werden.

In Art. 2 Abs. 2 PBG werden die Begriffe aufgezählt, die in Nidwalden zur Anwendung gelangen sollen. Es sind dies:

1. massgebendes Terrain (Ziff. 1.1);
2. Gebäude (Ziff. 2.1);
3. Kleinbauten (Ziff. 2.2);
4. unterirdische Bauten (Ziff. 2.4);
5. Unterniveaubauten (Ziff. 2.5);
6. Fassadenflucht (Ziff. 3.1);
7. projizierte Fassadenlinie (Ziff. 3.3);
8. Gebäudelänge (Ziff. 4.1);
9. Gebäudebreite (Ziff. 4.2);
10. Gesamthöhe (Ziff. 5.1);
11. lichte Höhe (Ziff. 5.4);
12. Grenzabstand (Ziff. 7.1);
13. Gebäudeabstand (Ziff. 7.2);
14. Baulinien (Ziff. 7.3);
15. anrechenbare Grundstücksfläche (Ziff. 8.1);
16. Überbauungsziffer einschliesslich anrechenbare Gebäudefläche (Ziff. 8.4);
17. Grünflächenziffer (Ziff. 8.5).

Falls im Verlaufe der Zeit zusätzliche Begriffe eingeführt werden sollen oder nicht (mehr) verwendete Begriffe entfallen, kann dies durch eine Ergänzung bzw. Streichung in Art. 2 Abs. 2 PBG geschehen; eine Anpassung des Konkordats ist nicht erforderlich.

Überall dort, wo in den Begriffsdefinitionen auf das zulässige oder ein festgelegtes Mass Bezug genommen wird, bleibt die Autonomie der Kantone erhalten.

Beispiel: Bei der Definition der Kleinbauten (Anhang 1 Ziff. 2.2) wird auf die zulässigen Masse verwiesen. Hier kann der kantonale Gesetzgeber festlegen, wie gross diese Masse sein sollen.

Die zulässigen Masse nach der IVHB werden in Art. 3 PBG definiert.

4 Erläuterungen zu den 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

Der Titel wurde allgemein gefasst. In erster Linie geht es um die Baubegriffe. Dabei werden unter dem Obertitel „Baubegriffe“ auch Planungs-begriffe 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.

Art. 1 Grundsatz

Dieser Artikel 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 Konkordates ermöglichen oder zumindest nicht verhindern (auch wenn vorerst nur die Baubegriffe im engeren Sinne vereinheitlicht werden sollen). Eine Erweiterung der IVHB, zum Beispiel mit Bezug auf die Vereinheitlichung von Planungs-begriffen, 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 im Anhang 1 definiert. Dieser Anhang ist integrierender Bestandteil der Vereinbarung. Dazu gehören somit auch die Skizzen in Anhang 2.

Art. 2 Pflichten der Kantone

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 wurde den Kantonen ursprünglich eine Frist

bis spätestens zum Jahre 2012 eingeräumt. Gemäss angepasster Fassung der IVHB haben Kantone, welche nach 2010 beitreten, ihre Gesetzesbestimmungen bis Ende 2015 anzupassen. Zudem räumt die IVHB dem Interkantonalen Organ die Kompetenz ein, dem betreffenden Kanton die Frist für die Anpassung der Gesetzgebung zu erstrecken (Art. 4 Abs. 2 lit. 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. Dies erfolgt in Art. 178 PBG.

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 unproblematisch und wäre eine Folge auch jeder kantonalen Gesetzesrevision.

Art. 3 Interkantonales Organ

Art. 3 statuiert das Interkantonale Organ (IOHB), 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. Für Nidwalden wird Baudirektor Hans Wicki Mitglied des IOHB 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“¹² sowie der „Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse IVTH“¹³ bewährt.

Bei Abstimmungen hat jeder Kanton eine Stimme. Die Verfahrensbestimmungen hat das Interkantonale Organ gemäss Art. 4 Abs. 2 lit. d selber zu bestimmen.

Art. 4 Zuständigkeiten des Interkantonalen Organs

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

Art. 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

¹² vgl. www.bpuk.ch

¹³ vgl. www.bpuk.ch

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 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 Abs. 2 lit. b. Dieser Bestimmung zufolge kann das Interkantonale Organ einem beitretenden Kanton die Frist für die Umsetzung des Konkordates in die kantonale Gesetzgebung erstrecken. Eine spezielle, dem jeweiligen Einzelfall Rechnung tragende Regelung muss 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 (z.B. Erläuterungen). 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.

Art. 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. Der Vollzug des Konkordates wurde inzwischen der Geschäftsstelle der BPUK übertragen.

Art. 5 Finanzierung

Diese Bestimmung entspricht den entsprechenden Regelungen der IVöB, der 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.

Art. 6 Beitritt

Diese Regelung entspricht bewährter Praxis. Nachdem sechs Beitritte erfolgt sind, wurde das Interkantonale Organ gebildet und wurde handlungsfähig. Es ist nun massgebende Adresse für die Entgegennahme der Beitrittserklärungen weiterer Kantone.

Art. 7 Austritt

Ein Konkordat ist ein Vertrag zwischen den Kantonen (Art. 18 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.

Art. 8 Inkrafttreten

Nachdem ihr sechs Kantone beigetreten sind, ist die IVHB in Kraft getreten. 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.

Gemäss dem Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlung des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PubLG; SR 170.512) werden Interkantonale Vereinbarungen weder in der Amtlichen noch in der Systematischen Sammlung des Bundesrechtes publiziert. Damit trat das Konkordat in Kraft, nachdem 6 Beitrittserklärungen bei der BPUK eingetroffen waren. Weitere Beitritte sind rechtsgültig ab Datum des Eingangs der Beitrittserklärung beim Interkantonalen Organ. Vorbehalten bleibt die Meldepflicht beim Bund gemäss Art. 48 Abs. 3 BV. Diese Meldung erfolgt durch das Interkantonale Organ.

5 Beitrittsverfahren

Ein eigentliches Vernehmlassungsverfahren zum Beitritt zur IVHB fand nicht statt, jedoch war der Beitritt Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens zum Planungs- und Baugesetz. Im Rahmen dieser Vernehmlassung wurde der Beitritt zur IVHB einhellig begrüsst und von keiner Seite in Frage gestellt.

Gemäss Art. 60 Abs. 2 der Kantonsverfassung genehmigt der Landrat interkantonale Verträge mit rechtsetzendem Inhalt. Ferner sieht Art. 52a Abs. 1 Ziff. 1 vor, dass vom Landrat genehmigte interkantonale Vereinbarungen dem fakultativen Referendum unterstehen.

Der Beitritt kann nur gesamtheitlich und ohne Vorbehalt erfolgen. Änderungen des vorliegenden Vereinbarungstextes sind nicht möglich.

6 Auswirkungen der Vorlage

Die Verwendung einheitlicher Begriffe und Messweisen in den von der Vereinbarung erfassten Bereichen schafft Klarheit und Rechtssicherheit für Baufachleute, Bauunternehmen und Investoren, aber auch für die zuständigen Stellen von Kantonen und Gemeinden. Dies gilt umso mehr, als die im Konkordat verwendeten Begriffe und Messweisen inhaltlich mit den SIA-Normen 421 (Nutzungsziffern) und 423 (Gebäudedimensionen und Abstände) abgestimmt sind. Die mit der IVHB in die Wege geleitete Harmonisierung der Baubegriffe und Messweisen entspricht daher zweifellos einem breiten Bedürfnis, zumal sich dadurch erhebliche Rationalisierungsgewinne erzielen und Planungsaufwendungen abbauen lassen. Die daraus resultierenden Kosteneinsparungen sind nicht nur von hohem volkswirtschaftlichem Nutzen, sondern dürften sich auch positiv auf die Wirtschaftsentwicklung auswirken.

Der Konkordatsbeitritt beziehungsweise die daraus entstehende Verpflichtung (Art. 2 IVHB) verursacht keine besonderen Kosten, welche nicht auch bei einer Gesetzesrevision anfallen würden. Die Kosten für den Vollzug gemäss Art. 5 IVHB sind marginal und belaufen sich für den Kanton nach Auskunft der BPUK auf rund 450 Franken pro Jahr (sinkend bei weiteren Beitritten).

7 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, auf die Vorlage einzutreten und unter dem Vorbehalt der rechtsgültigen Verabschiedung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) zu beschliessen.

Stans, 26. November 2013

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Yvonne von Deschwanden

Landschreiber

Hugo Murer