

Antrag des Regierungsrates vom 29. Januar 2014

5058

**Gesetz
über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung
über die Harmonisierung der Baubegriffe**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Januar 2014,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

§ 1. Der Kanton Zürich tritt der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) vom 22. September 2005 bei.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Anhang

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)

(vom 22. September 2005)

- Grundsatz **Art. 1** ¹ Die beteiligten Kantone vereinheitlichen die Baubegriffe und Messweisen in ihrem Planungs- und Baurecht.
- ² Die vereinbarten Baubegriffe und Messweisen werden in den Anhängen aufgeführt.
- Pflichten der Kantone **Art. 2** ¹ Die Kantone übernehmen mit ihrem Beitritt vereinbarte Baubegriffe und Messweisen im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit.
- ² Die Gesetzgebung darf nicht durch Baubegriffe und Messweisen ergänzt werden, welche den vereinheitlichten Regelungsgegenständen widersprechen.
- ³ Die 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.
- Interkantonales Organ **Art. 3** ¹ Das Interkantonale Organ setzt sich zusammen aus den Mitgliedern der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), deren Kantone an der Vereinbarung beteiligt sind.
- ² Jeder beteiligte Kanton hat eine Stimme.
- ³ Das 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.
- Zuständigkeiten des Interkantonalen Organs **Art. 4** ¹ Das 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.

² Es 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.

Art. 5 Die beteiligten Kantone tragen die Kosten des Interkantonalen Organs im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahlen. Finanzierung

Art. 6 Die Kantone treten der Vereinbarung bei, indem sie ihre Beitrittserklärung dem Interkantonalen Organ übergeben. Vor Inkrafttreten der Vereinbarung übergeben sie diese Erklärung der BPUK. Beitritt

Art. 7 Die Kantone können auf das Ende eines Kalenderjahres austreten. Der Austritt ist sechs Monate im Voraus dem Interkantonalen Organ schriftlich mitzuteilen. Austritt

Art. 8 Diese Vereinbarung tritt in Kraft, sobald ihr sechs Kantone beigetreten sind. Inkrafttreten

Beschlossen von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) am 22. September 2005 und dem Interkantonalen Organ über die Harmonisierung der Baubegriffe (IOHB) am 26. November 2010.

Anhang 1

Begriffe und Messweisen

1. Terrain

1.1 Massgebendes Terrain

Als massgebendes Terrain gilt der natürlich gewachsene Gelände-verlauf. Kann dieser infolge früherer Abgrabungen und Aufschüttun-gen nicht mehr festgestellt werden, ist vom natürlichen Gelände-verlauf der Umgebung auszugehen. Aus planerischen oder erschliessungstech-nischen Gründen kann das massgebende Terrain in einem Planungs-oder im Baubewilligungsverfahren abweichend festgelegt werden.

2. Gebäude

2.1 Gebäude

Gebäude sind ortsfeste Bauten, die zum Schutz von Menschen, Tieren oder Sachen eine feste Überdachung und in der Regel weitere Abschlüsse aufweisen.

2.2 Kleinbauten

Kleinbauten sind freistehende Gebäude, die in ihren Dimensionen die zulässigen Masse nicht überschreiten und die nur Nebennutz-flächen enthalten.

2.3 Anbauten

Anbauten sind mit einem anderen Gebäude zusammengebaut, über-schreiten in ihren Dimensionen die zulässigen Masse nicht und enthal-ten nur Nebennutzflächen.

2.4 Unterirdische Bauten

Unterirdische Bauten sind Gebäude, die, mit Ausnahme der Er-schliessung sowie der Geländer und Brüstungen, vollständig unter dem massgebenden, respektive unter dem tiefer gelegten Terrain liegen.

2.5 Unterniveaubauten

Unterniveaubauten sind Gebäude, die höchstens bis zum zulässigen Mass über das massgebende, respektive über das tiefer gelegte Terrain hinausragen.

3. Gebäudeteile

3.1 Fassadenflucht

Die Fassadenflucht ist die Mantelfläche, gebildet aus den lotrechten Geraden durch die äussersten Punkte des Baukörpers über dem massgebenden Terrain: Vorspringende und unbedeutend rückspringende Gebäudeteile werden nicht berücksichtigt.

3.2 Fassadenlinie

Die Fassadenlinie ist die Schnittlinie von Fassadenflucht und massgebendem Terrain.

3.3 Projizierte Fassadenlinie

Die projizierte Fassadenlinie ist die Projektion der Fassadenlinie auf die Ebene der amtlichen Vermessung.

3.4 Vorspringende Gebäudeteile

Vorspringende Gebäudeteile ragen höchstens bis zum zulässigen Mass (für die Tiefe) über die Fassadenflucht hinaus und dürfen – mit Ausnahme der Dachvorsprünge – das zulässige Mass (für die Breite), beziehungsweise den zulässigen Anteil bezüglich des zugehörigen Fassadenabschnitts, nicht überschreiten.

3.5 Rückspringende Gebäudeteile

Rückspringende Gebäudeteile sind gegenüber der Hauptfassade zurückversetzt.

4. Längenbegriffe, Längenmasse

4.1 Gebäudelänge

Die Gebäudelänge ist die längere Seite des flächenkleinsten Rechtecks, welches die projizierte Fassadenlinie umfasst.

4.2 Gebäudebreite

Die Gebäudebreite ist die kürzere Seite des flächenkleinsten Rechtecks, welches die projizierte Fassadenlinie umfasst.

5. Höhenbegriffe, Höhenmasse

5.1 Gesamthöhe

Die Gesamthöhe ist der grösste Höhenunterschied zwischen dem höchsten Punkt der Dachkonstruktion und den lotrecht darunter liegenden Punkten auf dem massgebenden Terrain.

5.2 Fassadenhöhe

Die Fassadenhöhe ist der grösste Höhenunterschied zwischen der Schnittlinie der Fassadenflucht mit der Oberkante der Dachkonstruktion und der dazugehörigen Fassadenlinie.

5.3 Kniestockhöhe

Die Kniestockhöhe ist der Höhenunterschied zwischen der Oberkante des Dachgeschossbodens im Rohbau und der Schnittlinie der Fassadenflucht mit der Oberkante der Dachkonstruktion.

5.4 Lichte Höhe

Die lichte Höhe ist der Höhenunterschied zwischen der Oberkante des fertigen Bodens und der Unterkante der fertigen Decke bzw. Balkenlage, wenn die Nutzbarkeit eines Geschosses durch die Balkenlage bestimmt wird.

6. Geschosse

6.1 Vollgeschosse

Vollgeschosse sind alle Geschosse von Gebäuden ausser Unter-, Dach- und Attikageschosse.

Bei zusammengebauten Gebäuden und bei Gebäuden, die in der Höhe oder in der Situation gestaffelt sind, wird die Vollgeschoszahl für jeden Gebäudeteil bzw. für jedes Gebäude separat ermittelt.

6.2 Untergeschosse

Untergeschosse sind Geschosse, bei denen die Oberkante des fertigen Bodens, gemessen in der Fassadenflucht, im Mittel höchstens bis zum zulässigen Mass über die Fassadenlinie hinausragt.

6.3 Dachgeschosse

Dachgeschosse sind Geschosse, deren Kniestockhöhen das zulässige Mass nicht überschreiten.

6.4 Attikageschosse

Attikageschosse sind auf Flachdächern aufgesetzte, zusätzliche Geschosse. Das Attikageschoss muss bei mindestens einer ganzen Fassade gegenüber dem darunter liegenden Geschoss um ein festgelegtes Mass zurückversetzt sein.

7. Abstände und Abstandsbereiche

7.1 Grenzabstand

Der Grenzabstand ist die Entfernung zwischen der projizierten Fassadenlinie und der Parzellengrenze.

7.2 Gebäudeabstand

Der Gebäudeabstand ist die Entfernung zwischen den projizierten Fassadenlinien zweier Gebäude.

7.3 Baulinien

Baulinien begrenzen die Bebauung und dienen insbesondere der Sicherung bestehender und geplanter Anlagen und Flächen sowie der baulichen Gestaltung.

7.4 Baubereich

Der Baubereich umfasst den bebaubaren Bereich, der abweichend von Abstandsvorschriften und Baulinien in einem Nutzungsplanverfahren festgelegt wird.

8. Nutzungsziffern

8.1 Anrechenbare Grundstücksfläche

Zur anrechenbaren Grundstücksfläche (aGSF) gehören die in der entsprechenden Bauzone liegenden Grundstücksflächen bzw. Grundstücksteile.

Die Flächen der Hauszufahrten werden angerechnet.

Nicht angerechnet werden die Flächen der Grund-, Grob- und Feinerschliessung.

8.2 Geschossflächenziffer¹

Die Geschossflächenziffer (GFZ) ist das Verhältnis der Summe aller Geschossflächen (GF) zur anrechenbaren Grundstücksfläche.

Die Summe aller Geschossflächen besteht aus folgenden Komponenten:

- Hauptnutzflächen HNF
- Nebennutzflächen NNF
- Verkehrsflächen VF
- Konstruktionsflächen KF
- Funktionsflächen FF

Nicht angerechnet werden Flächen, deren lichte Höhe unter einem vom Gesetzgeber vorgegebenen Mindestmass liegt.

$$\text{Geschossflächenziffer} = \frac{\text{Summe aller Geschossflächen}}{\text{anrechenbare Grundstücksfläche}} \qquad \text{GFZ} = \frac{\Sigma \text{GF}}{\text{aGSF}}$$

¹ Dieser Begriff wird nicht übernommen (vgl. Beschluss des Interkantonalen Organs Harmonisierung Baubegriffe zur Ausnahmeregelung «Ausnutzungsziffer – Geschossflächenziffer» vom 15. Januar 2009).

8.3 Baumassenziffer

Die Baumassenziffer (BMZ) ist das Verhältnis des Bauvolumens über dem massgebenden Terrain (BVm) zur anrechenbaren Grundstücksfläche.

Als Bauvolumen über dem massgebenden Terrain gilt das Volumen des Baukörpers in seinen Aussenmassen.

Die Volumen offener Gebäudeteile, die weniger als zur Hälfte durch Abschlüsse (beispielsweise Wände) umgrenzt sind, werden zu einem festgelegten Anteil angerechnet.

$$\text{Baumassenziffer} = \frac{\text{Bauvolumen über massgebendem Terrain}}{\text{anrechenbare Grundstücksfläche}} \quad \text{BMZ} = \frac{\text{BVm}}{\text{aGSF}}$$

8.4 Überbauungsziffer

Die Überbauungsziffer (ÜZ) ist das Verhältnis der anrechenbaren Gebäudefläche (aGbF) zur anrechenbaren Grundstücksfläche.

$$\text{Überbauungsziffer} = \frac{\text{anrechenbare Gebäudefläche}}{\text{anrechenbare Grundstücksfläche}} \quad \text{ÜZ} = \frac{\text{aGbF}}{\text{aGSF}}$$

Als anrechenbare Gebäudefläche gilt die Fläche innerhalb der projizierten Fassadenlinie.

8.5 Grünflächenziffer

Die Grünflächenziffer (GZ) ist das Verhältnis der anrechenbaren Grünfläche (aGrF) zur anrechenbaren Grundstücksfläche.

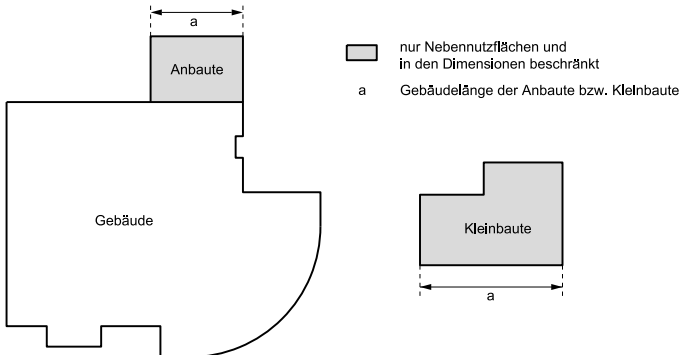
Als anrechenbare Grünfläche gelten natürliche und/oder bepflanzte Bodenflächen eines Grundstücks, die nicht versiegelt sind und die nicht als Abstellflächen dienen.

$$\text{Grünflächenziffer} = \frac{\text{anrechenbare Grünfläche}}{\text{anrechenbare Grundstücksfläche}} \quad \text{GZ} = \frac{\text{aGrF}}{\text{aGSF}}$$

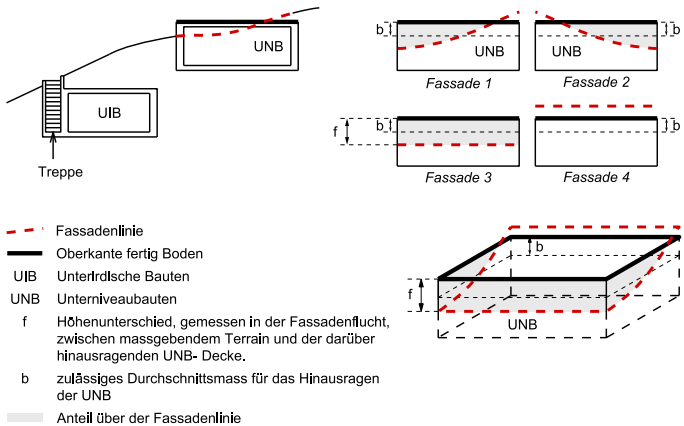
Anhang 2

Skizzen

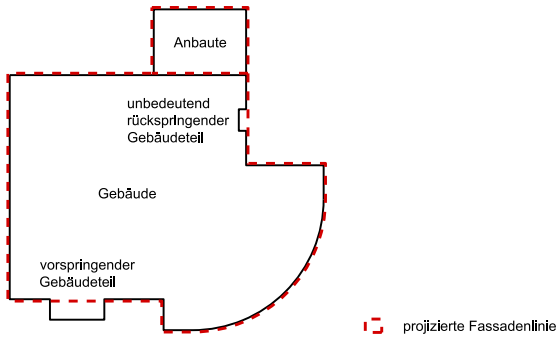
Zu Ziffer 2: GEBÄUDE

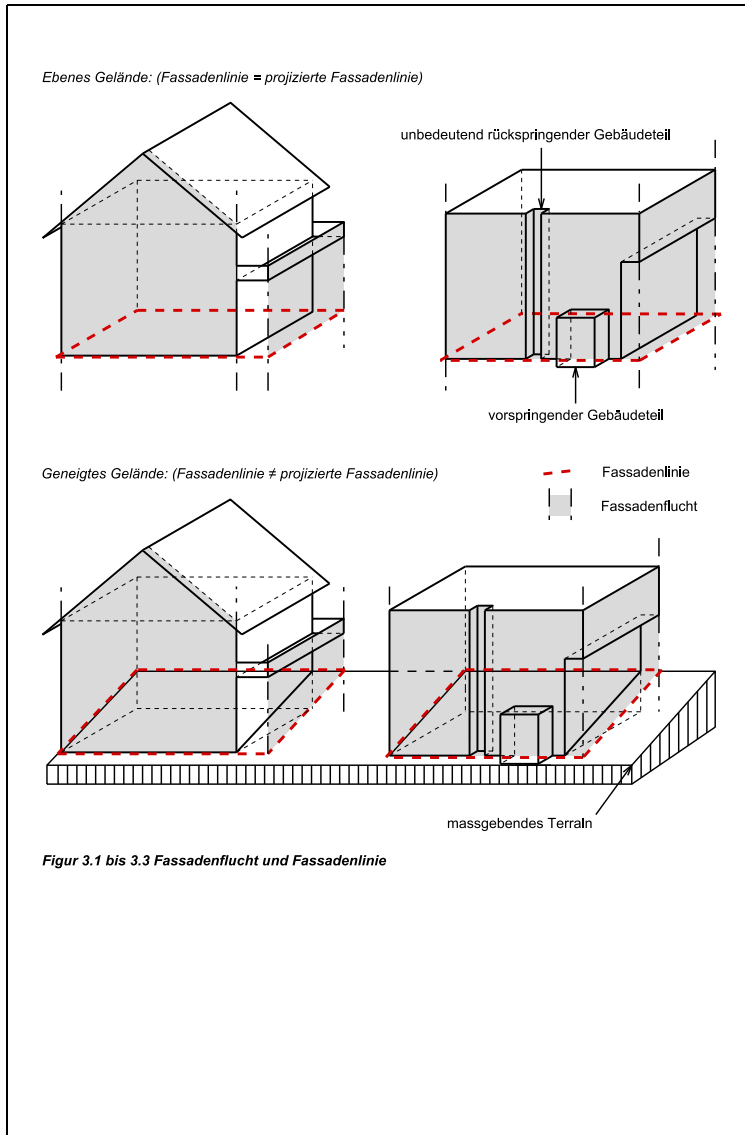


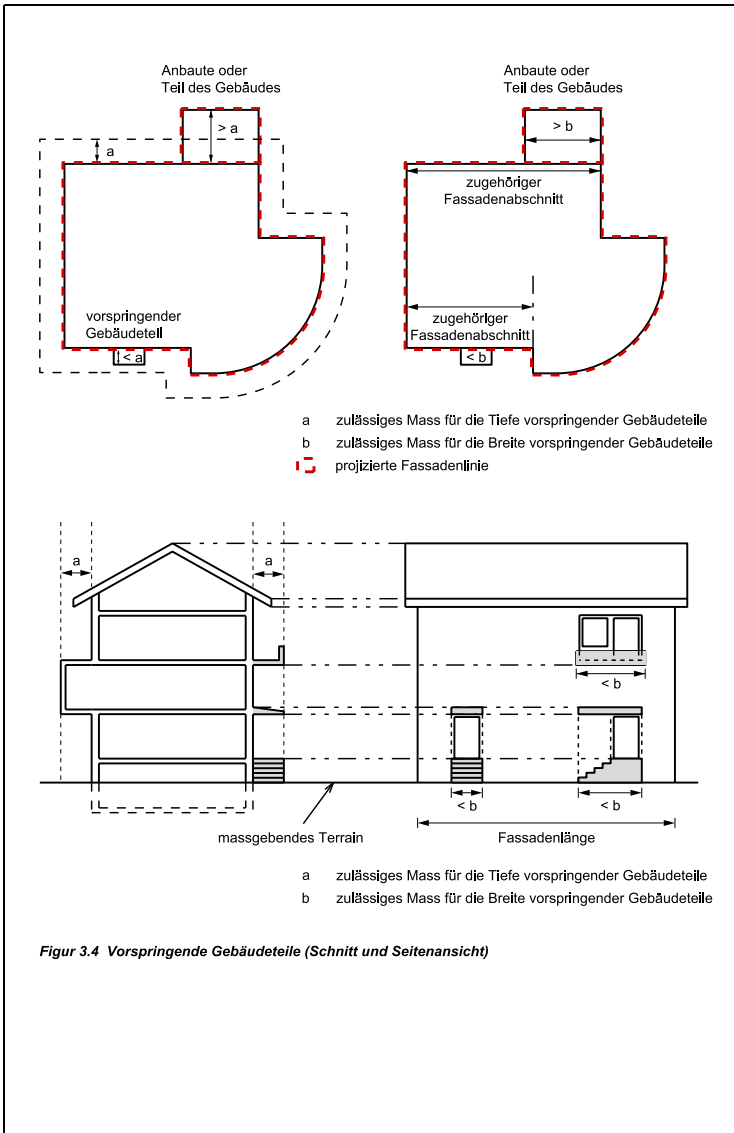
Figur 2.1 - 2.3 Gebäude, Kleinbauten und Anbauten

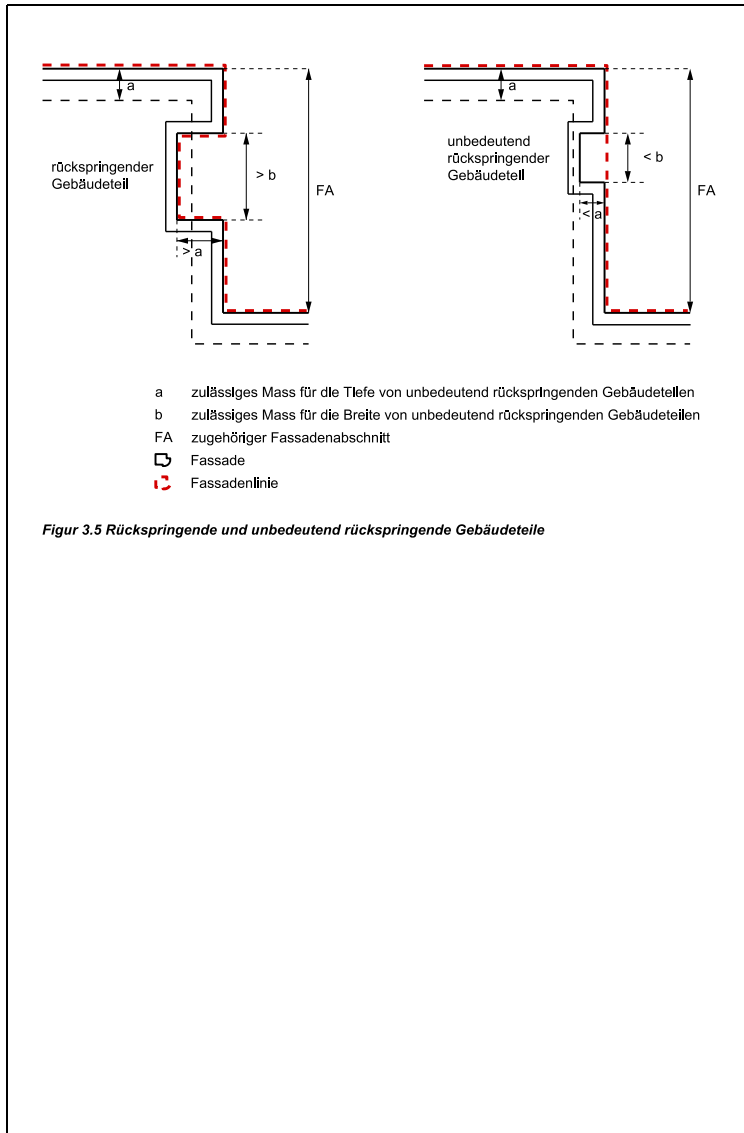


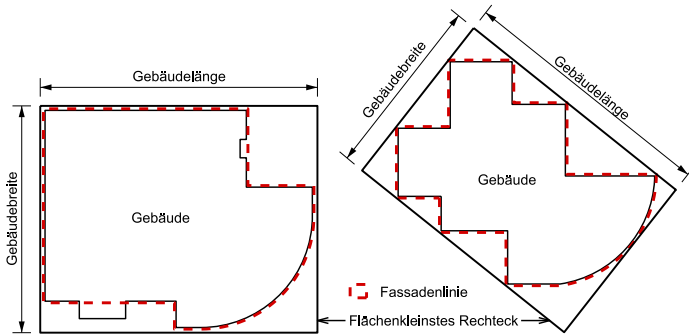
Figur 2.4 und 2.5 Unterirdische Bauten, Unterniveaubauten

Zu Ziffer 3: GEBÄUDETEILE**Figur 3.3 Projizierte Fassadenlinie**



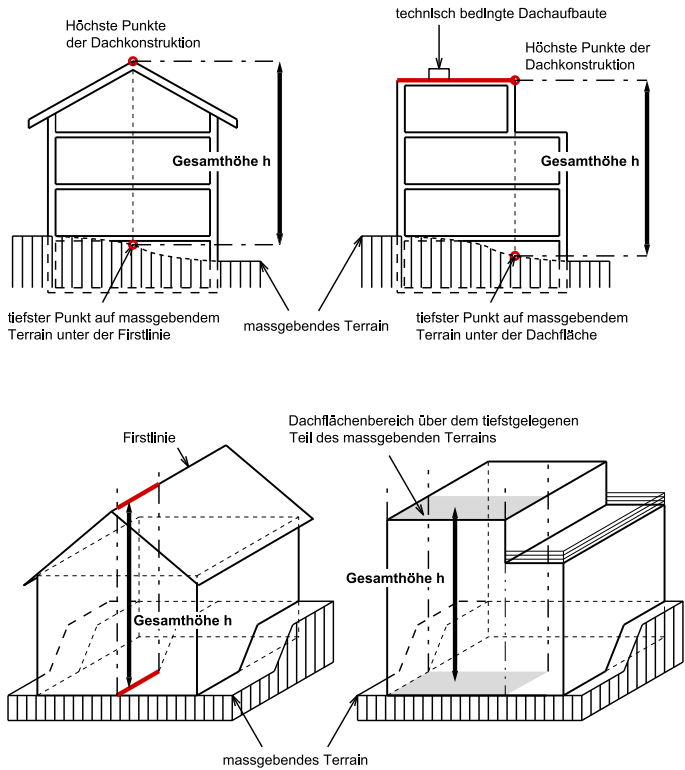




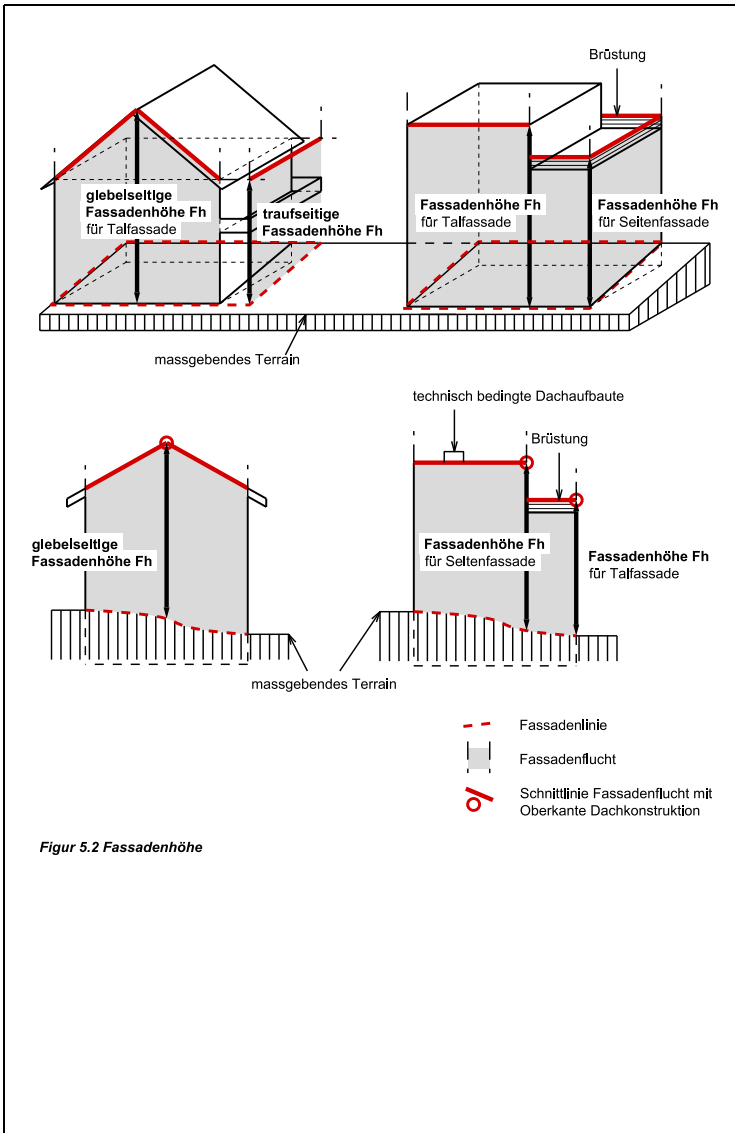
Zu Ziffer 4: LÄNGENBEGRIFFE, LÄNGENMASSE

Figur 4.1 und 4.2 Gebäuelänge, Gebäudebreite

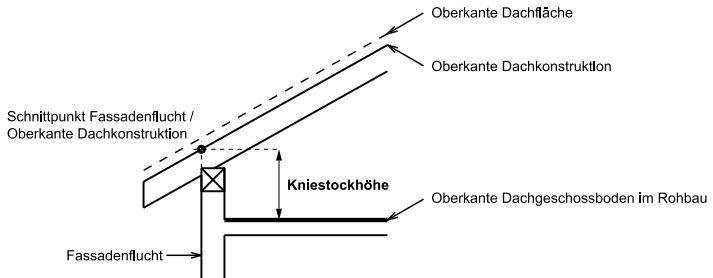
Zu Ziffer 5: HÖHENBEGRIFFE, HÖHENMASS



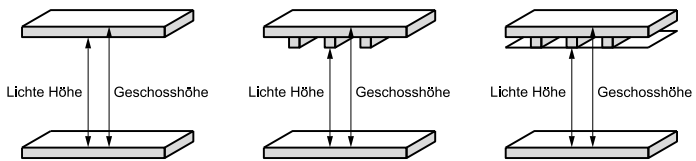
Figur 5.1 Gesamthöhe



Figur 5.2 Fassadenhöhe

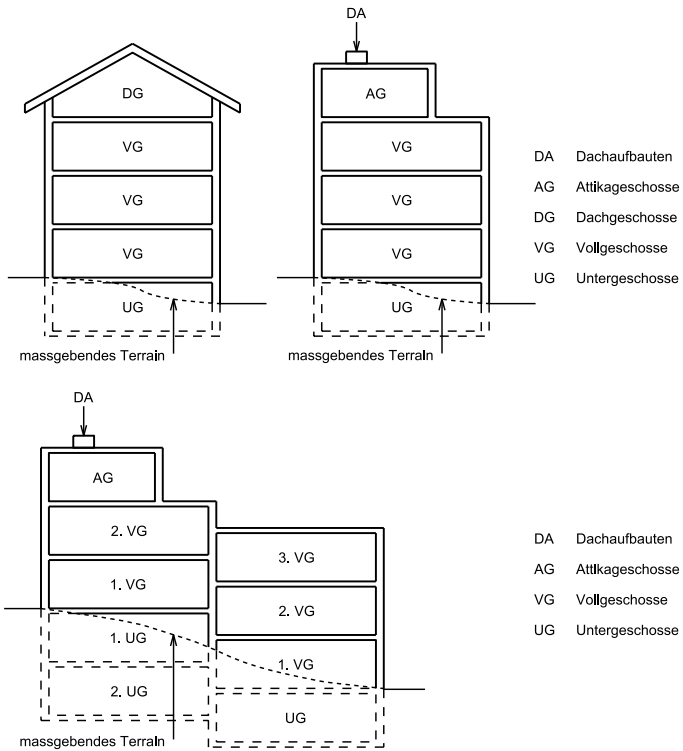


Figur 5.3 Kniestockhöhe



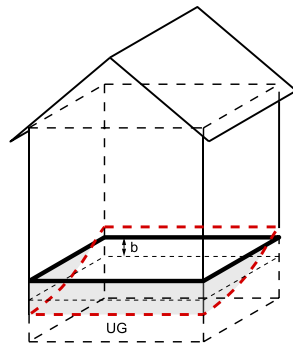
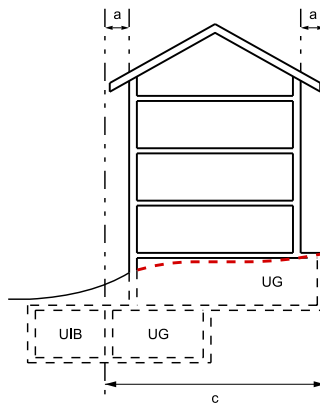
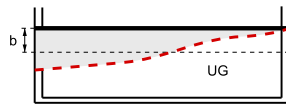
Figur 5.4 Lichte Höhe

Zu Ziffer 6: GESCHOSSE

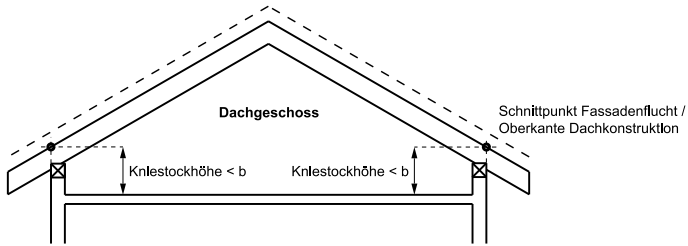


Figur 6.1 Geschosse und Geschosshöhe

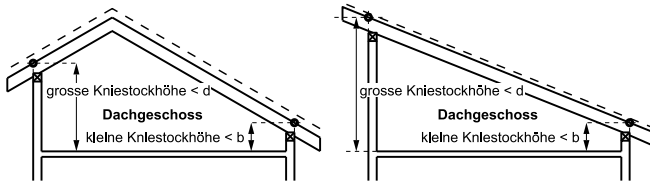
- - - Fassadenlinie
- a zulässiges Mass für vorspringende Gebäudeteile
- b zulässiges Schnittmass für das Hinausragen des UG
- c zulässiges Mass für Untergeschosse
- Anteil des Geschosses über der Fassadenlinie
- UG Untergeschoss
- UIB Unterirdische Baute



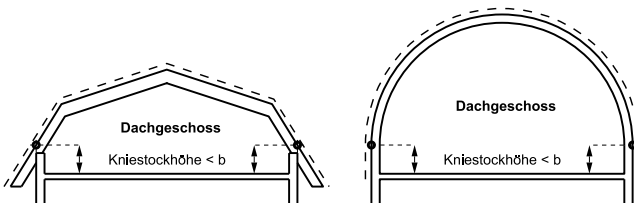
Figur 6.2 Untergeschosse



- b zulässiges Mass für die Kniestockhöhen von Dachgeschossen

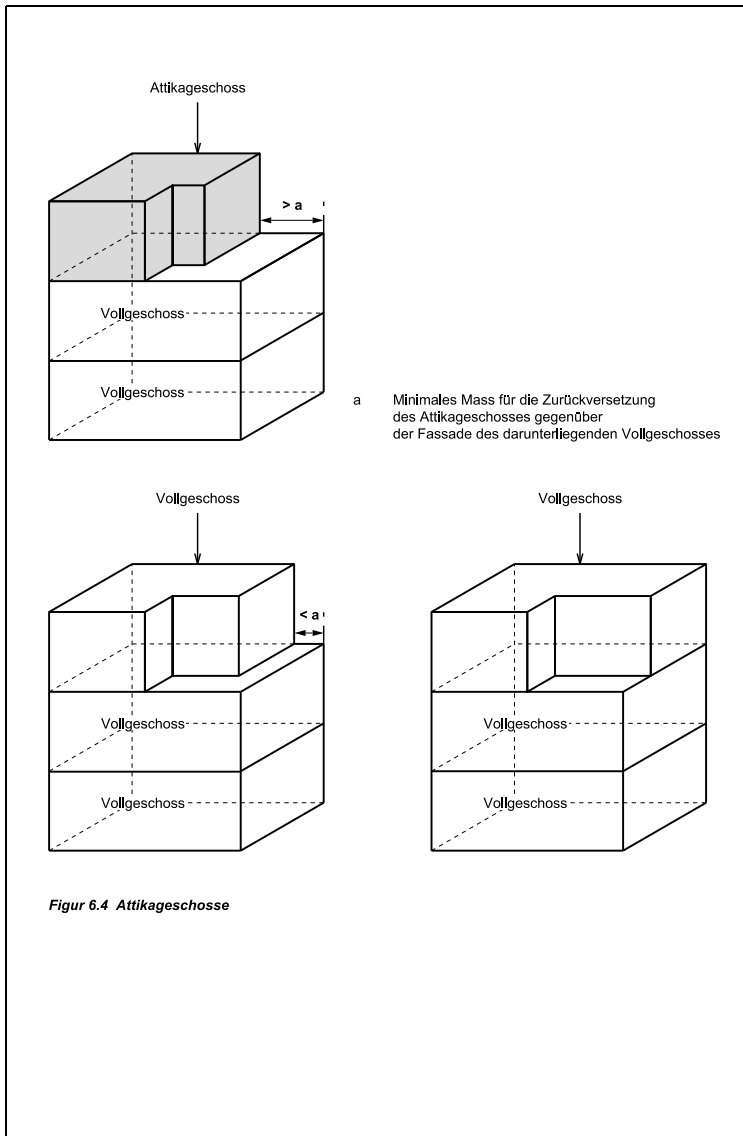


- b zulässiges Mass für die kleine Kniestockhöhe von Dachgeschossen
 d zulässiges Mass für die grosse Kniestockhöhe von Dachgeschossen

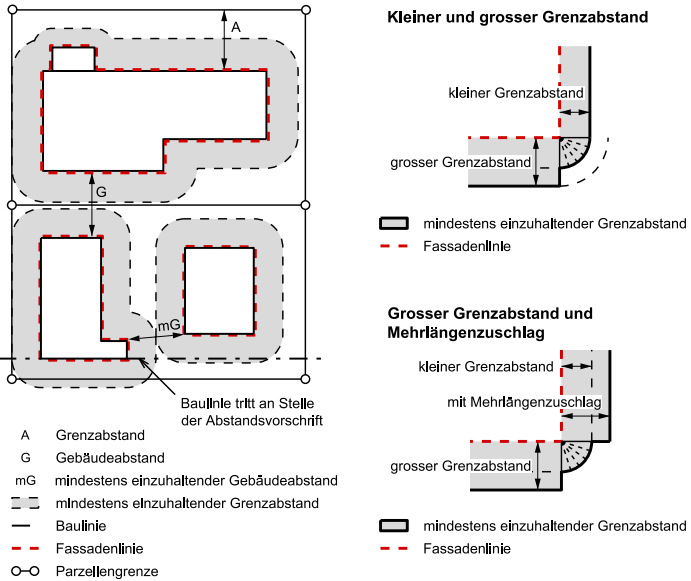


- b zulässiges Mass für die Kniestockhöhen von Dachgeschossen

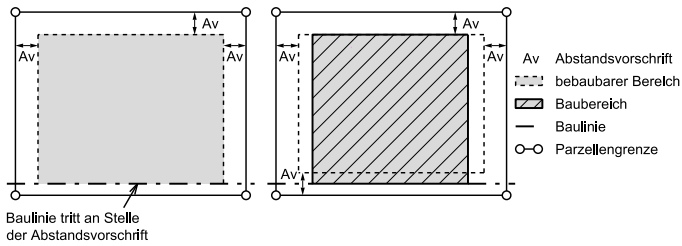
Figur 6.3 Dachgeschosse



Zu Ziffer 7: ABSTÄNDE UND ABSTANDSBEREICHE

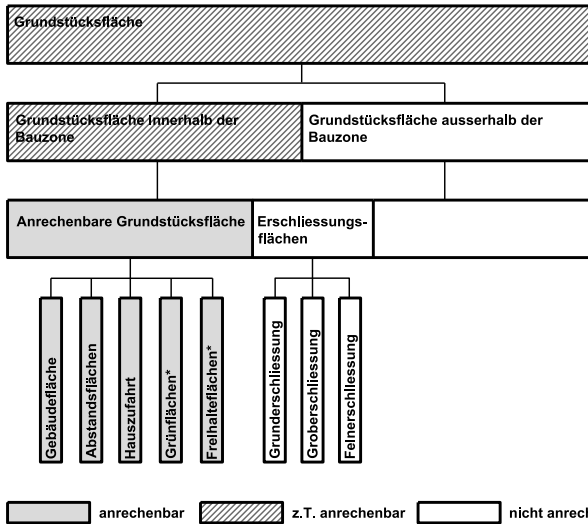


Figur 7.1 - 7.3 Abstände und Abstandsbereiche



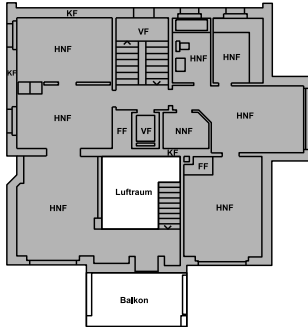
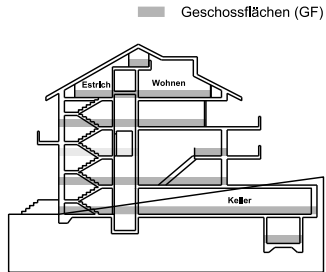
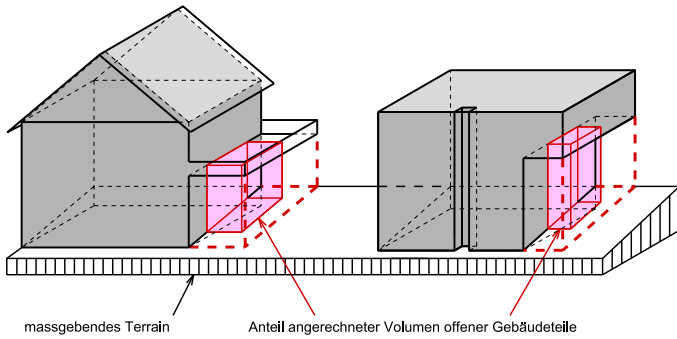
Figur 7.4 bebaubarer Bereich und Baubereich

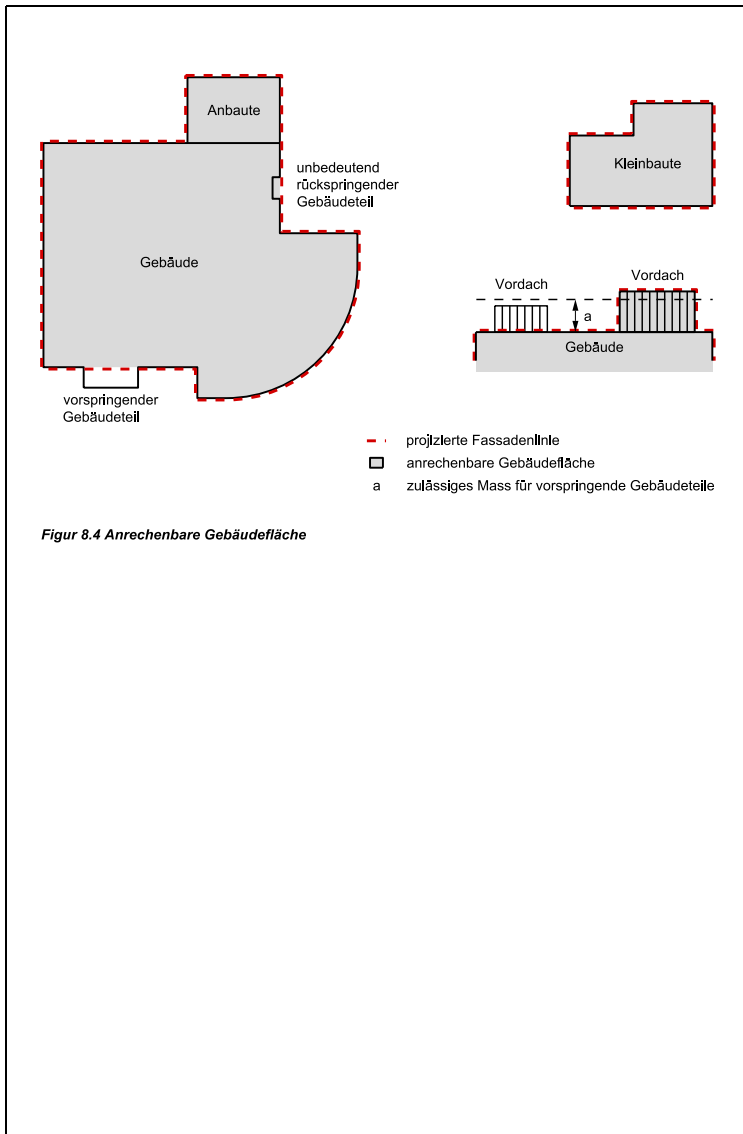
Zu Ziffer 8: NUTZUNGSZIFFERN



* Freihalteflächen und Grünflächen, soweit sie Bestandteil der Bauzonen und mit einer entsprechenden Nutzungsziffer belegt sind.

Figur 8.1 Anrechenbare Grundstücksfläche

Grundriss 1. Obergeschoss:**Schnitt:****Figur 8.2 Geschossflächenziffer****Figur 8.3 Baumassenziffer**



Figur 8.4 Anrechenbare Gebäudefläche

Weisung

1. Ausgangslage

a) Regelungsvielfalt im Baurecht

Das Baupolizeirecht umfasst alle Vorschriften zum Schutz der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit und der Gesundheit bei Bauten und Anlagen. Zum Baupolizeirecht gehören insbesondere die Baubegriffe und Messweisen. Dessen Regelung ist Sache der Kantone.

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 Gebäudelängen usw. von Gemeinde zu Gemeinde, von Kanton zu Kanton verschieden definiert und gemessen. Die Gebäudehöhe – um ein Beispiel zu nennen – wird in der Schweiz auf sieben unterschiedliche Weisen gemessen. Vom gewachsenen Terrain, vom Niveaupunkt oder vom tiefer gelegenen Terrain aus, nur anhand der Geschosse usw. Die je nach Kanton unterschiedlichen Regelungen derselben Sachverhalte (Begriffsdefinitionen und Messweisen) lassen sich sachlich nicht begründen und sind mit erheblichen Nachteilen verbunden.

b) Nachteile der Regelungsvielfalt

Eine Studie zeigt auf, dass die Regelungsvielfalt im formellen Baurecht zu erheblichen Kosten führt (Ott/Keller/Steiner: Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren, herausgegeben vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Mai 1998). Es ist die Rede von gesamtschweizerisch 2,4 bis 6 Mrd. Franken pro Jahr. Das Baurecht ist schwer überschaubar. Projektierende und Bauunternehmer müssen sich jeweils in die Besonderheiten des kantonalen und kommunalen Baurechts einarbeiten. Dieser Zustand ist unbefriedigend und Ursache für Unsicherheiten im Bauverfahren.

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

2. Handlungsbedarf

a) Politische Vorstösse auf Bundesebene

Kritik an der stark föderalistischen Ausgestaltung des Baurechts wurde immer wieder vorgebracht. Politisch wurde dieses Thema auf Bundesebene durch eine parlamentarische Initiative von Nationalrat Rolf Hegetschweiler vom 9. Oktober 1998 (98.439) thematisiert. Sie forderte ein Rahmengesetz des Bundes zwecks Vereinheitlichung der kantonalen und kommunalen Bauvorschriften. Eine allenfalls notwendige Änderung der Bundesverfassung wurde als gerechtfertigt erachtet. Zum gleichen Gegenstand, aber etwas offener bezüglich der konkreten Umsetzung des Harmonisierungsanliegens, reichte die Kommission für Umwelt, Raumplanung, Energie und Kommunikation des Nationalrates (UREK-NR) am 7. September 1999 eine Motion ein (99.3459). Der Bundesrat sollte beauftragt werden, geeignete Massnahmen zur Vereinheitlichung der kantonalen und kommunalen Bauvorschriften zu treffen. Am 4. Oktober 1999 beschloss der Nationalrat, der parlamentarischen Initiative Hegetschweiler keine Folge zu geben. Die Motion hingegen wurde – mit der Zustimmung des Bundesrates – überwiesen. Der Ständerat überwies die Motion am 8. März 2000 in der Form eines Postulates. Es wurde zum Ausdruck gebracht, dass mehr Einheitlichkeit in die Vielfalt gebracht werden sollte. Den Kantonen solle dabei aber eine starke Rolle zukommen. Mit seiner Anfrage vom 1. März 2004 erkundigte sich Nationalrat Philipp Müller nach dem Stand der Harmonisierungsbestrebungen (04.1001). Dieser Anfrage liess Nationalrat Müller am 4. Oktober 2004 eine parlamentarische Initiative folgen (04.456), 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.

Am 25. September 2008 reichten einerseits Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer (08.3523) und andererseits Nationalrat Philipp Müller (08.3524) gleichlautende Motionen zur Schaffung eines Bauharmonisierungsgesetzes des Bundes ein. Mit Beschluss vom 21. Dezember 2011 wurden diese Motionen vom Ständerat abgelehnt und somit erledigt. Die Ablehnung erfolgte unter dem Hinweis auf die Zuständigkeiten der Kantone und auf deren Bestrebungen zur Rechtsvereinheitlichung auf dem Konkordatsweg.

Bereits 1997/98 hatte die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) gestützt auf eine interne Umfrage bei allen Kantonen festgestellt, dass eine interkantonale Harmonisierung der Be-

griffe und Verfahren im Grundsatz von allen Kantonen gewünscht wird. 20 Kantone begrüßten eine formelle Harmonisierung, sechs wünschten (lediglich) eine enge Zusammenarbeit (insbesondere bei den Verfahren). Ein Bundesbaugesetz indessen wurde einhellig abgelehnt. Es besteht ein Bedürfnis nach einer Harmonisierung im formellen Baurecht. Die Harmonisierung der Baubegriffe und Messweisen ist dabei der erste, aber auch zentrale Schritt.

b) Ansätze in den Regionen

Bestrebungen zur Erreichung des Ziels der IVHB erfolgten bereits in den Regionen. 1998 setzte die Innerschweizer Baudirektoren-Konferenz eine Koordinationsgruppe für baurechtliche Begriffe ein. Diese empfahl den Abschluss einer Regierungsvereinbarung, worauf die Innerschweizer Baudirektoren-Konferenz eine weiter gehende und übergreifende Harmonisierung anregte.

1997 beschloss der Regierungsratsausschuss des Vereins Espace Mittelland, ein Pilotprojekt zur Harmonisierung des Baupolizeirechts einzuleiten. 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 auf. Bei den Kantonen und Fachorganisationen stösst das Projekt denn auch auf breite Unterstützung. Eine im ersten Quartal 2003 durchgeführte Konsultation der Fachleute der Kantone und Gemeinden über die technischen Grundlagen führte ebenfalls zu durchgehender grundsätzlicher Unterstützung. Das gleiche Ergebnis brachte auch eine Veranstaltung mit den kantonalen Verwaltungs- und Gesetzgebungsspezialistinnen und -spezialisten sowie entsprechenden Fachleuten aus grösseren Gemeinden, die am 21. Juni 2005 in Bern stattfand.

c) Gesamtschweizerische Lösung der Kantone: Ausarbeitung eines Konkordates

Die BPUK beschloss am 26. Juni 2003, einen Konkordatstext auszuarbeiten, den die Hauptversammlung vom 22. September 2005 genehmigen und den Kantonen zur Unterzeichnung vorlegen konnte.

3. Konkordat zur Harmonisierung der Baubegriffe

a) Kompetenzen der Kantone

Die Planungs- und Bauvorschriften sind historisch gewachsen und setzen sich zusammen aus:

- 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, sowie
- baupolizeilichen Vorschriften der Kantone und Gemeinden zur Wahrung von öffentlichen und schutzwürdigen privaten Interessen bei der Nutzung des Grundeigentums.

Für die Belange der Baupolizei sind gemäss geltendem Verfassungsrecht die Kantone zuständig. Mit anderen Worten fehlen dem Bund die Kompetenzen zur Schaffung einer Bundesbaugesetzgebung oder gar einer schweizerischen Bauordnung.

b) Vereinheitlichung durch Interkantonalen Vertrag und andere Lösungsansätze

Grundsätzlich dürfen die Kantone Vereinbarungen über alle Gegenstände in ihrem Kompetenzbereich schliessen. Das Vertragsrecht der Kantone darf jedoch die Kompetenzordnung des Bundes nicht ändern. Das Baurecht und somit auch die Definition von Begriffen und Messweisen liegen im ausschliesslichen Kompetenzbereich der Kantone. Sie können daher auf dem Konkordatsweg vereinheitlicht werden.

Im Rahmen der Vorarbeiten zur IVHB wurden verschiedene andere Lösungen geprüft, um eine gesamtschweizerische Harmonisierung herbeizuführen. Diese Modelle wurden indessen wegen mangelnder Wirksamkeit verworfen. Mustergesetze und -verordnungen, Weisungen, Empfehlungen durch die BPUK wären zwar wertvolle Hilfsmittel, dürften aber innert nützlicher Frist kaum zum gewünschten Ergebnis führen. Zudem hätten die Kantone diesfalls die Möglichkeit, 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 Ziel der gesamtschweizerischen Harmonisierung würde verfehlt.

Es zeigte sich, dass eine interkantonale Vereinbarung, welche die Kantone integral übernehmen, am wirksamsten zum Ziel führt.

c) Koordination mit den SIA-Normen

Parallel zu den Arbeiten im Hinblick auf die IVHB schuf der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA) die Norm 423 (Gebäudedimensionen und Abstände), die aber eine umfassendere Zielsetzung hat und auch Begriffe und Messweisen harmonisieren will, denen nicht Gesetzesbedeutung zukommt. Inhaltlich wurden die IVHB und die SIA-Norm 423 abgeglichen.

d) Die IVHB knüpft an positive Erfahrungen mit anderen Konkordaten an

Das vorgelegte Konkordat stützt sich auf positive Erfahrungen im Bereiche der Bauprodukte (Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse [IVTH]) und indirekt auch des öffentlichen Beschaffungswesens (Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB]). Diese beiden Konkordate weisen starke volkswirtschaftliche Komponenten auf.

Einen ersten Beitrag zur Vereinheitlichung der Vorschriften im Bauwesen leistete die auf den 1. Januar 2001 in Kraft getretene Gesetzgebung über die Bauprodukte und insbesondere die IVTH. Diese ist seit dem 4. Februar 2003 in Kraft. Sämtliche Kantone sind beigetreten.

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

Das hier zur Diskussion stehende Konkordat IVHB, das auch vom Bund unterstützt wird, setzt diese Arbeiten fort.

e) Aufbau der IVHB

Die IVHB gliedert sich in drei Teile, den Konkordatstext und zwei Anhänge. Der Konkordatstext beschränkt sich auf die Kompetenzabgrenzung sowie organisatorische und grundsätzliche Fragen bezüglich Regelung der Umsetzung und Überwachung. Die Baubegriffe und Messweisen werden in einem ersten Anhang umschrieben, die Skizzen dazu finden sich in einem zweiten Anhang. Die Anhänge bilden integrierende Bestandteile der IVHB.

Diese Gliederung ermöglicht es, die Harmonisierung zukünftig auf weitere Bereiche des Baupolizeirechts auszudehnen. Hierzu ist aber der ausdrückliche politische Wille aller beteiligten Kantone erforderlich, die im Rahmen des für den Vollzug des Konkordats zuständigen Interkantonalen Organs (Interkantonales Organ über die Harmonisierung der Baubegriffe, IOHB) zusammengeschlossen sind.

f) Stand der Beitritte

Folgende 14 Kantone sind dem IVHB-Konkordat bereits beigetreten: Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Graubünden, Luzern, Thurgau, Neuenburg, Schaffhausen, Uri, Solothurn, Obwalden, Schwyz und Zug.

4. Ergebnis der Vernehmlassung

Mit Beschluss Nr. 192/2012 ermächtigte der Regierungsrat die Baudirektion, das Vernehmlassungsverfahren über den Beitritt zur IVHB und über die entsprechenden Änderungen des kantonalen Baurechts durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte vom 13. März 2012 bis zum 30. Juni 2012. Gegenstand der Vernehmlassung bildete einerseits die Frage, ob der Kanton Zürich der IVHB beitreten und die harmonisierten Baubegriffe übernehmen soll, andererseits der von der Baudirektion ausgearbeitete Entwurf einer Umsetzungsvorlage. Die Umsetzungsvorlage betrifft die Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1), der Allgemeinen Bauverordnung (ABV; LS 700.2), der Bauverfahrensverordnung (BVV; LS 700.6) und der Besonderen Bauverordnung II (BBV II; LS 700.22). Zur Vernehmlassung eingeladen wurden unter anderem die Direktionen des Regierungsrates, sämtliche politischen Gemeinden des Kantons Zürich, die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die regionalen Planungsgruppen, die mit dem öffentlichen Baurecht befassten Gerichte und verschiedene Interessenverbände.

Der Beitritt des Kantons Zürich zur IVHB wird mehrheitlich begrüsst. Von 112 eingegangenen Rückmeldungen lauten 69 positiv (teilweise mit Vorbehalten), 31 negativ und 12 neutral. Die Ergebnisse der Vernehmlassung sind in einem gesonderten Bericht dokumentiert.

Gestützt auf die eingegangenen Stellungnahmen wurden die Bestimmungen der Umsetzungsvorlage im Detail überprüft und teilweise angepasst. Insbesondere wurde auf die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen neuen Regelungskompetenzen der Gemeinden verzichtet, nachdem diese überwiegend kritisch beurteilt wurden.

Ausserdem hat sich das IOHB entschieden, die offiziellen Erläuterungen zu den IVHB-Begriffen zu präzisieren. Die neuen Erläuterungen werden wesentlich zur Klärung der im Zeitpunkt der Vernehmlassung noch offenen Fragen und damit auch zur Vermeidung von Rechtsmittelverfahren beitragen. Der neue Kommentar wurde vom IOHB am 19. September 2013 verabschiedet.

5. Umsetzung im kantonalen Recht

Das Konkordat ist nicht unmittelbar anwendbar (d. h., es ist «non-self-executing»). Die im Anhang zur IVHB aufgeführten Begriffsdefinitionen und Messweisen müssen ins kantonale (und kommunale) Recht übergeführt werden, soweit die betreffenden Regelungsgegenstände im fraglichen Kanton zur Anwendung gelangen. Ausnahme bildet die Geschossflächenziffer (GFZ). Diesbezüglich beschloss die BPUK am 15. Januar 2009, dass ein Kanton der IVHB auch dann beitreten kann, wenn er den Begriff der GFZ nicht übernimmt bzw. den Begriff der Ausnutzungsziffer beibehält.

Da sich die Übernahme der GFZ aus Sicht des Kantons Zürich als unzweckmässig erweist (insbesondere, da gemäss Definition der GFZ auch alle Nebennutzflächen [NNF] angerechnet werden müssten), soll an der Ausnutzungsziffer festgehalten werden. Im Übrigen werden sämtliche Begriffe gemäss Anhang 1 der IVHB ins kantonale Recht übernommen. Die meisten der neuen Begriffsdefinitionen sind den geltenden Regelungen sehr ähnlich oder stimmen sogar vollständig mit ihnen überein. Einige Begriffe werden zwar sinngemäss im geltenden Recht verwendet, wurden aber bis anhin nicht ausdrücklich im Gesetz definiert. Insgesamt dürfte die Übernahme der neuen Begriffe im Kanton Zürich nur geringfügige Auswirkungen auf die baulichen Gestaltungsmöglichkeiten haben.

Die baurechtlichen Begriffe und Messweisen sind im Kanton Zürich heute je teilweise im PBG und in der ABV geregelt. An dieser Aufteilung und an der Systematik der beiden Erlasse soll nichts verändert werden. Die neuen Begriffsdefinitionen sollen – soweit dies möglich ist – anstelle der bisherigen Regelungen eingefügt werden. Eine vollständige Neuordnung der Begriffe und Messweisen – z. B. durch eine Totalrevision der ABV – würde die Struktur des PBG erheblich verändern und damit den Rahmen der vorliegenden Teilrevision sprengen, weshalb darauf verzichtet wird. Neben den erwähnten Anpassungen im PBG und in der ABV bedingt die Übernahme der IVHB-Begriffe auch einzelne (untergeordnete) Änderungen in der BVV und in der BBV II.

Gemäss Beschluss des IOHB vom 10. Dezember 2010 haben die Kantone bis 2015 Zeit, um ihre kantonalen Bestimmungen an die Vorgaben der IVHB anzupassen. Die Fristen für die Umsetzung in der kommunalen Nutzungsplanung können die Kantone selbstständig bestimmen. Es ist vorgesehen, den Gemeinden eine Frist von acht Jahren ab Beitritt zum IVHB-Konkordat einzuräumen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden ihre Bau- und Zonenordnungen aufgrund der geplanten Neufestsetzung des kantonalen Richtplanes in absehbarer Zeit ohnehin werden anpassen müssen. Sie können diese Gelegenheit nutzen, um ihre Bau- und Zonenordnungen zugleich auf die Vorgaben der IVHB abzustimmen. Die Revision der Nutzungsplanungen in den einzelnen Gemeinden wird voraussichtlich gestaffelt erfolgen. Solange die einzelnen Bau- und Zonenordnungen noch nicht an die neuen Begriffe und Messweisen der IVHB angepasst sind, gelten in den betreffenden Gemeinden die bisherigen Regelungen. Nach bisherigem Recht erlassene Sonderbauvorschriften, die nicht in die Bau- und Zonenordnung integriert sind, und Gestaltungspläne müssen nicht an die IVHB-Regelung angepasst werden.

6. Zu einzelnen Bestimmungen des Konkordates

Der Titel wurde allgemein gefasst. In erster Linie geht es um die Baubegriffe. Dabei werden unter dem Obertitel Baubegriffe auch Planungs-begriffe verstanden. Letztere sind allerdings nicht Bestandteil des Konkordates. Baubegriffe können nicht definiert werden, ohne dass Aussagen zu den Messweisen gemacht werden.

Art. 1

Der Zweckartikel (bzw. 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 ihren Gesetzgebungen diesen Ausdruck verwenden und Baubegriffe oft auch Planungsstatbestände erfassen. Der Zweckartikel soll allgemein gehalten sein und eine Weiterentwicklung des Konkordates ermöglichen oder zumindest nicht verhindern (auch wenn heute nur die Baubegriffe im engeren Sinne vereinheitlicht werden). Eine Erweiterung der IVHB bedarf immer der Zustimmung aller beteiligten Kantone.

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

Art. 2

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 kantonalen Verfahren.

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 übergeführt werden.

Die Kantone haben festzulegen, innert welcher Frist 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.

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.

Art. 3

Art. 3 regelt das Interkantonale Organ (IOHB), das für den Vollzug des Konkordats verantwortlich ist (vgl. dazu Art. 4 IVHB). Das IOHB setzt sich aus je einem Mitglied der Kantonsregierungen der an der Vereinbarung beteiligten Kantone zusammen. Das Organ stützt sich auf die BPUK ab. Mit der Aufgabenzuteilung an die BPUK (bzw. den BPUK-Mitgliedern, deren Kantone auch der IVHB beigetreten sind) soll die Schaffung eines weiteren Gremiums vermieden werden. Eine entsprechende Aufgabenzuteilung hat sich bereits bei der IVÖB sowie der IVTH bewährt.

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

Art. 4

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

Das Interkantonale Organ kann denn auch die Weiterentwicklung oder eine Revision der Bestimmungen vornehmen. Hierzu bedarf es aber der Zustimmung der beteiligten Kantone.

Art. 5

Diese Bestimmung entspricht den entsprechenden Regelungen in der IVöB, der IVTH, der Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen und verschiedener Fachdirektorenkonferenzen, unter anderem derjenigen der BPUK.

Die weiteren Artikel geben zu keinen Bemerkungen Anlass.

7. Regulierungsfolgeabschätzung

Durch die mit dem Beitritt zur IVHB verbundenen Gesetzes- und Verordnungsänderungen ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Betrieben im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG; LS 930.1) bzw. § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlV; LS 930.11). Im Gegenteil führt die interkantonale Vereinheitlichung der Baubegriffe und Messweisen zu einer Verminderung der administrativen Belastung der im Baubereich tätigen Unternehmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Heiniger	Husi