



Vorlage an den Landrat

**Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau
Technischer Handelshemmnisse (IVTH)**

Vom 14. November 2000

Inhaltsverzeichnis

- 1. ÜBERSICHT**
- 2. AUSGANGSLAGE**
 - 2.1. Generelles
 - 2.2. Status quo in der Schweiz und Handlungsbedarf
 - 2.2.1 Bund
 - 2.2.2 Kantone
 - 2.3 Zeitliche Rahmenbedingungen
- 3. BEZIEHUNGEN ZU DEN WICHTIGSTEN HANDELSPARTNERN**
- 4. VERFASSUNGSRECHTLICHE ASPEKTE**
 - 4.1 Zuständigkeitsfragen
 - 4.2 Verfassungsmässigkeit des Konkordats
- 5. ZUR INTERKANTONALEN VEREINBARUNG ZUM ABBAU
TECHNISCHER HANDELSHEMMNISSE**
 - 5.1 Generelles
 - 5.2 Zu den einzelnen Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung
 - 5.2.1 Allgemeine Bestimmungen
 - 5.2.2 Interkantonales Organ
 - 5.2.3 Interkantonale Vorschriften betreffend Anforderungen an Bauwerke

- 5.2.4 Richtlinien zum kantonalen Vollzug von Bundesvorschriften über das Inverkehrbringen von Produkten
- 5.2.5 Interkantonale Vorschriften über das Inverkehrbringen von Produkten
- 5.2.6 Finanzen
- 5.2.7 Schlussbestimmungen
- 6. ENTSCHEIDUNGSKOMPETENZ BETREFFEND BEITRITT ZUR INTERKANTONALEN VEREINBARUNG ÜBER DAS ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNGSWESEN**
- 7. ANTRAG**

1. ÜBERSICHT

Anlass für die Erarbeitung einer Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH) bildet die Übernahme der sogenannten EU-Bauprodukterichtlinie und der EU-Aufzugsrichtlinie in das schweizerische Recht. Die Vereinbarung ergänzt das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über Bauprodukte (Bauproduktengesetz BauPG, BBl 1999 8758). Beide Erlasse sind Ergebnis von enger Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Die Aufzugsrichtlinie wird vom Bund in der Verordnung vom 23. Juni 1999 über die Sicherheit von Aufzügen (Aufzugsverordnung, SR 819.13) umgesetzt, welche sich u.a. auf das Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten stützt. Die Aufzugsverordnung trat am 1. August 1999 in Kraft.

Die Notwendigkeit des parallelen gesetzgeberischen Handelns von Bund und Kantonen ergibt sich aus dem Inhalt der zu übernehmenden Richtlinien. Die Richtlinien enthalten einerseits Vorschriften über das Inverkehrbringen von Bauprodukten bzw. Aufzügen, andererseits legen sie Anforderungen an Bauwerke fest. Das Inverkehrbringen von Produkten fällt gemäss Art. 95 BV in die Regelungszuständigkeit des Bundes, während die Regelung der Anforderungen an Bauwerke sowohl Bund als auch Kantone betrifft.

Die zu regelnde Materie ist ausgeprägt technischer Natur und befindet sich in einem ständigen Fluss. Dies hat die Kantonsregierungen bewogen, mit der vorliegenden Interkantonalen Vereinbarung dafür zu sorgen, dass der künftige Regelungsbedarf gemeinsam angegangen werden kann. Letzteres auch, um sicherzustellen, dass den kantonalen Bedürfnissen bei der Umsetzung des internationalen Rechts soweit wie möglich Rechnung getragen werden kann. Dazu soll durch die IVTH ein interkantonales Organ Technische Handelshemmnisse (IOTH) eingesetzt werden.

Nachfolgend wird im einzelnen dargelegt, weshalb sich eine Harmonisierung der schweizerischen Vorschriften im Bauprodukte- und Aufzugsbereich aufdrängt. Sie ist zusammengefasst notwendig, um den schweizerischen Herstellern in Zukunft einen möglichst diskriminierungsfreien Marktzugang zu gewährleisten und damit auch den

Produktionsstandort Schweiz in diesem Bereich zu stärken. Die gesetzgeberischen Massnahmen von Bund und Kantonen erfolgen daher im Hinblick auf allfällige internationale Übereinkommen, welche die Schweiz mit ihren wichtigsten Handelspartnern abschliessen will. Dies setzt jedoch insbesondere im Bauproduktbereich eine transparente und kohärente schweizerische Referenzgesetzgebung voraus, die mit dem hier skizzierten Gesetzgebungspaket von Bund und Kantonen geschaffen werden soll.

Abgesehen vom spezifischen Regelungsbereich des Bauproduktrechts bzw. den sich daraus ergebenden Anforderungen an Bauwerke, ist die vorliegende Interkantonale Vereinbarung als offenes Konkordat konzipiert, um den Kantonen bei Bedarf ein Instrument in die Hand zu geben, welches eine Harmonisierung und Koordination der Gesetzgebung in verschiedenen weiteren technischen Bereichen ermöglichen soll. In diesem Sinne soll es zur erleichterten Übernahme und Umsetzung von künftigen internationalen Verpflichtungen im Rahmen des GATT, von bilateralen Übereinkommen zur Harmonisierung technischer Vorschriften aber auch für allfällige, davon unabhängige, interkantonale Harmonisierungsbestrebungen dienen.

Insgesamt wird die Interkantonale Vereinbarung das Bestreben der Kantone, zum Abbau technischer Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und dem Ausland sowie zwischen den Kantonen beizutragen, wirkungsvoll unterstützen.

2. AUSGANGSLAGE

2.1 Generelles

Neben dem schrittweisen Abbau der tarifären richtet sich auf internationaler Ebene das Augenmerk zunehmend auf den Abbau der technischen (sog. nicht-tarifären) Handelshemmnisse, die sich u.a. aus unterschiedlichen technischen Vorschriften und Normen oder deren unterschiedlicher Anwendung im Vollzug ergeben können.

Derartige Vorschriften oder Normen können mannigfaltiger Natur sein und einerseits Regeln betreffend das Produkt selbst, andererseits Anforderungen an den Gegenstand, in welchen das Produkt eingebaut/verwendet werden soll, beinhalten. Sind die beiden Regelungsbereiche nicht aufeinander abgestimmt, kann dies dazu führen, dass ein Produkt zwar rechtmässig in Verkehr gesetzt wird, aber nicht für den dafür vorgesehenen Zweck verwendet werden kann. Ein Beispiel hierfür bilden die Bauprodukte: Anforderungen an Bauwerke können bewirken, dass Bauprodukte nicht für Bauwerke verwendet werden können, weil die *Produkte* nicht kompatibel sind mit den Vorschriften für *Bauwerke*.

In der EU ist dieser Produktbereich deshalb durch die sogenannte Bauprodukterichtlinie¹ geregelt worden. Technische Vorschriften der Richtlinie und künftige harmonisierte Normen regeln die Anforderungen an die Bauprodukte selbst, andere Vorschriften der Richtlinie und Normen regeln die Anforderungen an Bauwerke, so dass sich insgesamt ein abgestimmtes Vorschriften- und Normenwerk ergibt, das den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht.

Will ein schweizerischer Bauproduktehersteller von der Schweiz in den EU-Raum exportieren, muss er künftig die EU-Vorschriften und die entsprechenden Normen erfüllen. Den Nachweis, dass sein Produkt diesen EU-Anforderungen entspricht, wird er in vielen Fällen nur erbringen können, wenn ihm dies von der EU anerkannte Zertifizierungsstellen bestätigen oder wenn er sein Produkt durch eine von der EU anerkannte Prüfstelle hat prüfen lassen. Die Bauprodukterichtlinie wird bewirken, dass Zertifikate und Prüfatteste von EU-Stellen innerhalb der ganzen EU anerkannt sein werden und das Produkt demnach – anders als bisher – innerhalb der ganzen EU nur noch einmal geprüft bzw. zertifiziert werden muss. Welche Produkte in welcher Hinsicht davon betroffen sein werden, lässt sich noch nicht sagen, da die betreffenden europäischen Normen noch in Erarbeitung sind. Sie werden die allgemein for-

¹ Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte (89/106/EWG), EG-Amtsblatt Nr. L 40 vom 12.2.1989, S. 12, geändert durch die Richtlinie des Rates 93/68/EWG vom 22. 7. 1993, EG-Amtsblatt Nr. L 220 vom 30.8.1993, S. 1.

multierte Bauprodukterichtlinie in technischer Hinsicht detailliert präzisieren (vgl. Ziff. III.B., Verfassungsmässigkeit des Konkordats).

Weil das schweizerische Recht im Bauproduktbereich sich vom EU-Recht unterscheidet und weil die Schweiz bisher kein derartiges Abkommen mit der EU schliessen konnte, werden schweizerische Zertifizierungs- und Prüfstellen von der EU nicht anerkannt. Den Abschluss eines entsprechenden Abkommens mit der Schweiz macht die EU wiederum davon abhängig, dass die Schweiz über eine mit dem EU-Recht mindestens gleichwertige, transparente und kohärente sogenannte Referenzgesetzgebung verfügt, die heute nicht besteht. Dies ist der Grund, warum der Bund ein Gesetz über Bauprodukte (Bundesgesetz vom 8. Oktober 1998 über Bauprodukte, Bauproduktegesetz, BauPG, BBl 1999 8758) erlassen hat.

Damit die Bundesgesetzgebung über Bauprodukte nicht aufgrund von Vorschriften über Bauwerke unterlaufen werden kann, ist es analog zur Bauprodukterichtlinie notwendig, dass auch die Anforderungen an Bauwerke in einem Mindestmass harmonisiert werden. Da weitgehend die Kantone zuständig sind, Vorschriften über Bauwerke zu erlassen, haben sich die Kantonsregierungen entschlossen, diese Arbeiten im Rahmen eines Konkordats anzugehen, um sicherzustellen, dass in allen Kantonen – soweit notwendig - gleiche Rahmenbedingungen gelten und so die Aufnahme von Verhandlungen mit der EU über den Bauproduktbereich möglich wird. Diese Verhandlungen sollen zu einem Abkommen führen, welches schweizerische Hersteller gegenüber ihren europäischen Konkurrenten nicht benachteiligt.

Mit der vorgeschlagenen Interkantonalen Vereinbarung können die Kantone ihre bisherigen Kompetenzen bezüglich der Formulierung von Anforderungen an Gebäude wahren und gleichzeitig die Arbeiten des Bundes im Hinblick auf die Verhandlungen mit der EU unterstützen.

2.2 Status quo in der Schweiz und Handlungsbedarf

2.2.1 Bund

Status quo

Der Bund hat mit dem Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse² und über den Binnenmarkt³ Grundlagen für den Abbau technischer Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und dem Ausland bzw. - gemäss dem Cassis de Dijon-Prinzip⁴ - zwischen den Kantonen gelegt. Er hat darüber hinaus in spezifischen Produktbereichen die Regeln über das Inverkehrbringen von Produkten dem internationalen Recht angepasst. Gleiches geschah für den Bereich der Bauprodukte und der Aufzüge. Der Bund hat ein Bundesgesetz über Bauprodukte erlassen, das sich inhaltlich stark an der Bauprodukterichtlinie der EU orientiert (Bundesgesetz vom 8. Oktober 1998 über Bauprodukte, Bauproduktengesetz, BauPG, BBl 1999 8758). Im weiteren hat der Bundesrat per 1. August 1999 auf Verordnungsebene die sogenannten Aufzugsrichtlinie der EU⁵ übernommen. Diese Verordnung stützt sich u.a. auf das Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten⁶..

Handlungsbedarf

Ziel der Bestrebungen des Bundes ist die Vorbereitung auf zukünftige Verhandlungen für ein Abkommen mit der EU im Bereich der Bauprodukte und gleichzeitig auf die kommenden CEN⁷-Bauprodukte-Normen, die von den schweizerischen Normenorganisationen übernommen werden (vgl. dazu die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über Bauprodukte⁸). Ein solches Abkom-

² Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG) vom 6. Oktober 1995, in Kraft seit 1. Juli 1996; SR 946.51.

³ Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM) vom 6. Oktober 1995, in Kraft seit 1. Juli 1996/ 1998; SR 943.02.

⁴ Die Cassis de Dijon-Formel besagt, dass wenn ein Produkt in einem EU-Land anerkannt ist, es auch in den übrigen EU-Ländern als anerkannt gilt, sofern keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder der Sicherheit von Leib und Leben vorliegt.

⁵ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 1995 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aufzüge, Abl. Nr. L 213 vom 7.9.1995, S. 1.

⁶ Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten, STEG, vom 19. März 1976; SR 819.1, geändert durch Bundesgesetz vom 18. Juni 1993; Verordnung zum Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten, STEV, vom 12. Juni 1995, SR 819.11.

⁷ CEN heisst ...

⁸ BBl 1998 5433.

men, das hat sich gezeigt, ist lediglich erreichbar, wenn die Schweiz über eine der EG-Bauprodukterichtlinie im wesentlichen entsprechende Referenzgesetzgebung verfügt. Ähnliches gilt für den Bereich der Aufzüge.

Der materielle Handlungsbedarf ergibt sich daraus, dass die beiden genannten Richtlinien und die dazugehörigen europäisch harmonisierten Normen für Bauprodukte bzw. Aufzüge in vielen Fällen bestimmte Prüfungen oder Zertifizierungen vorsehen werden. Prüfatteste oder Zertifikate schweizerischer Stellen sind im EWR-Raum nicht anerkannt. Mit der vom Bund vorgesehenen Gesetzgebung soll in den genannten Bereichen die Basis für ein Abkommen mit der EU gelegt werden, welches dazu führt, dass schweizerische Prüf- und Zertifizierungsstellen europäisch anerkannt werden. Dies wird in vielen Fällen einerseits den schweizerischen Herstellern die Exporte ihrer Produkte erleichtern und andererseits den schweizerischen Prüf- und Zertifizierungsstellen den europäischen Markt öffnen.

2.2.2 Kantone

Status quo

Der Erlass von Vorschriften bezüglich Bauwerken ist eine klassische Domäne der Kantone, auch wenn der Bund via Baunebengesetzgebung zunehmend ebenfalls in diesem Bereich tätig geworden ist. In der Regel begnügen sich die Kantone mit generalklauselartig formulierten Vorschriften, etwa in dem Sinne, dass Gebäude die Sicherheit gemäss den anerkannten Regeln der Baukunde erfüllen müssen. In einzelnen Bereichen sind die Vorschriften detaillierter. ***Einige davon stellen spezifische Anforderungen an Bauwerke, die die Verwendung von bundesrechtskonformen Bauprodukten ausschliessen.***

Trotz der gesetzgeberischen Bemühungen des Bundes besteht noch Raum für Produktvorschriften in kantonalen Erlassen. Dies etwa dort, wo der Bund (noch) nicht legiferiert hat oder er es explizit den Kantonen überlässt, bestimmte Fragen näher

festzulegen⁹. In diesen Bereichen können grundsätzlich – bewusst oder unbewusst – neue technische Handelshemmnisse aufgebaut werden.

Unterschiedliche Produktvorschriften der Kantone werden durch das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM)¹⁰ zwar relativiert. Nach Ansicht der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ist aber das im Binnenmarktgesetz verankerte Cassis de Dijon-Prinzip zu wenig geeignet, den Warenhandel zwischen den Kantonen zu erleichtern. Dies deshalb, weil der Marktteilnehmer aufgrund der Schutzklausel in Art. 3 BGBM damit rechnen muss, dass ihm der Marktzugang untersagt werden kann. Weiterhin bestehende unterschiedliche kantonale Vorschriften führen zudem zu einer unübersichtlichen Rechtslage, während die Wirtschaftsteilnehmer auf klare, kohärente Rahmenbedingungen angewiesen sind.

Im übrigen ist verschiedentlich festzustellen, dass der kantonale Vollzug technischer Vorschriften unterschiedlich gehandhabt wird, was wiederum zu einer Verunsicherung der Marktteilnehmer führt und unnötige Kosten verursacht.

Handlungsbedarf

Das Konkordat ist die notwendige kantonale Ergänzung zum Bundesgesetz über Bauprodukte. Die Bauprodukterichtlinie der EU, welche das Vorbild für die Bundesgesetzgebung bildet, sieht in einem gewissen Rahmen eine Harmonisierung der Anforderungen an Bauwerke vor (vgl. dazu den Anhang zum Text des Konkordats). Diese Rahmenanforderungen werden erst durch die europäischen Normen näher präzisiert werden.

Die Aufzugsrichtlinie ihrerseits bestimmt in ihrem Anhang 1 Punkt 2.2 beispielsweise, dass Aufzüge so zu bauen sind, dass Quetschgefahren in den Endstellungen des Fahrkorbs ausgeschaltet werden, wobei dieses Ziel erreicht sei, wenn sich jenseits der Endstellungen ein Freiraum oder eine Schutznische befinde. Gemäss einem Bericht einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Bundesamtes für Aussenwirtschaft impli-

⁹ Vgl. die Ausführungen in der Botschaft zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse, Ziffer 152, BBl. 1995 II 521 ff.

¹⁰ SR 943.02

ziert diese Forderung der Aufzugsrichtlinie, dass die kantonalen Baugesetzgebungen "entsprechende Vorschriften über die den Aufzug umgebende Bauhüllen enthalten". Dies mit dem Ziel, eine hinreichende Sicherheit zu erreichen.

Es ist nach Auffassung der KdK angezeigt, dass die Kantone in diesen Fragen ihre traditionelle Rolle weiterhin wahrnehmen können und die entsprechende Gesetzgebung nicht alleine dem Bund überlassen. Diesen Willen hat die KdK klar zum Ausdruck gebracht. Allerdings setzt die Umsetzung dieses politischen Willens Koordination unter den Kantonen voraus, damit keine Kollisionen mit dem internationalen, insbesondere dem europäischen, oder dem eidgenössischen Recht entstehen. Diese Koordination und die entsprechende Harmonisierung soll durch das Konkordat gewährleistet werden.

Eine schrittweise interkantonale Harmonisierung der technischen Vorschriften und der Vollzugspraxis könnte deshalb einen wichtigen Beitrag zur Vollendung des Binnenmarktes Schweiz leisten. Das Konkordat zum Abbau technischer Handelshemmnisse soll den Grundstein für eine entsprechende Entwicklung legen.

Alternativen zum vorgeschlagenen Konkordat sind in zweierlei Hinsicht vorstellbar:

- Einerseits vertritt ein Teil der Bundesverwaltung die Meinung, dass der Bund im Rahmen des Bundesgesetzes über Bauprodukte auch die gesamten, von der EU-Bauprodukterichtlinie vorgesehenen Anforderungen an Bauwerke festlegen könnte. Würde man dieser Auffassung folgen, wären die Kompetenzen der Kantone bezüglich Anforderungen an Bauwerke praktisch nicht mehr relevant. Die Kantonsregierungen vertreten allerdings die Auffassung, dass dies nicht ohne Änderung der Bundesverfassung möglich wäre.
- Die Alternative wäre, die durch das Bundesgesetz über Bauprodukte notwendig gewordene Rechtsangleichung im Bereich der Anforderungen an Bauwerke durch alle Kantone einzeln vornehmen zu lassen. Da es sich um eine sehr technische, komplexe Materie handelt, scheint dieser Weg nicht erfolgversprechend.

Die KdK bevorzugt gegenüber diesen beiden Alternativen den Abschluss einer Interkantonalen Vereinbarung, welche die Regelungsdomänen der Kantone wahrt, gleich-

zeitig aber einen echten Beitrag zum Abbau technischer Handelshemmnisse und mit Blick auf zukünftige Übereinkommen mit Drittstaaten die Basis für eine Referenzgesetzgebung bildet.

2.3 Zeitliche Rahmenbedingungen

Die KdK orientierte sich bei ihrer zeitlichen Planung für die Erarbeitung des Konkordats an den Terminen betreffend die Umsetzung der EU-Richtlinie über Aufzüge durch den Bund und insbesondere am Terminplan für den Erlass eines Bundesgesetzes über Bauprodukte.

Die Aufzugsrichtlinie muss durch die EU-Mitgliedstaaten ab 1. Juli 1999 angewendet werden, so dass davon auszugehen ist, dass ab diesem Datum in der EU keine mit der Richtlinie nicht-konformen Aufzüge mehr in Verkehr gebracht werden können. Der Bund strebte deshalb an, die Aufzugsverordnung auf diesen Zeitpunkt in Kraft zu setzen¹¹. Dies in der Absicht, mit der EU möglichst schnell Verhandlungen über diesen Bereich aufnehmen zu können. Dies setzt wiederum voraus, dass die Kantone im Bereich der Anforderungen an Bauwerke ihrerseits zeitgerecht die notwendigen Massnahmen treffen, welche von der EU als gleichwertige Referenzgesetzgebung anerkannt werden.

Im Bauproduktbereich sind die zeitlichen Verhältnisse schwieriger einzuschätzen. Die Bauprodukterichtlinie der EU gilt seit rund sechs Jahren und ist von den meisten Mitgliedstaaten umgesetzt worden. Sie ist zum grössten Teil allerdings erst operabel, wenn die entsprechenden Bauproduktenormen herausgegeben werden. Die entsprechenden Arbeiten haben sich massiv verzögert. Insgesamt wird allerdings mit gegen 1000 europäischen Bauprodukte-Normen gerechnet, die nach und nach die bisherigen europäischen, auch die schweizerischen, Bauproduktenormen ersetzen werden. Es ist voraussehbar, dass ab dem Zeitpunkt des Erscheinens dieser Normen ein Konformitätsbewertungsverfahren nach der einschlägigen Richtlinie bzw. Baupro-

¹¹ Die Verordnung über die Sicherheit von Aufzügen vom 23. Juli 1999 (Aufzugsverordnung, AS 1999 1875) ist am 1. August 1999 in Kraft getreten.

duktenorm *conditio sine qua non* sein wird für das Inverkehrbringen einer grösseren Anzahl von Bauprodukten in der EU.

Das Bundesgesetz über Bauprodukte ist am 9. Oktober 1999 erlassen worden. Es sollte möglichst bald durch das Konkordat ergänzt werden. Die Kantone sollten das interne Ratifizierungsverfahren deshalb nach Möglichkeit rasch abschliessen.

3. BEZIEHUNGEN ZU DEN WICHTIGSTEN HANDELSPARTNERN

Die Bestrebungen von Bund und Kantonen zur Harmonisierung der verschiedenen Produktebereiche sollen u.a. als Grundlage für die Beseitigung von technischen Handelshemmnissen im internationalen Handelsverkehr dienen. Bei den bilateralen/sektoriellen Verhandlungen mit der EU hat diese "Vorleistung" der Schweiz einen Abschluss der Verhandlungen über ein Abkommen über die technischen Handelshemmnisse ermöglicht, namentlich in denjenigen Produktebereichen, in welchen identische Produktvorschriften beidseits der Grenze gelten. Dies führte dazu, dass Produktvorschriften und Konformitätsbewertungen gegenseitig anerkannt werden können.

Der Bauproduktebereich konnte nicht in das am 21. Juni 1999 unterzeichnete Abkommen mit der EU (bilaterale Verträge) eingeschlossen werden, da seitens der Schweiz keine harmonisierte Gesetzgebung vorliegt und somit im Zweifel zum Teil eidgenössische Vorschriften und 26 verschiedene kantonale Gesetzgebungen anwendbar sind, denen seitens der EU lediglich *ein* Referenzerlass (Bauprodukterichtlinie) gegenüber steht.

Umgekehrt war es nicht möglich, mit der EU im nicht-harmonisierten Bereich das Cassis de Dijon-Prinzip bilateral zu verhandeln, da dies bereits im Rahmen der EWR-Verhandlungen auf erheblichen Widerstand in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gestossen ist. Folglich bedarf es für den Abschluss von internationalen Übereinkommen einer harmonisierten schweizerischen Rechtsgrundlage. Letzteres dürfte auch für Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von technischen Vorschriften bzw.

Zertifikaten oder Prüfergebnissen (sogenannte MRA-Übereinkommen; Mutual Recognition Agreements) mit anderen GATT/WTO-Mitgliedstaaten gelten.

Ein solches Abkommen wäre wünschbar; nach inoffiziellen Schätzungen dürfte der Export von schweizerischen Bauprodukten schätzungsweise mehrere hundert Millionen Franken ausmachen.

4. VERFASSUNGSRECHTLICHE ASPEKTE

4.1. Zuständigkeitsfragen

Nach Art. 95 BV ist der Bund kompetent, das Inverkehrbringen von Produkten zu regeln. Er hat von dieser Kompetenz etwa bei der Novellierung des Bundesgesetzes über die Sicherheit von technischen Geräten und Einrichtungen¹² (STEG) sowie weiteren produktespezifischen Erlassen Gebrauch gemacht, welche er, insbesondere im Rahmen des Swisslex-Programmes, weitestgehend an die entsprechenden Vorschriften der europäischen Gemeinschaften angepasst hat. Die Kantone sind in diesen Bereichen hauptsächlich beim Vollzug der Bundesvorschriften gefordert.

Namentlich im Bereich der Bauprodukte fordert die Anpassung an internationales Recht auch eine Harmonisierung der Anforderungen an Bauwerke, einem - mindestens teilweise - kantonalen Zuständigkeitsbereich. Im Hinblick auf die Erarbeitung des Bundesgesetzes über Bauprodukte vertrat der Bund allerdings die Meinung, dass er auch kompetent sei, baupolizeiliche Anforderungen an Bauwerke festzulegen.

Diesbezüglich einigte sich die KdK mit dem Bund nach längeren Diskussionen auf einen pragmatischen Lösungsansatz. Dieser besteht darin, keine Veränderungen der bestehenden Regelungsdomänen Bund/Kantone vorzunehmen, sondern vielmehr das zu rezipierende ausländische Recht auf Stufe Bund und Kantone gemeinsam

¹² SR 819.1

umzusetzen. Dabei sollen die angestammten Regelungsdomänen respektiert bleiben.

Damit wird es dem Bund überlassen bleiben, die notwendigen Vorschriften betreffend das Inverkehrbringen von Bauprodukten zu erlassen. Soweit das internationale Recht auch eine Harmonisierung der *Anforderungen an Gebäude* erfordert, soll die entsprechende Gesetzgebung gemäss der heutigen Zuständigkeits-Praxis erlassen werden. Der Bund nimmt namentlich im Gebiete des Umwelt- und Gewässerschutzes die nötigen Anpassungen vor, die Kantone in den ihnen heute zukommenden Regelungsbereichen.

4.2. Verfassungsmässigkeit des Konkordates

In der herrschenden Lehre wird die Auffassung vertreten, dass Interkantonalen Organen keine Kompetenz zum Erlass von Primärnormen eingeräumt werden dürfe. Als zulässig erachtet wird hingegen die Übertragung von Normierungsbefugnissen in technischen oder sekundären Fragen.

Das vorliegende Konkordat befasst sich inhaltlich mit technischen Aspekten, welche bereits durch internationale Erlasse bzw. Normen, beispielsweise durch die Bauprodukterichtlinie der EU und die daraus sich ergebenden europäisch harmonisierten Normen, weitgehend geregelt sind. Der hauptsächliche Handlungsbedarf wird sich aufgrund der zu erwartenden harmonisierten Normen ergeben, deren Festlegungen die Bestimmungen der Bauprodukterichtlinie auf sekundärer Stufe näher präzisieren werden. Der Tätigkeits- und Kompetenzrahmen des IOTH ist deshalb sachlich beschränkt. Seine Hauptaufgabe besteht im wesentlichen darin dafür zu sorgen, dass der den Kantonen zustehende Spielraum effizient wahrgenommen wird und gleichzeitig die internationalen Verpflichtungen der Schweiz sowie die Bundesgesetzgebung über das Inverkehrbringen von Bauprodukten bzw. Liften nicht unterlaufen werden.

Die vom IOTH zu regelnde technische Materie ist bisher überwiegend in kantonalen Verordnungen enthalten. Soweit der Bund für die Regelung von Anforderungen an

Bauwerke zuständig ist, räumt das Bundesgesetz über Bauprodukte¹³ dem Bundesrat die Kompetenz ein, diese Bestimmungen auf Verordnungsstufe zu erlassen. Somit werden dem IOTH im wesentlichen Kompetenzen übertragen, die üblicherweise in die Kompetenz der Kantone fallen.

Unter diesen Aspekten erachtet die KdK die Verfassungsmässigkeit des vorliegenden Konkordats als gegeben.

5. ZUR INTERKANTONALEN VEREINBARUNG ZUM ABBAU TECHNISCHER HANDELSHEMMNISSE

5.1 Generelles

Diese Vereinbarung soll primär Grundlage für Verhandlungen mit den Wirtschaftspartnern der Schweiz und damit Basis für den Abschluss von Übereinkommen über die Beseitigung technischer Handelshemmnisse bilden. Dabei stehen sicherlich Übereinkommen mit der EU im Vordergrund. Nicht auszuschliessen ist aber, dass künftig das Konkordat auch Referenzbasis für Abkommen über den internationalen Warenverkehr mit anderen GATT/WTO-Mitgliedstaaten bilden kann. Die Vereinbarung zielt aber auch auf den Abbau technischer Handelshemmnisse zwischen den Kantonen.

Insgesamt handelt es sich primär um technische Fragen mit ausserordentlicher Komplexität. Dies rechtfertigt es, die für die Kantone relevanten Fragen zentral zu lösen und damit auch zu einer Entlastung der kantonalen und kommunalen Verwaltungen beizutragen. Die sukzessive Anpassung an das ausländische Recht und erst recht die Vielzahl der künftigen EU-Bauproduktennormen, welche in Teilbereichen erst die Anforderungen an Bauwerke definitiv präzisieren werden, erfordern ein koordiniertes, kohärentes Herangehen an die sich stellenden Fragen, was nur bedingt gewährleistet wäre, wenn jeder Kanton für sich diese Arbeiten erledigen würde.

¹³ von den eidgenössischen Räten am 8.10.99 beschlossen, Referendumsfrist am 3.2.00 unbenutzt verstrichen, vom Bundesrat noch nicht in Kraft gesetzt.

Selbstverständlich haben die (inter-)kantonalen Massnahmen zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse in engster Zusammenarbeit mit dem Bund zu erfolgen. Dies deshalb, weil unbestritten der Bund gestützt auf BV Art. 95 zuständig ist, das Inverkehrbringen von Produkten zu regeln und diesbezügliche technische Vorschriften zu erlassen. Andererseits sind es allerdings regelmässig die Kantone, welche solche Vorschriften zu vollziehen bzw. im Rahmen ihrer originären Gesetzgebungskompetenz zu beachten haben und angehalten sind, kein der Bundesgesetzgebung zuwiderlaufendes kantonales Recht zu erlassen.

5.2 Zu den einzelnen Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse

5.2.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck und Inhalt

Der Zweckartikel hält in Absatz 1 das generelle Hauptanliegen des Konkordats fest, nämlich den Abbau technischer Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und dem Ausland sowie zwischen den Kantonen. Absatz 2 befasst sich mit dem Inhalt der Interkantonalen Vereinbarung. Diese regelt in litera a die Zusammenarbeit der Kantone. Litera b weist darauf hin, dass im Rahmen des Konkordates ein IOTH geschaffen werden soll, dem gewisse kantonale Kompetenzen delegiert werden.

Art. 2 Begriffe

Art. 2 lit. a. definiert den Begriff "Technische Handelshemmnisse" entsprechend Art. 3 a des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG). Die Übernahme dieser Definition aus dem Bundesgesetz rechtfertigt sich aufgrund des Willens von Bund und Kantonen, die Beseitigung technischer Handelshemmnisse gemeinsam und in enger Zusammenarbeit voranzutreiben und eine - auch terminologisch kohärente - Referenzgesetzgebung zu erarbeiten. Eine abweichende Begriffsdefinition könnte diesen Bestrebungen hinderlich sein. Mit dem Begriff "grenzüberschreitend" sind im vorliegenden Zusammenhang auch die schweizerischen Binnengrenzen angesprochen.

Aufgrund der gleichen Überlegungen umschreiben Art. 2 lit. b. und c. IVTH - wiederum unter Rückgriff auf das THG - den Begriff der "technischen Vorschriften" bzw. der "technischen Normen". Diese Definitionen entsprechen Art. 3 lit. b und c THG.

5.2.2 Interkantonales Organ

Art. 3 Organisation

Art. 3 Abs. 1 legt die Bildung eines Interkantonalen Organs Technische Handelshemmnisse für den Vollzug der Interkantonalen Vereinbarung fest, welches sich nach Abs. 2 aus je einem Mitglied der Kantonsregierungen der an der Vereinbarung teilnehmenden Kantone zusammensetzt. Die Wahl dieses Mitglieds wird den Kantonen überlassen.

Art. 3 Abs. 3 gibt dem IOTH die Kompetenz, seine Arbeit im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung zu organisieren und hierfür allenfalls leitenden Ausschuss, Sekretariat sowie Fachkommissionen zu bezeichnen. Es wird sich zeigen, ob die Vorbereitung der Geschäfte und allenfalls der Vollzug des Konkordates einer bereits bestehenden interkantonalen Instanz übertragen werden kann. In Betracht fallen beispielsweise das Sekretariat der KdK oder das einer Fachdirektorenkonferenz.

Ein Organisationsreglement gemäss Art. 3 Abs. 3 soll die Aufgaben und Kompetenzen von Leitendem Ausschuss, Sekretariat bzw. allfälliger Fachkommissionen klar umschreiben. Im Organisationsreglements wird auch die Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesstellen auf Fachexpertenebene zu regeln sein.

Art. 4 Aufgaben und Kompetenzen

Art. 4 führt die wichtigsten Aufgaben und Kompetenzen des Interkantonalen Organs auf. Litera a - c werden nachstehend bei den entsprechenden Artikeln 6 – 9 erläutert.

Litera d: Da Massnahmen zum Abbau technischer Handelshemmnisse regelmässig sowohl binnen- wie auch aussenwirtschaftliche Auswirkungen haben und zudem im Bereich Bauprodukte bzw. im Bereich der Anforderungen an Bauwerke, mannigfaltige Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen, ist eine Zusammenarbeit mit dem Bund

unabdingbar. Das Interkantonale Organ soll deshalb in seinen Zuständigkeitsbereichen in Vertretung der Kantone deren Interessen gegenüber dem Bund wahren und mit diesem zusammenarbeiten.

Art. 5 Beschlussfassung

Art. 5 lehnt sich im wesentlichen an die entsprechenden Bestimmungen der Vereinbarung über die KdK vom 8. Oktober 1993 an.

5.2.3 Interkantonale Vorschriften betreffend Anforderungen an Bauwerke

Art. 6 Grundsätze

Diese Kompetenz des IOTH erlaubt es, die kantonalen Anforderungen an Gebäude so zu harmonisieren, dass diese nicht die Bundesgesetzgebung (und damit die allfälligen internationalen Verpflichtungen der Schweiz) über das Inverkehrbringen von Bauprodukten oder Aufzügen unterlaufen. Letzteres kann namentlich dann der Fall sein, wenn auf kantonaler Ebene statt eines Verweises auf den Stand der Technik spezifische Anforderungen an Bauwerke gestellt werden, welche die Verwendung von bundesrechtskonformen Bauprodukten oder Aufzügen verunmöglichen. Die Vorschriften des IOTH werden sich – soweit überhaupt kantonale Regelungsdomänen betroffen sind – im wesentlichen an den durch den Anhang 1 der Bauprodukterichtlinie der EU vorgegebenen Rahmen halten (vgl. Beilage 1).

Die in Abs. 2 enthaltene Bestimmung weist das IOTH an, international harmonisierte Normen zu berücksichtigen, soweit dies – gemäss Abs. 1 – zum Abbau technischer Handelshemmnisse notwendig ist. Der Vorbehalt bezüglich geographischer, klimatischer oder lebensgewohnheitlicher Art stützt sich auf einen entsprechenden Artikel der Bauprodukterichtlinie der EU (Art. 3 Ziff. 2 der Richtlinie). Dessen Bedeutung wird sich erst zeigen, wenn die im Rahmen der EU-Bauprodukterichtlinie zu erarbeitenden europäisch harmonisierten Normen erscheinen werden. Diese werden im wesentlichen aufzeigen, welcher Spielraum bei der Handhabung einerseits der gesetzlichen Vorschriften, andererseits bezüglich der Anwendung dieser Normen bestehen wird. Eine Liste der in Europa bzw. in der Schweiz vorkommenden Unterschiede geogra-

phischer, klimatischer oder lebensgewohnheitlicher Art kann deshalb zur Zeit nicht erstellt werden.

Es wird an den Kantonen liegen, die diesbezüglichen Überlegungen in den Entscheidungsprozess des IOTH einzubringen. Dieses wird für die Kantone verbindlich darüber entscheiden, wie weit bestehende Spielräume genutzt werden können.

5.2.4 Richtlinien zum kantonalen Vollzug von Bundesvorschriften über das Inverkehrbringen von Produkten

Art. 7 Grundsätze

Soweit der Bund das Inverkehrbringen von Produkten bereits geregelt hat, hat er regelmässig den Kantonen gewisse Vollzugsaufgaben delegiert. Dieser Vollzug wird in verschiedenen Bereichen von den Kantonen unterschiedlich gehandhabt, was den Warenverkehr erheblich beeinträchtigen kann. Für solche Fälle soll die Interkantonale Vereinbarung eine Grundlage bilden, die es erlaubt, den Vollzug mittels Richtlinien interkantonal soweit als möglich zu harmonisieren. Dies allerdings erst auf Antrag der Kantone oder des leitenden Ausschusses.

Art. 8 Richtlinien im Bereich des Inverkehrbringens von Bauprodukten

Sollte der Bund im geplanten Bundesgesetz über Bauprodukte den Kantonen Vollzugsaufgaben zuweisen, so soll die Interkantonale Vereinbarung von Beginn weg als Basis dazu dienen, diesen Vollzug mittels Richtlinien zu harmonisieren. Es braucht dazu also keinen Antrag der Kantone. Art. 8 zählt einige Gesichtspunkte auf, welche im Rahmen des Vollzugs des Bundesrechts betreffend Bauprodukte von Belang sein könnten.

5.2.5 Interkantonale Vorschriften über das Inverkehrbringen von Produkten

Art. 9 Grundsätze

Diese Bestimmung kann im Sinne einer Ausnahme dann Anwendung finden, wenn einerseits der Bund seine Kompetenzen im Rahmen von Art. 95 BV (noch) nicht aus-

geschöpft hat und Handlungsbedarf besteht, welchen das im Binnenmarktgesetz festgelegte Cassis de Dijon-Prinzip nicht oder nicht genügend abdeckt. Es sollen aber keine Kompetenzen des IOTH begründet werden, soweit bereits gemeinsame/harmonisierte Regelungen und entsprechender funktionierender Vollzug bestehen, weder auf Stufe Bund, noch auf interkantonaler Ebene. In Bereichen, in denen die Kantone nur zu punktueller Harmonisierung geschritten sind, soll gestützt auf diesen Kompetenzartikel möglich sein, das Inverkehrbringen von Produkten im Rahmen dieser Interkantonalen Vereinbarung zu harmonisieren.

Die Notwendigkeit für den Erlass solcher Vorschriften kann sich dann ergeben, wenn im internationalen Verkehr harmonisierte Vorschriften und Normen bestehen und sich der Schweizer Hersteller gezwungen sähe, seine Produkte entweder nach unterschiedlichen kantonalen bzw. nach der harmonisierten ausländischen Vorschrift herzustellen. Weiter kann sich die Notwendigkeit der Harmonisierung auch ergeben, wenn ein erhebliches Aussenhandelsvolumen zwischen der Schweiz und einem Drittland-Partner besteht und eine Harmonisierung dieser Produktvorschriften den Export von Waren mit Schweizer Ursprung vereinfacht.

Die gemäss Art. 6 bis 9 erlassenen Vorschriften und Richtlinien sind für die Kantone verbindlich. Grundsätzlich handelt es sich dabei um Vorschriften und Richtlinien ausgeprägt technischer Natur, die zudem – insbesondere was die Anforderungen an Bauwerke betrifft – im wesentlichen internationale Regelungen auf die Ebene der Kantone umsetzen. Ziel ist immer die Rechtsangleichung im Bereich technischer Vorschriften. Daher ist dem IOTH ein relativ enger Spielraum gegeben. Es ist aber dafür besorgt, dass diese internationalen Vorgaben auf kantonaler Ebene koordiniert umgesetzt werden. Gerade bei den Anforderungen an Bauwerke wird es in der Regel den Kantonen lediglich einen Rahmen vorgeben, den diese nicht überschreiten dürfen, um nicht die internationalen Vorgaben und allenfalls das Bundesrecht zu unterlaufen. Mit diesem Vorgehen kann eine genügende Basis für eine kantonale Referenzgesetzgebung im Hinblick auf Abkommen mit Drittstaaten erreicht werden.

5.2.6 Finanzen

Art. 10 Verteilung der Kosten

Diese Bestimmung entspricht der entsprechenden Regelung in der Vereinbarung über die KdK vom 8. Oktober 1993.

Die entstehenden Kosten abzuschätzen ist im Bereich der technischen Handelshemmnisse äusserst schwierig, da es sich um einen überaus vielfältigen Bereich handelt. Geht man davon aus, dass interessierte Dritte im Rahmen der Fachkommissionen ihre Aufwendungen selbst tragen, werden im wesentlichen Kosten für Sekretariat und allenfalls für externe Sachbearbeitung anfallen. Die jährlichen Kosten dürften sich aus heutiger Sicht demnach insgesamt zwischen 50'000.- bis 100'000.- Franken bewegen. Neuere Entwicklungen im Bereich New Public Management könnten allerdings dazu führen, dass die für die Vorbereitung von Sachgeschäften beigezogenen Fachleute der kantonalen Verwaltungen entschädigt werden müssten. Der entsprechende Aufwand ist aktuell kaum abschätzbar. Das IOTH wird entsprechende Regelungen treffen.

5.2.7 Schlussbestimmungen

Art. 11 Publikation der Vorschriften und Richtlinien

Um dem Ziel einer transparenten und kohärenten Referenzgesetzgebung gerecht zu werden, verpflichten sich die Kantone, die Vorschriften und Richtlinien des Interkantonalen Organs entsprechend ihren kantonalen Vorschriften und Möglichkeiten zu publizieren.

Art. 12 Beitritt und Austritt

Keine weiteren Bemerkungen.

6. ENTSCHEIDUNGSKOMPETENZ BETREFFEND BEITRITT ZUR INTER-KANTONALEN VEREINBARUNG ÜBER DAS ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNGSWESEN

Die Materie, welche die IVTH zum Inhalt hat ist von derart grundsätzlichem Gehalt, dass dieser - insbesondere wegen der Übertragung von Normsetzungskompetenzen an das IOTH - gesetzes- und verfassungswesentlicher Charakter zukommt. Dementsprechend ist der Beschluss über den Beitritt zur IVTH vom Landrat zu fassen und nach Kantonsverfassung § 30 Buchstabe c) dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

7. ANTRAG AN DEN LANDRAT

Gestützt auf den vorstehenden Bericht beantragen wir Ihnen, dem beiliegenden Entwurf eines Landratsbeschlusses zuzustimmen.

Liestal, den 14. November 2000

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

der Präsident: Koellreuter

der Landschreiber: Mundschin

Beilagen:

1. Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH) vom 23. Oktober 1998
2. Anhang 1 zur Bauprodukterichtlinie der EU
3. Entwurf eines Landratsbeschlusses