



Vorlage an den Landrat**Beantwortung der Interpellation 2005/047 von Urs Hintermann vom 3. Februar 2005
betreffend "Vereinheitlichung Bauvorschriften und Bauverfahren"**

vom 26. April 2005

Die Schweiz kennt mindestens 26 unterschiedliche Bauvorschriften und Bauverfahren. Das kompliziert und verteuert das Bauen unnötig. Die Vielfalt an Vorschriften ist wettbewerbshemmend. Unterschiedliche Standards verhindern die Rationalisierung des Bauens.

Eine von der Kommission für Technologie und Innovation 1998 in Auftrag gegebene Studie "Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren" geht von folgenden Kosten aus: Die unterschiedlichen Vorschriften führen zu Rationalisierungsverlusten von 10 bis 15 Prozent der Baukosten. Die Regelungsvielfalt führt zu Mehrkosten im Bau von bis zu 6 Milliarden Franken im Jahr.

Die in Form eines Postulates beider Räte überwiesene Motion 99.3459 der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates, "Vereinheitlichung des Baurechtes", verlangt vom Bundesrat, in Zusammenarbeit mit den Kantonen sowie Vertreterinnen von Gemeinden und Städten, eine Vereinheitlichung der kantonalen und kommunalen Bauvorschriften, insbesondere bezüglich der Begriffe und Messweisen, zu erreichen, und zwar bis Ende 2005.

Die den föderalistischen Strukturen der Schweiz und der gegebenen Kompetenzordnung Rechnung tragende Lösung über eine interkantonale Vereinbarung stiess auf breite Zustimmung. Die Kantone werden der interkantonalen Vereinbarung voraussichtlich ab Anfang 2005 beitreten können.

Fragen:

1. *Unterstützt der Regierungsrat den Beitritt zu dieser interkantonalen Vereinbarung und unternimmt er die notwendigen Schritte, damit der Kanton dieser so rasch als möglich beitrifft?*
2. *Ist der Regierungsrat der Meinung, dass die Vereinheitlichung des Baurechtes einen positiven Effekt auf die Wirtschaftsentwicklung haben würde?*
3. *Ist er der Meinung, dass eine Vereinheitlichung eine wirksame Massnahme zur Förderung des Wettbewerbes im Bau ist und den Binnenmarkt stärkt?*
4. *Ist er der Meinung, dass Baurationalisierung und Kostensenkung eine dämpfende Wirkung auf die hohen Mietkosten haben? Oder sieht er andere Gründe für die vergleichsweise hohen Baukosten in unserer Region?*
5. *Sieht der Regierungsrat Probleme, im Falle eines Beitritts die kantonalen Standards - z.B. bezüglich Energieeffizienz oder Umweltauflagen - beibehalten zu können?*

Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

Generelle Bemerkungen

Grosse Vielfalt in den Begriffsdefinitionen und Messweisen

Das Raumplanungs- und Baurecht gehört zu den wichtigen Domänen der Kantone und Gemeinden. Dem Bund fehlt die Regelungsbefugnis beim Baurecht völlig. Bei der Raumplanung hat er sich auf Grundsätze zu beschränken, die für eine gesamtschweizerische positive räumliche Entwicklung von Bedeutung sind. Im Übrigen herrscht grosse Vielfalt, teilweise sogar bei den Begriffsdefinitionen, den Messweisen, den Verfahren und anderen mehr zum „formellen“ Teil des Planungs- und Baurechts zählenden Vorschriften. So kommt es, dass ohne vertiefte Kenntnisse der örtlichen Vorschriften kaum etwas gebaut werden kann. Das bevorzugt die lokalen Träger dieses Wissens.

Bedürfnis für eine Vereinheitlichung der Baubegriffe

Die formelle Vereinheitlichung der Baubegriffe entspricht zweifellos einem breiten Bedürfnis. Einen entscheidenden Impuls zu einer Harmonisierung der Baubegriffe brachte die parlamentarische Initiative von Nationalrat Rolf Hegetschweiler, welche die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes verlangte. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie UREK des Nationalrates reichte dann 1999 eine Motion ein, welche den Bund mit geeigneten Massnahmen zur Vereinheitlichung der kantonalen und kommunalen Bauvorschriften beauftragte. Die Motion wurde am 8. März 2000 als Postulat beider Räte überwiesen und beinhaltet folgenden Wortlaut:

"Der Bundesrat wird beauftragt, geeignete Massnahmen zur Vereinheitlichung der kantonalen und kommunalen Bauvorschriften zu treffen. In Zusammenarbeit mit den Kantonen und einer repräsentativen Vertretung von Gemeinden und grossen Städten soll bis Ende 2005 eine Vereinheitlichung insbesondere bezüglich der Begriffe und Messweisen erzielt werden."

Interkantonale Vereinbarung

Die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz BPUK und das Bundesamt für Raumentwicklung haben diese Arbeit sofort an die Hand genommen. Die gemeinsamen Arbeiten zeigten bald, dass aus ordnungspolitischen und rechtlichen Gründen nur eine Interkantonale Vereinbarung (besser bekannt unter dem Begriff Konkordat) in Frage kommt. Das Projekt wurde an der Plenarversammlung vom 26. Juni 2003 in Bern und an der Hauptversammlung vom 12. September 2003 in Liestal von der BPUK übereinstimmend begrüsst, ja eine schnelle Umsetzung wurde ausdrücklich gefordert. Die Plenarversammlung vom 4. März 2004 schliesslich eröffnete auch formell die Vernehmlassung zu diesem interkantonalen Zusammenarbeitsbeschluss. Eine Befragung der kantonalen und Gemeindefachleute über die technischen Grundlagen führte ebenfalls zu durchgehender grundsätzlicher Unterstützung.

Der Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung (Konkordat) über die Harmonisierung der Baubegriffe IVHB wurde am 5. Juli 2004 in die Vernehmlassung gegeben.

Das Konkordat besteht aus einem eigentlichen Konkordatstext, welcher die Pflichten und Rechte der Kantone und die Organisation des Interkantonalen Organs umschreibt. Danach vereinheitlichen die beteiligten Kantone die Baubegriffe und Messweisen in ihrem Planungs- und Baurecht. Der "technische" Teil des Konkordats, also die Definition der Baubegriffe und Messweisen, wird in einem Anhang geregelt, welcher aber integrierender Bestandteil des Konkordats ist. Als Frist für die Gesetzesanpassung ist Ende 2010 vorgesehen.

Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens (Oktober 2004) und entsprechender Ueberarbeitung soll die Schlussfassung bis Sommer 2005 der BPUK übergeben werden. Nach Zustimmung durch die BPUK ist die Durchführung des Beitrittsverfahrens ab Sommer/Herbst 2005 vorgesehen.

Zu den einzelnen Fragen:

Zu Frage 1: Unterstützt der Regierungsrat den Beitritt zu dieser interkantonalen Vereinbarung und unternimmt er die notwendigen Schritte, damit der Kanton dieser so rasch als möglich beitrifft?

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich einen Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung. Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, könnte dies nach Vorstellungen der BPUK bereits auf Ende 2005 möglich sein. Der Beitritt setzt aber eine Landratsvorlage (mit vorgängiger Vernehmlassung, insbesondere auch bei den Gemeinden) und deren parlamentarische Beratung voraus.

In sachlicher Hinsicht war im Rahmen der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz ("BPUK") die Vereinheitlichung der Baubegriffe und Messweisen schon mehrfach ein Thema. Der Vernehmlassungsentwurf einer Interkantonalen Vereinbarung fand dabei breite Zustimmung. Auch eine Vorvernehmlassung bei den kantonalen und kommunalen Fachleuten zeigte eine breite Unterstützung.

Zum terminlichen Ablauf dieses Vorhabens sind jedoch Vorbehalte angebracht. Es wird dazu auf die Ausführungen zur Frage 5 verwiesen.

Zu Frage 2: Ist der Regierungsrat der Meinung, dass die Vereinheitlichung des Baurechtes einen positiven Effekt auf die Wirtschaftsentwicklung haben würde?

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass eine Vereinheitlichung des Baurechts positive Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung haben würde. Die Vielfalt im Bereich der kantonalen und kommunalen Bauvorschriften ist für einheimische wie auch ausländische Investoren ein Problem mit gewissen für die Schweiz im internationalen Standortwettbewerb. Mit einer Vereinheitlichung der baurechtlichen Begriffe und Messweisen wird immerhin die Rechtssicherheit erhöht, und damit werden die Verhältnisse für potentielle Investoren berechenbarer. Gerade dies ist für Standortevaluationen von Bedeutung. Man muss sich aber bewusst sein, dass durch den Beitritt zum Konkordat eine ganzheitliche Vereinheitlichung der Bauvorschriften nicht erfolgt: trotz einer Vereinheitlichung von Begriffen und Messweisen wird nach wie vor jeder Kanton seine eigenen baugesetzlichen Bestimmungen und Besonderheiten haben, und im Kanton Basel-Landschaft wird jede Gemeinde nach wie vor ihr eigenes Zonenreglement Siedlung haben, welches die kommunalen Bauvorschriften und Besonderheiten enthält.

Eine vom Bund in Auftrag gegebene Studie¹ hat als Folge der grossen Regelvielfalt in den Baubegriffen und Messweisen gesamtschweizerisch Kosten im Bereich von 2.4 bis 6 Milliarden pro Jahr errechnet. Die Vereinheitlichung des Baurechts kann somit auch dazu beitragen, die Kosten für die Realisierung konkreter Vorhaben zu reduzieren. Ob die doch sehr hohen Zahlen in der Studie der Realität entsprechen, wenn nur die Begriffe und Messweisen einheitlich geregelt werden, aber nach wie vor jede Gemeinde ihre eigenen Bauvorschriften hat, erscheint fraglich.

Zu Frage 3: Ist er der Meinung, dass eine Vereinheitlichung eine wirksame Massnahme zur Förderung des Wettbewerbes im Bau ist und den Binnenmarkt stärkt?

Die Vereinheitlichung der Baubegriffe und Messweisen erachtet der Regierungsrat als wirksame Massnahme zur Förderung des Wettbewerbes im Bau- und Planungswesen. Es wurde inzwischen auch erkannt, dass ein liberalisierter schweizerischer Binnenmarkt bedeutende wirtschaftliche Vorteile bietet. Man kann sich nämlich wirklich fragen, welcher Nutzen darin liegt, dass beispielsweise die Ausnützungsziffer von Kanton zu Kanton oder gar von Gemeinde zu Gemeinde anders berechnet wird. Oder, was der Sinn sein soll, wenn z. B. die Gebäudehöhe in der Schweiz heute auf etwa sieben verschiedene Arten gemessen wird.

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

Zu Frage 4: Ist er der Meinung, dass Baurationalisierung und Kostensenkung eine dämpfende Wirkung auf die hohen Mietkosten haben? Oder sieht er andere Gründe für die vergleichsweise hohen Baukosten in unserer Region?

Eine Senkung der Mietkosten aufgrund der angestrebten Baurationalisierung und Kostensenkung lässt sich kaum prognostizieren. Angebot und Nachfrage werden wohl auch in Zukunft im Wesentlichen den Preis bzw. den Mietzins bestimmen. Dennoch darf empirisch durchaus erwartet werden, sofern die Marktkräfte sich dann zumal voll entfalten können, dass über die Reduktion der Baukosten, mittel- bis langfristig sowohl die Mieter wie natürlich auch die Investoren und Eigenheimbesitzer kostenmässig von diesem Liberalisierungsschritt werden profitieren können.

Zu Frage 5: Sieht der Regierungsrat Probleme, im Falle eines Beitritts die kantonalen Standards - z.B. bezüglich Energieeffizienz oder Umweltauflagen - beibehalten zu können?

Der Regierungsrat sieht diesbezüglich keine grundsätzlichen Probleme. Die im Anhang zur Interkantonalen Vereinbarung angeführten Baubegriffe und Messweisen tangieren die Standards des Kantons Basel-Landschaft nicht. Gegenstand der Interkantonalen Vereinbarung bildet ausschliesslich das formelle Baurecht. Das materielle Baurecht bleibt Sache des einzelnen Kantons bzw. der Gemeinden. Auch in Zukunft werden bei uns somit die Gemeinden bestimmen, wie hoch beispielsweise ein Gebäude, wie gross die Bebauungsziffer oder wie gross der minimale Grenzabstand zu sein hat. Den kantonalen und kommunalen Besonderheiten kann damit weiterhin Rechnung getragen werden.

Die mit einem Konkordatsbeitritt verbundenen Anpassungen der kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzgebung und der kommunalen Raumplanungsvorschriften (speziell die Zonenreglemente Siedlung aller Gemeinden müssen angepasst werden) werden nur mit einem erheblichen Aufwand und entsprechenden Kosten zu vollziehen sein. Durch die Anpassungen an die neuen Begriffe und Messweisen ist durchaus auch denkbar, dass korrekt errichtete Bauten und Anlagen bauvorschriftswidrig werden und dann nur noch die Bestandesgarantie nach § 110 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998 ("RBG") haben ("Bestehende, rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen, die den allgemeinen Bauvorschriften widersprechen, dürfen unterhalten und angemessen erneuert werden"). Die Anpassung auf kommunaler Ebene bedarf somit umfangreicher Überprüfungen und Abklärungen sowie entsprechend subtilem Umgang mit den neuen Masseinheiten.

Zahlreiche Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft haben den vergangenen Jahren ihre Planungsinstrumente überarbeitet und dem RBG bzw. der RBV angepasst. Der Kanton hat den Gemeinden im Dezember 2001 ein entsprechendes Muster-Zonenreglement zur Verfügung gestellt, welches sich ebenfalls mit allgemeinen Bauvorschriften befasst. In etlichen Gemeinden sind jedoch die Anpassungsarbeiten noch nicht gänzlich abgeschlossen und dürften sich bis mindestens bis ins Jahr 2007 hinziehen. Es erscheint deshalb undenkbar, von den Gemeinden in Kürze bereits wieder eine umfassende Überarbeitung ihrer Planungsvorschriften aufgrund des Beitritts zu einem Konkordat, welches die Umsetzung bis im Jahr 2010 fordert, zu verlangen. Der im Konkordat anvisierte Termin 2010 ist deshalb - zumindest für den Kanton Basel-Landschaft - unrealistisch. Insofern ist ein Beitritt zum Konkordat auch nicht von höchster zeitlicher Priorität. Die Gemeinden werden sich im Rahmen einer Vernehmlassung dazu äussern können.

Der Regierungsrat ist aber überzeugt, dass die Bestrebungen für eine Harmonisierung der Bauvorschriften und Bauverfahren die Unterstützung verdienen, auf der Zeitachse aber für die Umsetzung die Vorstellungen zu idealistisch sind und den Gemeinden in unserem Kanton nicht zugemutet werden können.

Liestal, 26. April 2005

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident: Ballmer
der Landschreiber: Mundschein