



An den Grossen Rat

20.5083.02

BVD/P205083

Basel, 6. Mai 2020

Regierungsratsbeschluss vom 5. Mai 2020

## Schriftliche Anfrage Luca Urgese betreffend Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Luca Urgese dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

Das Baurecht obliegt in der Schweiz der Kompetenz der Kantone. Jeder Kanton regelt sein Baurecht daher selbst und definiert eigenständig, wie bestimmte baurechtliche Begriffe (z.B. die Gebäudehöhe) zu definieren sind. Für die Bauwirtschaft hat dies zur Folge, dass für jeden Kanton darauf geachtet werden muss, die richtige Begriffsdefinition zu verwenden, um Fehler und teure Korrekturen zu vermeiden.

Um dem Definitionswildwuchs zu begegnen, hat die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) im Jahr 2005 die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) verabschiedet. Diese Vereinbarung vereinheitlicht die wichtigsten Baubegriffe und Messweisen, damit in allen Kantonen die entsprechenden Begriffe gleich verstanden werden. Die Kantone bleiben dabei frei, ihr Baurecht weiterhin eigenständig zu regeln. Für alle kantonsübergreifend tätigen Unternehmen stellen einheitliche Begriffe aber eine klare Arbeitserleichterung dar.

Der IVHB sind bisher 18 Kantone beigetreten, darunter auch sämtliche Kantone der Nordwestschweiz – Aargau, Basel-Landschaft, Jura und Solothurn – mit Ausnahme des Kantons Basel-Stadt. Ich bitte den Regierungsrat daher um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Hat der Regierungsrat einen Beitritt zur IVBH geprüft?
  - a. Wenn Ja, was waren die Gründe, der IVBH bisher nicht beizutreten?
  - b. Wenn Nein, ist der Regierungsrat dazu bereit, einen Beitritt des Kantons Basel-Stadt zur IVBH zu prüfen?
2. Wurden die betroffenen Branchen, namentlich die Bauwirtschaft, vor dem Entscheid angehört?
  - a. Wenn Ja, wie haben sich diese geäussert?
  - b. Wenn Nein, warum nicht?
3. Welche Begriffsdefinitionen müssten bei einem Beitritt des Kantons Basel-Stadt zur IVHB konkret geändert werden? Welche Auswirkungen hätte dies?

Luca Urgese

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

## **Einleitende Bemerkung**

### **1. Das Anliegen der Rechtsvereinheitlichung im Bauwesen**

Eine von der Kommission für Technologie und Innovation des Bundes (KTI) in Auftrag gegebene Studie kam 1998 zum Schluss, dass die Vielfalt an kantonalen Planungs- und Baugesetzen sowie kommunalen Bau- und Zonenordnungen Mehrkosten für die Planung, Projektierung und Projektvorbereitung von 400 bis 800 Mio. CHF pro Jahr verursache. Unter Berücksichtigung der geringeren Standardisierung und Industrialisierung des Bauens ergäben sich gar gesamtwirtschaftliche Kosten von 2,4 bis 6 Mia. CHF pro Jahr. Das Anliegen der Rechtsvereinheitlichung ist damit offensichtlich.

#### **1.1 Bundes- und kantonales Recht, Konkordatsrecht, privatrechtliche Normen**

Der Bund verfügt im Sachbereich Raumplanung lediglich über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz (Art. 75 Abs. 1 BV), von welcher insbesondere das klassische Baurecht (Baupolizeirecht) ausgenommen ist. Dieses liegt demnach in der Rechtsetzungszuständigkeit der Kantone.

Das Baurecht ist als eine überaus komplexe Materie zu bezeichnen. Dies aufgrund der föderalistischen Vielfalt, aber auch weil das rasant und stetig gewachsene und inzwischen weit verzweigte Bundesrecht (Umweltrecht, Energierecht, Infrastrukturrecht, Zweitwohnungsgesetzgebung usw.) das Bauen zusätzlich massiv einschränkt. Hier übersteuert es das kantonale bzw. kommunale Recht heute in vielen Bereichen. Hinzu kommen Konkordatsrecht (Brandschutz) sowie eine Vielzahl privater Normen (insbesondere SIA-Normen), die zu beachten sind.

### **2. Die IVHB**

Um zu verhindern, dass der Bund tätig wird und in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone eingreift, verabschiedete die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK vor 15 Jahren eine Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe IVHB. Gegenstand der IVHB ist die Vereinheitlichung der Baubegriffe und Messweisen im Planungs- und Baurecht, nicht aber der Masse. So ist beispielsweise bei einem Grenzabstand nicht definiert wie viele Meter er betragen soll, sondern von welchem zu welchem Punkt ein Grenzabstand gemessen wird. Das Konkordat strebt also nicht eine materielle, sondern eine formale Baurechtsharmonisierung an. Das Konkordat war nur insofern „erfolgreich“, als damit bisher verhindert wurde, dass der Bund tätig wird.

Die beitretenden Kantone sind verpflichtet, die vereinheitlichten Baubegriffe und Messweisen zu übernehmen, wobei es auch zulässig ist, nur einen Teil der Konkordatsbegriffe zu übernehmen. Die 30 zu vereinheitlichenden Begriffe finden sich in einem Anhang 1 zur IVHB, zugehörige Skizzen in einem Anhang 2. Die IVHB samt ihren Anhängen ist nicht self-executing, und deshalb nicht unmittelbar anwendbar. Sie muss von den beigetretenen Kantonen zunächst ins kantonale Recht überführt werden. Es handelt sich also um ein mittelbar rechtsetzendes Konkordat. Gemäss Art. 2 Abs. 3 IVHB haben die Kantone ihre Gesetzgebung innert drei Jahren nach dem Beitritt anzupassen und die Fristen für deren Umsetzung in der Nutzungsplanung zu bestimmen. Dies bedeutet nicht, dass die IVHB dann gelten. Aufgrund der weitreichenden Gemeindeautonomie in der Nutzungsplanung werden die IVHB erst dann tatsächlich angewendet, wenn die Gemeinde ihre Bau- und Zonenordnung angepasst hat. Der Beitritt zur IVHB führt somit nicht zu einer raschen Vereinheitlichung, sondern zu einem lange andauernden, unsicheren Schwebestand.

### 3. Die Basler Haltung

Auch der Kanton Basel-Stadt anerkennt selbstverständlich den Bedarf an Harmonisierung im Bauwesen. Gerade dies verhindert aber die Einführung der IVHB. Deshalb hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt nie einen Hehl daraus gemacht, dass er das Konkordat als Holzweg betrachtet.

So hat er seit 2005 alljährlich an den BPUK-Versammlungen diese Position vertreten. Gegenüber den Nachfragen der Bundesräte Schneider-Ammann und Leuthardt im Jahr 2013 hat er ebenso darauf aufmerksam gemacht, dass dieser Weg keine Lösung aus der Rechtszersplitterung bedeuten werde, wie er 2016 die eidgenössischen Räte des Kantons in diesem Sinne anlässlich der Beratung der parlamentarischen Initiative Müller (04.456) informierte. Nach Auffassung des Regierungsrates braucht es nun einen Befreiungsschlag, sonst liegt das berechnete Anliegen auch in den nächsten Jahren und Jahrzehnten brach. Deshalb schlägt der Regierungsrat ein Bauharmonisierungsgesetz vor – analog dem Steuerharmonisierungsgesetz. Ein Bundesgesetz also, das einen einheitlichen Rechtsrahmen setzt, dabei aber den Kantonen genügend Spielraum für ihre spezifischen Bedürfnisse lässt. Ein Gesetz, das zumindest die grundsätzlichen materiellen Vorschriften, Verfahren und Mechanismen für die Kantone verbindlich festlegt. In Ermangelung eines Bauharmonisierungsgesetzes haben die Eidgenössischen Räte längst damit begonnen, Detailbestimmungen im Raumplanungsgesetz RPG festzuschreiben, wo es aber nicht hingehört. Das RPG verkommt je länger desto mehr zu einem „unordentlichen“ Erlass, der die Rollen und Aufgaben der Gemeinden, der Kantone und des Bundes verunklärt. Beispiele dafür sind die detaillierten Regelungen betreffend Solaranlagen, Pferdehaltung oder bezüglich landwirtschaftlicher Bauten und Anlagen.

Ein neues, reines Bauharmonisierungsgesetz dagegen wäre die wesentlich klarere und einfachere Lösung und würde die Kompetenzen des Bundes und der Kantone klären. Der Weg zu einem Bauharmonisierungsgesetz dürfte aber noch lang sein. Insbesondere bestehen in vielen Kantonen noch immer grundsätzliche Bedenken gegenüber der Kompetenzerweiterung des Bundes im Bereich des Bauens und des Planens.

Erst 2018 wurde die Basler Haltung aus wissenschaftlicher Sicht schliesslich als richtig bewertet. Der Staats- und Verwaltungsrechtler Prof. Alain Griffel von der Universität Zürich hat in seinem in Fachkreisen Beachtung findenden Artikel festgehalten, dass das Konkordat einem „Schlag ins Wasser“ gleichkommt (AJP 2018 S. 1222 ff, Alain Griffel, Die Harmonisierung der Baubegriffe – ein Schlag ins Wasser).

### 4. Zu den konkreten Fragen

1. *Hat der Regierungsrat einen Beitritt zur IVBH geprüft?*
  - a. *Wenn Ja, was waren die Gründe, der IVBH bisher nicht beizutreten?*
  - b. *Wenn Nein, ist der Regierungsrat dazu bereit, einen Beitritt des Kantons Basel-Stadt zur IVBH zu prüfen?*

Der Regierungsrat setzt sich seit Jahren für eine nationale Harmonisierung des Baurechts ein. Zu diesem Zweck müsste ein eidgenössisches Rahmengesetz geschaffen werden, das in Analogie zum Steuerharmonisierungsgesetz für eine Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Gesetzgebungen im Baubereich sorgt. Die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der Baubegriffe hingegen ist ein untaugliches Mittel und wurde in erster Linie geschaffen, um eine nationale Gesetzgebung zu verhindern. Der Regierungsrat hat deshalb einen Beitritt zum Konkordat stets abgelehnt. In der Zwischenzeit zeigt sich in der Praxis, dass das Konkordat sogar kontraproduktiv wirkt und die Rechtszersplitterung befördert. Der Regierungsrat sieht sich dadurch in seiner Haltung bestätigt.

2. Wurden die betroffenen Branchen, namentlich die Bauwirtschaft, vor dem Entscheid angehört?
- Wenn Ja, wie haben sich diese geäußert?
  - Wenn Nein, warum nicht?

Wie einleitend festgestellt, sind sich Branche, Bauwirtschaft und Politik einig, dass es einer Harmonisierung in den Baugesetzgebungen dringend bedarf. Den Weg über ein Konkordat wie die IVHB erachtet der Regierungsrat jedoch als Holzweg. Eine echte Harmonisierung kann einzig über eine Rahmengesetzgebung auf Bundesebene erreicht werden. Der Schweizerische Bau-  
meisterverband SBV strebt ebenfalls eine Bundesregelung an.

3. Welche Begriffsdefinitionen müssten bei einem Beitritt des Kantons Basel-Stadt zur IVHB konkret geändert werden? Welche Auswirkungen hätte dies?

Die IVHB umfasst 30 Begriffsdefinitionen. Die 30 Definitionen müssen nicht allesamt übernommen werden. Die Umsetzung ins kantonale Recht würde während langer Zeit zu einer merklichen Verlangsamung der Baubewilligungsverfahren und zu einer grossen Rechtsunsicherheit für Bauwillige führen. Dies konnte beobachtet werden bei den Kantonen, die der IVHB beigetreten sind.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin