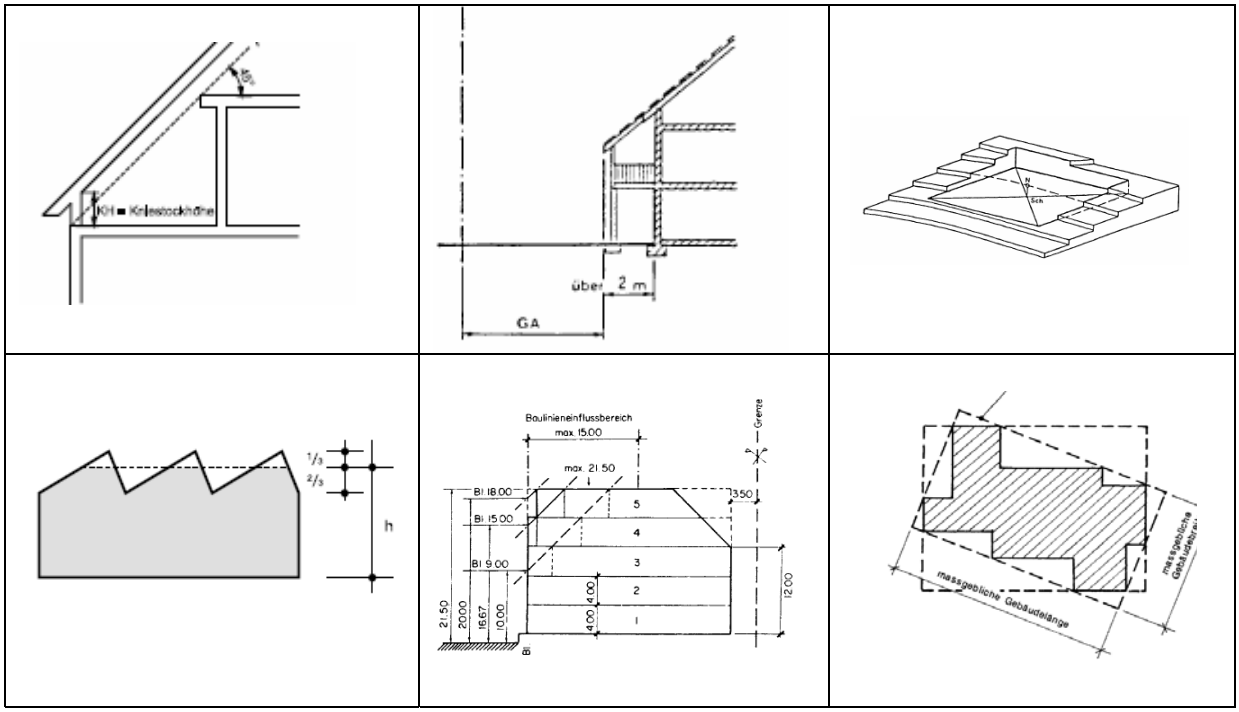
Harmonisierung

bei gleichzeitiger Wahrung der

Eigenständigkeit



Schritte zur
- Vereinheitlichung
- Vereinfachung

November 2007

Harmonisierung

bei gleichzeitiger Wahrung der

Eigenständigkeit

Schritte zur
- **Vereinheitlichung**
- **Vereinfachung**

Herausgeber:
BPUK Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz
VNR Verein Normen für die Raumplanung
SIA Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
IRAP Institut für Raumentwicklung an der HSR Hochschule für Technik Rapperswil

Die vorliegenden Darlegungen basieren auf Studien, die im Rahmen von Forschungsprojekten durchgeführt und unterstützt wurden von der
KTI Kommission für Technologie und Innovation beim BBT

Bearbeitung: Kurt Gilgen
Avivah Conen

irap
Institut für Raumentwicklung

Inhalt

Seite

Die unbefriedigende Situation in der Planungs- und Baugesetzgebung

1. Es ist unbefriedigend … 3
1.1 Politische Reaktionen und Vorstösse 3
1.2 Planungsrechtliche und planungsmethodische Schwierigkeiten 4

wäre relativ einfach zu lösen: Mit einem Bundesbaugesetz

2. Es ist verständlich … 8
2.1 Baurecht und formelles Planungsrecht könnten vereinheitlicht werden 8
2.2 Regelungsinhalte der Planungs- und Baugesetzgebung 9
2.3 Inhalte einer möglichen Bundesgesetzgebung 10

Doch der Widerstand dagegen ist gross aus föderalistischen Gründen.

3. Es ist aber auch verständlich ... 12
3.1 Föderalismus und Konkordatslösungen 12
3.2 Einschätzung der Reformbereitschaft 13

Gangbar erscheit ein Mittelweg mit einem Konkordat,

4. Es drängt sich ein Lösungsansatz auf … 14
4.1 Die Merkmale der angestrebten Harmonisierung 14
4.2 Inhalte einer Konkordatslösung 15
4.3 Die IVHB 15

basierend auf einer Harmonisierungsstrategie: Das Konzept Normen für die Raumplanung

5. Die Normen für die Raumplanung bilden die fachliche Grundlage 16
5.1 Das Konzept der Normen für die Raumplanung 16
5.2 SIA Normen im Bereich Raumplanung 16

1 Es ist unbefriedigend ...

Es ist unbefriedigend, wenn in der Schweiz beispielsweise
- die Gebäudehöhe 26 mal unterschiedlich definiert wird
- rund 2000 Versionen der dreigeschossigen Wohnzone rechtskräftig sind
- trotz über 140'000 Gesetzes- und Verordnungsartikel im Planungs- und Bauwesen Fragen wie die folgende praktisch nirgends abschliessend geklärt ist: Welche Strassenflächen gehören zu den Bauzonen?
- die Begrenzung von Bauzonen nach wenig transparenten, wenig verständlichen und sehr ungleichen Kriterien erfolgt
- selbst die Masseinheiten für die Bemessung von Dimensionierungsgrössen im Planungs- und Bauwesen nicht normiert sind.

1.1 Politische Reaktionen und Vorstösse

Diese Liste liesse sich beliebig verlängern. Die Nachteile der föderalistischen Bau- und Planungsgesetzgebung sind offensichtlich. Für Laien ist die Situation unübersichtlich und unverständlich. Es ist auch schwer zu erklären, dass zwei identische Bauvorhaben auf gleich grossen Baugrundstücken in gleichnamigen Bauzonen im einen Fall bewilligungsfähig und im andern nicht erlaubt sein sollen. Für Fachleute und Behörden ist dies zwar einleuchtend, in der Anwendung aber aufwändig und ineffizient.

Eine Studie im Rahmen des Impulsprogramms „effi bau“ von 1998 wies darauf hin, dass die derzeitige Regelungsvielfalt in der Schweiz jährliche Kosten von zwischen 2,4 bis 6 Milliarden Franken verursache.[1] Diese Zahlen wurden seither immer wieder zitiert und haben Kreise der Bauwirtschaft und der Politik mehrfach veranlasst, an die Öffentlichkeit zu treten und Vorstösse einzureichen.

Die unvollständig zitierten Zahlen führten allerdings gelegentlich zu Fehlinterpretationen. Sie kamen aufgrund von Umfragen bei gesamtschweizerisch tätigen Unternehmungen zustande. Die formellen und materiellen Unterschiede in der Baugesetzgebung würden – so wurde geschätzt – einen Mehraufwand von 5 - 10 % des Planungsaufwandes verursachen, was bei einer Hochbauinvestition in der Schweiz von 35 Mia. Fr. (1995) 400 - 800 Mio. Fr. pro Jahr ergibt. Eine harmonisierte Baugesetzgebung würde eine Standardisierung und Industrialisierung des Bauens, zumindest bei der Neubautätigkeit, ermöglichen. Aber erst in Kombination mit einer einzuführenden Typenprüfung von Standardbauten und Bauteilen liessen sich nach Schätzungen von Experten gesamtwirtschaftliche Kosten der zitierten insgesamt 2,4 bis 6 Milliarden Franken einsparen.

In einer Motion verlangte 1998 Nationalrat Rolf Hegetschweiler die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes zur Vereinheitlichung der kantonalen und kommunalen Vorschriften, insbesondere der Begriffe und Messweisen. Diese Motion wurde im Ständerat schliesslich in ein Postulat

[1] Walter Ott, Rodolfo Keller, Verena Steiner: Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren, Bern BBT 1998

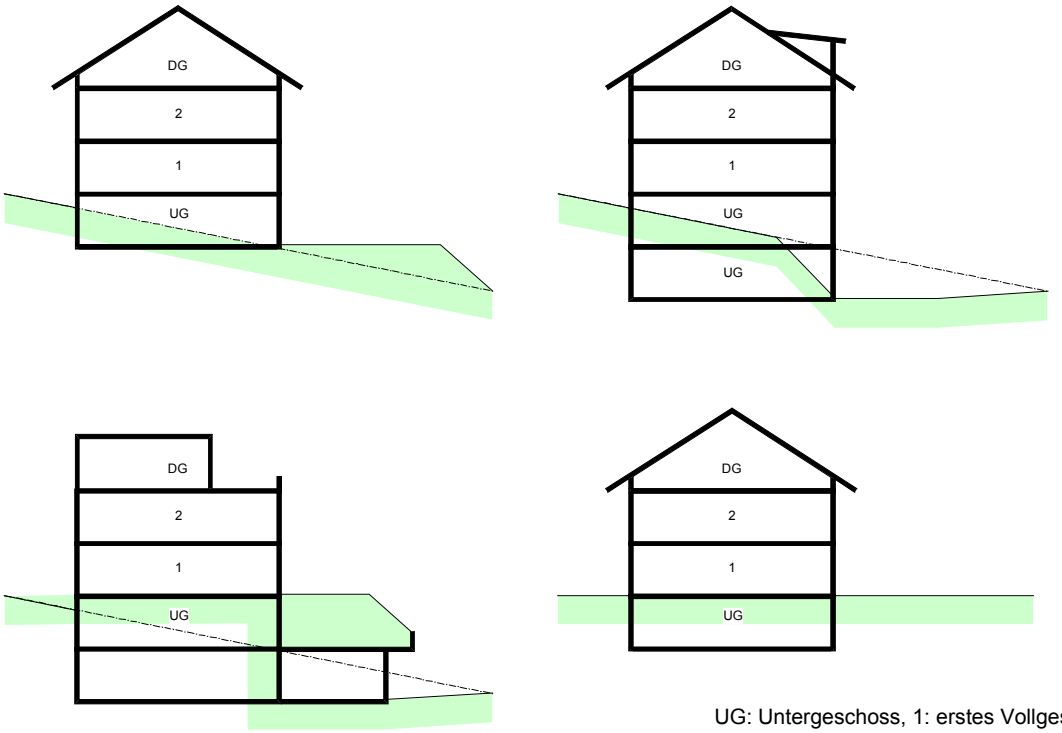
„Vereinheitlichung des Baurechts“ umgewandelt. 2004 griff Nationalrat Philipp Müller das Thema in einer parlamentarischen Initiative mit dem Titel „Begriffe und Messweisen in Bau- und Nutzungsvorschriften. Harmonisierung“ erneut auf: Diese Initiative ist noch hängig. Sie könnte allenfalls abgeschrieben werden, wenn genügend Kantone in dieser Angelegenheit aktiv werden: Ende 2005 legte die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK in einem – zusammen mit dem Bundesamt für Raumentwicklung ARE erarbeiteten – Konkordatsentwurf, mit dem Titel „Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe“ (IVHB), erste Elemente zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Definitionen und Messweisen vor. Die IVHB mit Anhang 1 wurde anfangs 2006 von der BPUK verabschiedet und liegt nun bei den Kantonen, mit der Aufforderung dem Konkordat beizutreten.

1.2 Planungsrechtliche und planungsmethodische Schwierigkeiten

Die gelegentlich fast babylonische Vielfalt in der Fachsprache der Raumplanung und die von Kanton zu Kanton − ja von Gemeinde zu Gemeinde − so unterschiedlichen Regelungen erschweren die Arbeit von Fachleuten ausserordentlich. Dies mag mit den folgenden paar Beispielen illustriert sein.

Begriffe sind zum Teil unterschiedlich definiert und gleichbedeutende Grössen können Unterschiedliches bedeuten.

Zum Beispiel
die Geschosszahlen



UG: Untergeschoss, 1: erstes Vollgeschoss
2: zweites Vollgeschoss, DG: Dachgeschoss

Die oben dargestellten Gebäude treten unterschiedlich in Erscheinung, zweigeschossig bis fünfgeschossig. Es handelt sich aber bei entsprechender Definition der Geschossigkeit (Anzahl Vollgeschosse) in allen Fällen um sog. „zweigeschossige Bauten“.
Einzelne Kantone und verschiedene Gemeinden – aber lange nicht alle – haben in dieser unbefriedigenden Situation ergänzende Regelungen darüber erlassen, wie hoch ein Gebäude in Erscheinung treten darf.

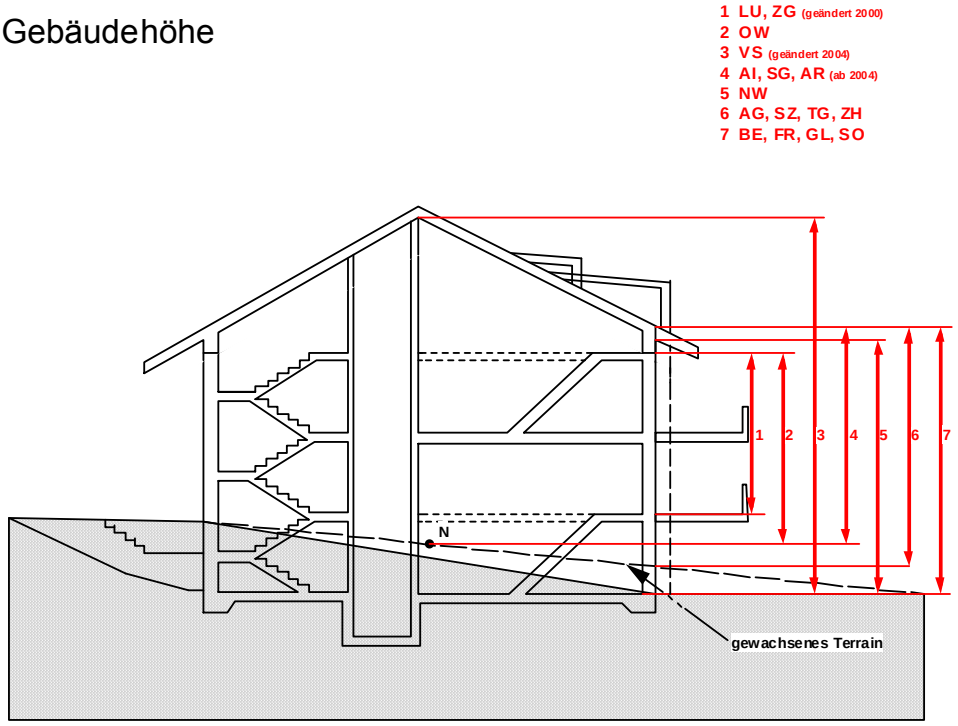
Beispiel
ABauV Kanton Aargau

§ 14 Vollgeschoss
1 Untergeschoss, Dach- und Attikageschoss gelten nicht als Vollgeschoss.
2 Die Geschosshöhe wird von Oberkant zu Oberkant der fertigen Konstruktion gemessen. (…)

§ 15 Untergeschoss
1 Als Untergeschoss gelten Geschosse, die das gewachsene Terrain um höchstens 80 cm in der Ebene oder 1,20 m am Hang überschreiten. (…)

Zum Beispiel

Gebäudehöhe



Die Gebäudehöhe ist in der Regel im kantonalen Planungs- und Baugesetz definiert, seltener in kommunalen Bau- und Zonenreglementen. Mit den hier dargestellten 7 unterschiedlichen Definitionen soll die Bandbreite der Regelungsweise sichtbar werden. Es existieren noch verschiedene weitere Untervarianten.

Beispiel
BauG Kanton Gt. Gallen

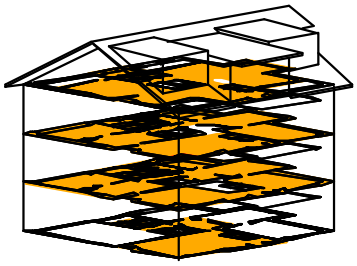
Art. 60 Gebäudehöhe
[1] Die Gebäudehöhe bezeichnet den senkrechten Abstand zwischen dem Niveaupunkt und dem ausgemittelten Schnittpunkt der Fassade mit der Dachoberkante in der Fassadenmitte.

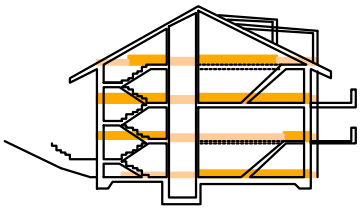
Zum Beispiel

Ausnützungsziffer 0,5

Indice d'utilisation: 0,5

AG





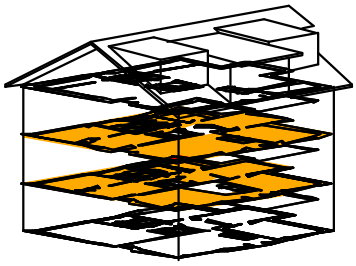
anrechenbare Geschossflächen: 546 m2
Surfaces brutes de plancher imputable

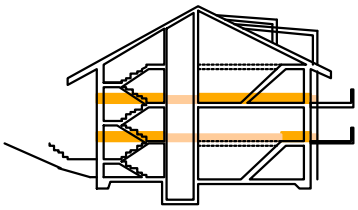
erforderliche Grundstücksfläche: 1093 m2
Surface de terrain necessaire

Ausnützungsziffer 0,5

Indice d'utilisation: 0,5

NW





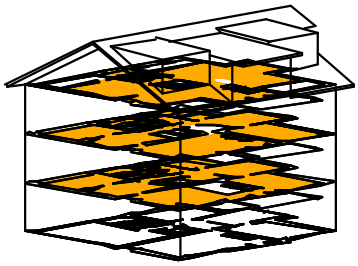
anrechenbare Geschossflächen: 336 m2
Surfaces brutes de plancher imputable

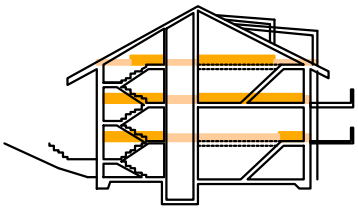
erforderliche Grundstücksfläche: 671 m2
Surface de terrain necessaire

Ausnützungsziffer 0,5

Indice d'utilisation: 0,5

LU





Faktor 0,8

anrechenbare Geschossflächen: 321 m2
Surfaces brutes de plancher imputable

erforderliche Grundstücksfläche: 643 m2
Surface de terrain necessaire

Die Ausnützungsziffer im Kanton Aargau **ist nicht die Ausnützungsziffer** in den Kantonen Nidwalden und Zürich oder im Kanton Luzern.

Dasselbe hier dargestellte „Normhaus“ umfasst Nutzflächen (anrechenbare Geschossflächen), die im Kanton Aargau mit 546 m^2, in den Kantonen Nidwalden und Zürich mit 346 m^2 und im Kanton Luzern mit 321 m^2 angerechnet werden.

Bei einer Ausnützungsziffer von 0,5 sind – je nach Kanton – 1093 m^2, 671 m^2 bzw. 643 m^2 Grundstücksfläche erforderlich.

Beispiel
RBV Kt. Basel Landschaft

§ 49 Berechnung der Ausnützungsziffer nach ORL
1 Die Ausnützungsziffer ist die Verhältniszahl zwischen der anrechenbaren Bruttogeschossfläche der Gebäude und der anrechenbaren Parzellenfläche.
2 Als anrechenbare Bruttogeschossfläche gilt die Summe aller dem Wohnen, dem Arbeiten und dem Gewerbe dienenden und hierfür verwendbaren ober- und unterirdischen Geschossflächen. Die Mauer- und Wandquerschnitte werden mitgerechnet.
3 Die Zonenvorschriften legen fest, welche Bauten oder Bauteile nicht zur anrechenbaren Bruttogeschossfläche zählen.

Unterschiedliche Begriffe meinen dasselbe

Zum Beispiel
Grünzone und **Freihaltezone**

Innerhalb der Bauzonen von Überbauungen freizuhaltende Bereiche dienen beispielsweise dem Umgebungsschutz, der Sicherung von Grundwasserschutzzonen, der Naherholung, ökologischen Zwecken usw. Solche Zonen werden in der kantonalen Bau- und Planungsgesetzgebung meistens als Grünzonen oder als Freihaltezonen bezeichnet.

Dieselben Zonenbezeichnungen verwenden andere Kantone allerdings auch für spezielle Bereiche ausserhalb der Bauzonen, die von Überbauungen freizuhalten sind, z.B. für Aussichtsschutzbereiche.

Es wäre zweckmässig, den einen Begriff für entsprechende Zonen innerhalb und den andern für Zonen ausserhalb der Bauzonen zu verwenden.

Beispiele:

BauG Kanton Bern

Art. 79
1 **Grünzonen** (Grünflächen) gliedern die Siedlung, halten im Ortsinnern Grünräume frei, dienen dem Umgebungsschutz von Baudenkmälern sowie der Freihaltung wichtiger Ortsansichten und Aussichtslagen.

BauG Kt. Appenzell Innerrhoden

Art. 22
1 Gebiete, die der Gliederung des Siedlungsgebietes oder der Erhaltung von Parkanlagen dienen, werden in die **Freihaltezone** eingeteilt.
…

Zum Beispiel
Gebäudegrundriss, Gebäudegrundflächen und **Grundfläche**

Es ist in den meisten kantonalen Gesetzgebungen erforderlich, jenen Teil des Grundstückes zu definieren, der als überbaut gilt bzw. der überbaut werden darf. Dieselbe oder nahezu dieselbe Fläche ist in einzelnen Kantonen massgebend für die Bestimmung des Niveaupunktes, welcher der Bemessung der Gebäudehöhe oder der Bestimmung von Untergeschossen dient.

Innerhalb desselben Gesetzes werden für denselben Gegenstand, mit annähernd identischer Definition, verschiedene Begriffe benutzt und derselbe Regelungsgegenstand wird in den Kantonen oft unterschiedlich benannt.

Beispiele:

BauG Kanton St. Gallen

Art. 25.
1 Die Höhenlage der Bauten und Anlagen ist durch Höhenangaben zu bezeichnen (…) mit Hilfe von Niveaupunkten, welche die Höhe des Schwerpunktes des **Gebäudegrundrisses** auf dem gewachsenen Boden bestimmen.

Art. 64
1 Die Überbauungsziffer ist die Verhältniszahl der **Gebäudegrundfläche** zur anrechenbaren Parzellenfläche.

RBG Kanton Freiburg

Art. 163 Überbauungsziffer
1 Die Überbauungsziffer ist das Verhältnis der **überbauten Fläche** zu der im Zonennutzungsplan enthaltenen Grundstückfläche.

PBV Kanton Luzern

§ 18 Überbaubare Grundfläche
1 Die **überbaubare Grundfläche** entspricht jenem Teil des Grundstücks, auf dem Erd- und Obergeschosse das gewachsene oder tiefer gelegte Terrain überragen. Gebäudeteile (…) sind bei der **überbaubaren Grundfläche** so weit mitzuberücksichtigen, … .
2 Bei der **überbaubaren Grundfläche** werden nicht angerechnet: a) …

2 Es ist verständlich ...

Es ist verständlich, wenn die Forderung nach einem **Bundesbaugesetz** aufkommt, in dem
- mit ca. 100 Artikeln in einem einzigen nationalen Planungs- und Baugesetz
- mit ca. 200 Artikeln in der dazugehörigen Vollzugsverordnung

alle nicht ortsspezifisch zu regelnden Aspekte vereinheitlicht und damit die **Zahl der Regelungen** der Bau- und Planungsgesetzgebung in der Schweiz **halbiert** werden könnte.

2.1 Baurecht und formelles Planungsrecht könnten vereinheitlicht werden

Die kantonalen Planungs- und Baugesetze und die zugehörigen Vollzugsverordnungen umfassen derzeit rund 15’350 Artikel. Die kommunalen Planungs- und Baureglemente (Bauordnungen, kommunalen Baugesetze etc.) weisen recht unterschiedliche Regelungsdichten auf. Sie umfassen meistens zwischen 20 und 250 Artikel, im Durchschnitt sind es schätzungsweise 40 Artikel. Nehmen wir − bei rund 2750 Gemeinden der Schweiz − an, dass etwa in 2500 Gemeinden eigenständige Reglemente gelten, so ergibt dies 100'000 kommunale Artikel. Diese Abschätzung führt, zusammen mit den kantonalen Bestimmungen, demnach gesamtschweizerisch zu rund 120'000 Artikel im Bau- und Planungswesen.

Dabei fällt auf, dass kurze Reglemente in Kantonen mit umfangreichen kantonalen Gesetzgebungen und lange kommunale Reglemente in Kantonen mit knapper Gesetzgebung anzutreffen sind. Rechtswirksam in einer bestimmten Gemeinde sind jeweils etwa 300 bis 400 Artikel der Bau- und Planungsgesetzgebung. Etwa 90 bis 95 % dieser Regelungen gehören zur Gruppe der formellen und zu den generell materiellen Bestimmungen. Lediglich 5 – 10% haben ortsspezifischen Charakter und machen das aus, was mit Gemeindeautonomie umschrieben werden kann. Es handelt sich vor allem um Artikel des Planungsrechtes, d.h. der Zonentypen mit den zonencharakteristischen Gebäudedimensionen und der Quartiergestaltung, dank denen auf lokale Eigenheiten eingegangen werden kann, massgeschneiderte Lösungen eigenständig getroffen werden können sowie angemessen, geeignet und zum Ort und den Betroffenen passend, die Interessen abgewogen werden können.

Aufgrund solcher Überlegungen kann abgeschätzt werden, dass die Anzahl der Gesetzesartikel im Bau- und Planungswesen halbiert werden könnte, nämlich auf
- 300 Artikel im Bundesrecht
- 10 Artikel in den kantonalen Gesetzen: Einführungs-, Verfahrens-, Vollzugs- und Rechtsschutzbestimmungen (bei 26 Kantonen: 260 Artikel)
- 20 bis 30 Artikel (durchschnittlich) in den kommunalen Bau- und Planungsreglementen (50’000 bis 75'000 Artikel).

Die Verfechter der bundesrechtlichen Lösung machen vor allem wirtschaftliche Gründe geltend, d.h. das Sparpotential, das in der Vereinheitlichung der Baugesetzgebung liegt und die Effizienz, die damit gesteigert werden könnte.

Inhalte der aktuellen kantonalen Gesetzgebungen

A Planungsvorschriften
1 Gemeinsame Planungsregeln, kantonale und regionale Planung
2 Kommunale Planung
3 Landumlegung und Grenzbereinigung
4 Erschliessungsplanung
5 Finanzierung, Enteignung
6 Übernahmepflicht, Entschädigungen
7 Beiträge
8 Mehrwerte, Minderwerte

Einer Bundeslösung könnte entgegengehalten werden, dass Dezentralität dank Wettbewerb zu innovativen Lösungen führe. Diese Folgerung erweist sich in der Realität allerdings als nicht zutreffend. Dieses Qualitätsargument ist der Marktwirtschaftstheorie entliehen. Bei der Bau- und Planungsgesetzgebung haben wir es aber nicht mit einem echten Wettbewerb zu tun. Die Bauherrschaft kann an einem bestimmten Standort ja nicht wählen, nach welchem Baugesetz sie das Baugesuch beurteilt haben will. Für die Standortwahl ist ausserdem die Planungs- und Baugesetzgebung nur in sehr wenigen Ausnahmefällen massgebend. Immerhin führten die dezentral entwickelten Gesetzesnormen zu neuen Ideen und zu ortsgerechten Lösungen.
Ein Bundesbaugesetz könnte allerdings eine Chance darstellen, die in einigen Teilen recht veraltete Sprache der Baugesetzgebung durch eine aktuellere zu ersetzen und gebräuchlichere Begriffe einzuführen.

B Bauvorschriften
1 Allgemeine Bauvorschriften
2 Nutzung des Grundstücks, Nutzungsübertragung und -umlagerung
3 Bestandesgarantie, Besitzstandsgarantie
4 Baubewilligung und Baukontrolle
C Rechtsschutz
D Vollzug: Aufsicht, Vollzug, Strafen
E Übergangs- und Schlussbestimmungen

2.2 Regelungsinhalte der Planungs- und Baugesetzgebung

Was kann Inhalt einer Bundesbaugesetzgebung bzw. was kann Gegenstand der Harmonisierung sein? Zur Beantwortung dieser Frage macht es Sinn, sich zu vergegenwärtigen, welche Regelungen Gegenstand der Bau- und Planungsgesetzgebung der Kantone und der Gemeinden sind. Generell können die Regelungsinhalte und Regelungsgegenstände mit den Begriffen der rechten Spalte des vorangehenden Kapitels 2.1 zusammengefasst werden.

In den kommunalen Bau- und Zonenreglementen werden in der Regel sehr unterschiedliche Inhalte geregelt, insbesondere jene, die von den Kantonen an die Gemeinden delegiert werden. Es handelt sich jedenfalls um die zum Nutzungsplan gehörigen spezifischen Zonenbestimmungen, d.h. um die mit der Zonencharakteristik verbundenen Messgrössen (die zonenspezifisch zulässigen Masse) und um spezielle Gestaltungsvorschriften. Ferner regeln die Reglemente die Geltungsbereiche der einzelnen Planungsinstrumente und die kommunalen Zuständigkeiten.

Beispiel

Bezirk Küssnacht
Art. 91 W3
[1] Die Wohnzone mit drei Geschossen (W3) ist für Wohnbauten mit maximal drei Wohngeschossen bestimmt, wobei nicht störende Gewerbebetriebe zugelassen werden. Im übrigen gelten folgende Überbauungsmasse:

Ausnützungsziffer:	0,6
Gebäudelänge:	40 m, über 30 m zu staffeln
Geschosszahl:	3 Vollgesch.

[2] Für den Um- und Wiederaufbau …

2.3 Inhalte einer möglichen Bundesgesetzgebung

Regelungsinhalte
Eine Bundesgesetzgebung über das Planungs- und Bauwesen kann alles enthalten, was nicht ortsspezifisch zu regeln ist und was nicht generell in die Verfahrenskompetenzen der Kantone gehört. Es handelt sich um alle Elemente, die in der nebenstehenden Zusammenstellung aufgeführt sind, mit Ausnahme folgender Elemente:

- A 2c) Zonentypen
- A 2d) Bau- und Zonenreglement (insbesondere Zonenvorschriften)
- A 1e) und A 2h) Zuständigkeiten
- A 5 Finanzierung
- A 6 Übernahmepflicht, Entschädigungen
- A 7 Beiträge
- C Rechtsschutz
- D Vollzug: Aufsicht, Vollzug, Strafen

Charakteristik der Regelungsinhalte

Die Regelungsgegenstände weisen sehr unterschiedliche Charakteristiken auf. Sie lassen sich in 10 Gruppen zusammenfassen.

1. Regelungsweisen
   Festlegungen, dass z.B. die Dichte mittels Nutzungsziffern, die Dimensionen der Gebäude mit Gesamthöhe und Gebäudelänge, die Baubegrenzung mit Abständen, Baulinien und Baubereichen geregelt wird.
2. Definitionen
   Was versteht man genau unter Begriffen, wie z.B. Voll-, Unter- und Dachgeschoss, massgebendes Terrain, Feinerschliessung?
3. Messweisen
   Wie sind z.B. der Gebäudeabstand, die Geschossflächenziffer, die Fassadenhöhe zu ermitteln?
4. Techniken
   Wie sind z.B. die Bauzonenkapazität, der Erschliessungsstand, die Baureife zu ermitteln?
5. Darstellungen
   Wie sind die Pläne, wie sind die Titelblätter, die Legenden, die Erschliessungsprogramme darzustellen?
6. Datenverwaltung
   Wie sind die digitalen Daten der Pläne anzulegen und zu verwalten: Datenmodell
7. Regelung von Quantitäten
   Welche minimalen Masse sind einzuhalten, z.B. betreffend Strassen-, Grenz-, Gebäude-, Gewässer- und Waldabstand? Welche Masse dürfen nicht überschritten werden, z.B. betreffend Höhen, Dichten, Nutzflächenanteilen?

A Planungsvorschriften
1 Gemeinsame Planungsregeln, kantonale und regionale Planung
a) Planungsethik, Ziele, Planungsgrundsätze
b) Kantonale Richtplanung
c) Kantonale Nutzungsplanung
d) Regionale Planung
e) Richtplanverfahren, Zuständigkeiten
2 Kommunale Planung
a) Leitbilder und Richtplanung
b) Rahmennutzungsplanung
c) Zonentypen
d) Bau- und Zonenreglement (insbesondere Zonenvorschriften)
e) Planungszonen
f) Nutzungsziffern
g) Sondernutzungspläne
h) Nutzungsplanverfahren, Zuständigkeiten
3 Landumlegung und Grenzbereinigung
4 Erschliessungsplanung
5 Finanzierung, Enteignung
6 Übernahmepflicht, Entschädigungen
7 Beiträge
8 Mehrwerte, Minderwerte

B Bauvorschriften
1 Allgemeine Bauvorschriften (für das gesamte Kantonsgebiet)
a) Baureife: Voraussetzungen des Bauens, Erschliessung
b) Abstände
c) Gebäudehöhen und Geschosse
d) Natur- und Heimatschutz, Ortsbild- und Landschaftsschutz
e) Einordnung und Gestaltung der Gebäude
f) Zufahrt, Zugänge, Parkierung
g) Sicherheit und Gesundheit
h) Spezielle Einrichtungen und Dimensionen (Treppenhäuser, Abstellräume, Spielplätze)
i) Schutz vor Naturgefahren
j) Energie
k) Behindertengerechtes Bauen
l) Spezielle Nutzungen, spezielle Bauten und Anlagen
m) Ausnahmen
2 Nutzung des Grundstücks, Nutzungsübertragung und –umlagerung
3 Bestandesgarantie, Besitzstandsgarantie
4 Baubewilligung und Baukontrolle

C Rechtsschutz

D Vollzug: Aufsicht, Vollzug, Strafen

E Übergangs- und Schlussbestimmungen

Legende:

grün: mögliche Inhalte eines Bundesbaugesetzes

8. Regelung von Qualitäten
   Festlegungen z.B. betreffend Dachgestaltung, Materialwahl, Farbgebung, Wohnhygiene.
9. Verfahren
   Erlass-, Genehmigungs- und Rechtsmittelverfahren lassen sich mittels eines Bundesgesetzes politisch wohl kaum vereinheitlichen; eine Harmonisierung ist allenfalls möglich.
10. Wirkungen
    Raumbeobachtung, Berichterstattung und Controlling

Bei den Regelungen der Typen 7 und 8, Regelung von Quantitäten und Qualitäten handelt es sich zum Teil auch um ortsspezifische Aspekte, d.h. um Inhalte der Zonencharakterisierungen, die nicht in eine Bundesgesetzgebung gehören. Denn damit würde die Planungshoheit der Gemeinden unterlaufen oder gar aufgehoben.

Die Aufzählung zeigt: Auch unter Berücksichtigung der unter den Abschnitten „Regelungsinhalte“ sowie „Charakteristik der Regelungsinhalte“ erwähnten Einschränkungen, könnte eine Bundesgesetzgebung einen beachtlichen materiellen Umfang annehmen.

Wahrung der Gemeindeautonomie:
Zonenbestimmungen sollen weitgehend Sache der Nutzungsplanung sein und bleiben

Beispiel Knutwil

Art. 5
Umgebungsbereich St. Erhard

In den grob schraffierten Zonen sind nur Dachformen zulässig, die zum Dorfbild passen (Giebel- und Pultdächer). Eingeschossige Flachdachanbauten können zugelassen werden.

3 Es ist aber auch verständlich ...

Es ist aber auch verständlich, dass gegen eine Bundesbaugesetzgebung erhebliche Bedenken vorgebracht werden, d.h.
- föderalistische Lösungen bevorzugt werden
- die Gemeindeautonomie hochgehalten wird
- die eingespielten Regelungen bevorzugt werden.

In materieller Hinsicht sind folgende Qualitäten der föderalistischen Bau- und Planungsgesetzgebung auszumachen:
- Sie nimmt optimal Rücksicht auf kantonale und regionale Besonderheiten.
- Sie erlaubt aufeinander abgestimmte kantonsspezifische Lösungen.
- Je dezentralisierter Lösungen getroffen werden, umso effektiver sind sie.
- Auch wenn die Baugesetzgebung zentralisiert würde, müssten zweckmässigerweise die Planungsbestimmungen weiterhin Sache der kantonalen Gesetzgebung bleiben.

Aus formellen Überlegungen werden folgende Argumente ins Feld geführt:
- Die Gesetzgebungsautonomie entspricht der Umsetzungs-, Organisations- und Vertragsautonomie der Kantone.
- Für eine Bundeslösung fehlt die Verfassungsgrundlage.

3.1 Föderalismusdiskussion und Konkordatslösungen

Die Vorbehalte gegen ein Bundesbaugesetz können auch im Lichte der allgemeinen Föderalismusdiskussion betrachtet werden. Hierzu haben sich gerade auch in jüngster Zeit wieder einige namhafte Autoren zu Wort gemeldet.[2]

Eine verbreitete Meinung fällt dabei auf: Aufgaben sollen so dezentral, wie möglich angegangen werden. Föderalistisch erarbeitete Lösungen würden den Wettbewerb fördern und so zu deren Optimierung führen, wird argumentiert. Unterschiede im Politikvollzug schliesslich könnten durch Harmonisierungsprozesse geglättet werden. Konkordate unter den Kantonen seien ein zweckmässiges Mittel hierzu. (Heute bestehen rund 700 meist bilaterale Konkordate.[3]) Sie hätten im Übrigen schon oft der Vorbereitung bundesrechtlicher Regelungen gedient.

Dieser föderalistischen Haltung wird entgegengehalten, dass sie Ausdruck eines mangelnden Reformwillens sei. Von ungehindertem Wettbewerb unter den Kantonen könne nicht die Rede sein. Konkordate seien ausserdem Lösungsformen, welche die gesetzgeberische Kompetenz von Parlament und Volk schmälern würden.

[2] René L. Frey u.a.: Föderalismus – zukunftstauglich ?!, Zürich 2005

[3] Adrian Vatter: Föderalismusreform, Zürich 2006

3.2 Einschätzung der Reformbereitschaft

Auf der einen Seite stehen Forderungen nach Einführung einer Bundesbaugesetzgebung und einer Typenprüfung für Standardbauten und Bauteile.
Die diametral gegenüberliegende Position stützt sich auf bewährte Regelungen und den politischen Erfahrungsschatz. Diese Position hat möglicherweise sehr verschiedene, nachvollziehbare Motive: Zurückhaltung gegenüber Reformen an sich, Befürchtungen hinsichtlich Verlust an Verantwortungsbewusstsein, der mit Reformen einher gehen kann oder Angst vor weiteren neoliberalen Experimentierfeldern.

Soweit die Diskussion auf der reinen Sachebene geführt werden kann, dürfte gegenüber der formellen Harmonisierung der Baugesetzgebung kein grosser Widerstand entstehen. Aus raumplanerischer Sicht besteht jedenfalls kein stichhaltiges Argument dagegen.

Anders sieht es bezüglich materiellen und verfahrensrechtlichen Regelungsinhalten aus. Hier läuft die fachliche und politische Diskussion kontrovers. Da formelles und materielles Recht in der Baugesetzgebung aber nicht ganz sauber voneinander getrennt werden können, muss bei einer breit abgestützten Harmonisierung das in Kraft treten der vereinheitlichten Bestimmungen und deren Rechtswirkung zeitlich auf die unangetasteten Regelungskompetenzen abgestimmt sein.

Beispiel für zeitliche Abstimmung bei der Einführung neuer Definitionen

Wenn die Dichteziffer neu definiert wird (um Verwechslungen zu vermeiden wechselt der Begriff Ausnützungsziffer zu Geschossflächenziffer), kann der Kanton die neue Definition für die Geschossflächenziffer zunächst mal in Kraft setzen.
Die Definition der einzelnen Zonen (mit Ausnützungsziffer) bleibt in den Gemeinden aber so lange rechtswirksam, bis die Gemeinden ihren Nutzungsplan einer Revision unterziehen. Erst dabei werden die Zonen neu definiert und es erhalten erst damit die Geschossflächenziffern ihre Rechtswirksamkeit.

4 Es drängt sich ein Lösungsansatz auf …

Es drängt sich ein Lösungsansatz auf, der die föderalistische Struktur und die hochgeschätzte Gemeindeautonomie in der Schweiz beachtet, indem
- die dezentrale Planungshoheit im materiellen Recht gewahrt bleibt
- das formelle Planungs- und Baurecht durch die Kantone freiwillig vereinheitlicht werden kann
- die Vereinheitlichung und Vereinfachungen mittels **Normen** und **Konkordaten** erreicht werden sollen.

Die aus der Gegenüberstellung von Kapitel 2 und 3 entstehende Dilemma-Situation scheint mit der **Harmonisierung der Bau- und Planungsgesetzgebung** lösbar zu sein. Diese kann sich als politisch gangbarer Mittelweg erweisen, auch wenn sie sich zunächst erst auf 30 Definitionen und Messweisen beschränkt.

4.1 Die Merkmale der angestrebten Harmonisierung

In der hier verfolgten Stossrichtung weist die Harmonisierung folgende Merkmale auf:
- Vereinfachung der Regelungen
- nur formelle Vereinheitlichung, d.h. keine materielle Harmonisierung: Beschränkung auf wichtigste **Begriffe** und **Messweisen** in einem Konkordat
- Konkordat mit Freiwilligkeit des Beitritts, bei dem aber die beitretenden Kantone die harmonisierten Regelungsinhalte integral übernehmen
- Bereitstellen einer Auswahl von vereinheitlichten **Regelungselementen, Techniken, Darstellungsweisen** und **Datenmodellen** in Normen
- Wahlweise Einführung von einzelnen Elementen der Normen
- flexibler Zeitpunkt der Einführung vereinheitlichter Regelungselemente, sowohl der Konkordatselemente als auch der Normenelemente.

Damit stellt sich die Frage, ob sich der Aufwand lohnt? In knapper Gegenüberstellung sind je vier Hauptargumente zu nennen.

Positiv:
- Erhöhung der Übersichtlichkeit
- Verbesserung der Verständlichkeit
- Verminderung des Aufwandes für Behörden und Fachleute
- Kosteneinsparungen

Negativ:
- Verzicht auf materielle Harmonisierung
- Gesetzesänderungen erforderlich
- Nutzungsplanänderungen erforderlich
- Konkordate bedeuten Abbau an Demokratie

Die Harmonisierung verfolgt keinen Selbstzweck; deren Einführung ist zu empfehlen,
- wenn die kant. Gesetzgebung ohnehin revidiert wird
- wenn die Nutzungsplanung ohnehin einer Gesamtrevision unterzogen wird.

4.2 Inhalte einer Konkordatslösung

Regelungsgegenstände und Regelungsinhalte

Mit Blick auf die Zusammenstellung der Regelungsgegenstände und -inhalte der aktuellen kantonalen Gesetzgebung wird hier die Konkordatslösung umschrieben, wie sie mit der IVHB angestrebt ist. Es kann sich – unter Beachtung des politisch akzeptierten Rahmens – nur um wenige Elemente handeln, die sich derzeit offenbar harmonisieren lassen.

Charakteristik der Regelungsinhalte

1. Regelungsweisen
   Festlegungen, dass z.B. die Dichte mittels Nutzungsziffern, die Dimensionen der Gebäude mit Gesamthöhe und Gebäudelänge, die Baubegrenzung mit Abständen, Baulinien und Baubereichen geregelt wird.
2. Definitionen
   Was versteht man genau unter Begriffen, wie z.B. Voll-, Unter- und Dachgeschoss, massgebendes Terrain, Feinerschliessung?
3. Messweisen
   Wie sind z.B. der Gebäudeabstand, die Geschossflächenziffer, die Fassadenhöhe zu ermitteln?

Wie weit sich die Verfahren (Erlass-, Genehmigungs- und Rechtsmittelverfahren) allenfalls in einer späteren Phase über ein Konkordat harmonisieren lassen, muss derzeit noch offen bleiben.

4.3 Die IVHB

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe enthält 30 Regelungen:

1	massgebendes Terrain	15	Fassadenhöhe
2	Gebäude	16	Kniestockhöhe
3	Kleinbauten	17	lichte Höhe
4	Anbauten	18	Vollgeschosse
5	Unterirdische Bauten	19	Untergeschosse
6	Unterniveaubauten	20	Dachgeschosse
7	Fassadenflucht	21	Attikageschosse
8	Fassadenlinie	22	Grenzabstand
9	Projizierte Fassadenlinie	23	Gebäudeabstand
		24	Baulinien
10	vorspringende Gebäudeteile	25	Baubereich
		26	anrechenbare Grundstücksfläche
11	Rückspringende Gebäudeteile	27	Geschossflächenziffer
12	Gebäudelänge	28	Baumassenziffer
13	Gebäudebreite	29	Überbauungsziffer
14	Gesamthöhe	30	Grünflächenziffer

A Planungsvorschriften
1 Gemeinsame Planungsregeln, kantonale und regionale Planung
a) Planungsethik, Ziele, Planungsgrundsätze
f) Kantonale Richtplanung
g) Kantonale Nutzungsplanung
h) Regionale Planung
i) Richtplanverfahren, Zuständigkeiten
2 Kommunale Planung
a) Leitbilder und Richtplanung
b) Rahmennutzungsplanung
c) Zonentypen
d) Bau- und Zonenreglement (insbesondere Zonenvorschriften)
e) Planungszonen
f) Nutzungsziffern
g) Sondernutzungspläne
h) Nutzungsplanverfahren, Zuständigkeiten
3 Landumlegung und Grenzbereinigung
4 Erschliessungsplanung
5 Finanzierung, Enteignung
6 Übernahmepflicht, Entschädigungen
7 Beiträge
8 Mehrwerte, Minderwerte

B Bauvorschriften
1 Allgemeine Bauvorschriften (für das gesamte Kantonsgebiet)
a) Baureife: Voraussetzungen des Bauens, Erschliessung
b) Abstände
c) Gebäudehöhen und Geschosse
d) Natur- und Heimatschutz, Ortsbild- und Landschaftsschutz
e) Einordnung und Gestaltung der Gebäude
f) Zufahrt, Zugänge, Parkierung
g) Sicherheit und Gesundheit
h) Spezielle Einrichtungen und Dimensionen (Treppenhäuser, Abstellräume, Spielplätze)
i) Schutz vor Naturgefahren
j) Energie
k) Behindertengerechtes Bauen
l) Spezielle Nutzungen, spezielle Bauten und Anlagen
m) Ausnahmen
2 Nutzung des Grundstücks, Nutzungsübertragung und -umlagerung
3 Bestandesgarantie, Besitzstandsgarantie
4 Baubewilligung und Baukontrolle

C Rechtsschutz

D Vollzug: Aufsicht, Vollzug, Strafen

E Übergangs- und Schlussbestimmungen

Die Regelungen lassen sich in 3 Kategorien gliedern:
Definitionen und Messweisen
- mit geringen Auswirkungen: **direkt anwendbar**
- mit mittleren Auswirkungen: **gesetzliche Anpassungen**
- mit grösseren Auswirkungen: **Übergangsregelungen und Einführung im Rahmen von Nutzungsplanänderungen**

5 Die Normen für die Raumplanung bilden die fachliche Grundlage

Es ist zweckmässig zu normieren, was zur Vereinheitlichung und Vereinfachung führt.

5.1 Die Grundlagenarbeit des „Vereins Normen für die Raumplanung“

Der Bedarf an einheitlichen Regelungen betrifft Gegenstände, die aufgrund der Bau- und Planungsgesetzgebung für die Bauherrschaften massgebend sind sowie eigentümerverbindliche Planungsinhalte, die gesamtschweizerisch zur Anwendung kommen.

Der Verein Normen für die Raumplanung hat in seiner bisherigen Grundlagenarbeit deshalb in erster Linie jene Themen behandelt, denen in der kommunalen Nutzungsplanung eine grosse Bedeutung zukommt.

Die Gegenstände, die sich für die Normierung eignen, lassen sich gleich gliedern, wie es sich für die Charakterisierung der Inhalte einer Bundesbaugesetzgebung ergeben würde (siehe nebenstehend und Kapitel 2.3).

Charakteristik
der Regelungsgegenstände

1. Regelungsweisen
2. Definitionen
3. Messweisen
4. Techniken
5. Darstellungen
6. Datenverwaltung
7. Regelung von Quantitäten
8. Regelung von Qualitäten
9. Verfahren
10. Controlling

5.2 **SIA Normen** im Bereich Raumplanung

Die erarbeiteten Grundlagen des Vereins Normen für die Raumplanung wurden bzw. werden in den Normen SIA 421 bis 425 umgesetzt:

421 Nutzungsziffern (gültig, entspricht IVHB)
422 Bauzonenkapazität (Entwurf)
423 Gebäudedimensionen und Abstände (gültig, entspricht IVHB)
424 Rahmennutzungsplan (Entwurf)
425 Erschliessungsplanung (Entwurf)

In Bearbeitung sind ferner Themen, die voraussichtlich zu zwei weiteren Normen führen werden:

- Sondernutzungspläne
- Controlling

IVHB: www.bpuk.ch/bibliothek/?katid=53&lang=de
Normen: www.sia.ch/d/praxis/normen/normenwerk.cfm
Grundlagen: www.irap.ch/Projektberichte.1753.0.html