

Hauptziele der Totalrevision des Baugesetzes und Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

Bericht der Regierung vom 29. Juni 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	3
1. Hauptziele der Totalrevision des Baugesetzes	5
1.1. Parlamentarische Aufträge	5
1.1.1. Motion 42.04.15 «Revision Baugesetz»	5
1.1.2. Motion 42.05.05 «Revision Baugesetz»	5
1.1.3. Motion 42.07.06 «Förderung neuer erneuerbarer Energien; Bewilligungsgebühren abschaffen»	5
1.1.4. Motion 42.07.15 «Städtebauförderung und Dorferneuerung: Wichtige Aufgaben der Zukunft».....	5
1.1.5. Postulat 43.07.17 «Denkmalschutz vor Energiesparen?»	5
1.1.6. Postulat 43.07.37 «Instrumente und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der Denkmalpflege»	5
1.1.7. Motion 42.09.33 «Planungsinstrumente für die Gemeinden im Bereich des Mobilfunks».....	6
1.2. Zielsetzung.....	6
1.2.1. Wegleitende Motion 42.05.05 «Revision Baugesetz».....	6
1.2.2. Kostensenkung im Bauwesen	6
1.2.3. Erkenntnisse aus dem Projekt «Beschleunigung von Bewilligungsverfahren in Bausachen»	7
1.2.4. Projektziele	8
1.3. Vorgehen	8
1.4. Hauptziele der Totalrevision	8
1.4.1. Regelungsbedarf.....	9
1.4.2. Raumverantwortung.....	10
1.4.3. Strategie	11
1.4.4. Zonenordnung.....	13
1.4.5. Qualitatives Bauen.....	14
1.4.6. Quantitatives Bauen.....	15
1.4.7. Schutzinstrumente	16
1.4.8. Gesamtinfrastruktur.....	16
1.4.9. Verfahren	18
1.5. Auswirkungen der Totalrevision des Baugesetzes.....	20
1.6. Vorgabe an die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe.....	21
2. Vereinheitlichung des Bau- und Planungsrechts in der Schweiz.....	21
2.1. Baupolizeirecht in der Schweiz.....	21
2.2. Folgen der Rechtszersplitterung im Baupolizeirecht	21
2.3. Vereinheitlichungsbedarf im Baupolizeirecht	23
2.4. Bestrebungen zur Vereinheitlichung des Bau- und Planungsrechts.....	23
2.4.1. Bestrebungen in den Regionen.....	23
2.4.2. Bestrebungen beim Bund.....	24
2.4.3. Bestrebungen des Vereins «Normen für die Raumplanung»	24
2.4.4. Bestrebungen der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz.....	25

3.	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)	25
3.1.	Gegenstand des Konkordats	25
3.2.	Beschluss der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz vom 15. Januar 2009	25
3.3.	Stand der Beitritte zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe.....	26
3.4.	Bisherige Stellungnahmen des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Verein- barung über die Harmonisierung der Baubegriffe	26
3.4.1.	Stellungnahme der Regierung zum Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe	26
3.4.2.	Schriftliche Antwort der Regierung zur Interpellation «Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe» (51.07.16).....	27
3.4.3.	Stellungnahme des Baudepartementes zur Ausnahmeregelung «Ausnützungsziffer – Geschossflächenziffer»	27
3.4.4.	Stellungnahme der Kommission für Aussenbeziehungen.....	27
4.	Beurteilung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe .	27
4.1.	Konkordatstext der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe.....	27
4.1.1.	Verfassungsrang der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe	27
4.1.2.	Abschliessende Regelung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe	28
4.1.3.	Umsetzung ins kantonale Recht.....	28
4.1.4.	Interkantonales Organ.....	28
4.2.	Anhänge zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe.....	29
4.2.1.	Einstufung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe	29
4.2.2.	Vorschrift zum Terrain (Ziffer 1 IVHB)	29
4.2.3.	Vorschriften zu Gebäuden (Ziffer 2 IVHB)	30
4.2.4.	Vorschriften zu Gebäudeteilen (Ziffer 3 IVHB).....	31
4.2.5.	Vorschriften zu Längenbegriffen und Längenmassen (Ziffer 4 IVHB)	32
4.2.6.	Vorschriften zu Höhenbegriffen und Höhenmassen (Ziffer 5 IVHB).....	32
4.2.7.	Vorschriften zu Geschossen (Ziffer 6 IVHB)	34
4.2.8.	Vorschriften zu Abständen und Abstandsbereichen (Ziffer 7 IVHB).....	35
4.2.9.	Vorschriften zu Nutzungsziffern Ziffer 8 IVHB)	36
4.3.	Würdigung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe.....	37
4.3.1.	Keine Harmonisierung.....	37
4.3.2.	Keine Reduktion des Planungsaufwands	39
4.3.3.	Keine Standardisierung.....	39
4.3.4.	Unvereinbarkeit mit dem «Effi Bau»-Bericht.....	39
4.3.5.	Staatsrechtliche Bedenken.....	40
4.3.6.	Rechtstechnische Bedenken.....	40
5.	Vergleich der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe mit dem St.Galler Baugesetz	40
5.1.	Geltendes materielles Baurecht.....	40
5.2.	Unterschiede zwischen dem geltenden materiellen Baurecht und der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe	41
5.3.	Übersicht über die Vorschriften im Regelbaurecht.....	41
5.4.	Nachteile der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe im Vergleich mit dem Baugesetz	42
6.	Prüfung der Vereinbarkeit der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe mit den Hauptzielen der Totalrevision des Baugesetzes.....	43

7. Beurteilung	43
8. Antrag	44

Beilagen:

1. Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)
2. Anhang 1 zur IVHB (Begriffe und Messweisen)
3. Anhang 2 zur IVHB (Skizzen)
4. Musterbotschaft zur IVHB

Zusammenfassung

Die Totalrevision des Baugesetzes wurde durch mehrere parlamentarische Aufträge ausgelöst. Wegleitend für die Zielsetzung im Projekt «Totalrevision Baugesetz» sind die Motion «Revision Baugesetz» (42.05.05), die ein schlankes Baugesetz mit spürbaren materiellen und verfahrensmässigen Vereinfachungen fordert, sowie die Erkenntnisse aus den Bestrebungen zur Kostensenkung im Bauwesen und aus dem Projekt «Beschleunigung von Bewilligungsverfahren in Bausachen». Angestrebt werden eine grundlegende Hinterfragung der bestehenden Regelungen, eine möglichst breite Klärung und umfassende Umsetzung der relevanten Bedürfnisse sowie eine Abschaffung der nicht relevanten Regelungen.

Aufbauend auf der Grundlagenarbeit in der Vorphase des Projekts «Totalrevision Baugesetz» hat die Regierung die Hauptziele der Totalrevision festgelegt. Konkretisiert sollen diese Hauptziele zu spürbaren Verbesserungen bei Regelungsbedarf, Raumverantwortung, Strategie, Zonenordnung, qualitativem und quantitativem Bauen, Schutzinstrumenten, Gesamtinfrastruktur und Verfahren führen. Die Umsetzung der Hauptziele soll dazu führen, dass:

- *es nur noch wenige und klare kantonale, aber keine kommunalen Regelbauvorschriften mehr gibt;*
- *themen- und grenzübergreifende Probleme gemeinsam gelöst werden;*
- *für alle raumwirksamen Aufgaben strategische Vorgaben vorliegen, die überprüfbar sind;*
- *mit der Zonenordnung die strategischen Bedürfnisse an den Raum grundeigentümergebunden umgesetzt werden;*
- *qualitatives Bauen gefördert, aber nicht vorgeschrieben wird;*
- *für die quantitative Nutzung der Bauzonen die erforderlichen Instrumente zur Verfügung stehen;*
- *Schutzgegenstände nach wissenschaftlichen Kriterien definiert, rechtssicher festgelegt und mit Beiträgen gefördert werden;*
- *die Gesamtinfrastruktur auf die gewünschte Siedlungsentwicklung ausgelegt und sichergestellt wird;*
- *mit den Plan- und Baubewilligungsverfahren komplexe und einfache Vorhaben schnell und korrekt abgewickelt werden.*

Aus den Hauptzielen für die Totalrevision des Baugesetzes ergibt sich, dass der Kanton St.Gallen der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) nur beitreten kann, wenn die IVHB sich auf erforderliche und klare Regelbauvorschriften beschränkt. Nur mit dieser Vorgabe lassen sich Planungs- und Prüfungsaufwand beschränken sowie Kostensenkungen im Bauwesen und eine Beschleunigung in den Bewilligungsverfahren erreichen.

Die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden im materiellen und formellen Baupolizeirecht hat in der Schweiz zu einer starken Zersplitterung geführt. Vor allem die Regelungsvielfalt im materiellen Baupolizeirecht ist mit Nachteilen verbunden, wie Unüberschaubarkeit, Mehraufwand bei der Planung und Benachteiligung im Standortwettbewerb. Diese Nachteile führen dazu, dass ein Vereinheitlichungsbedarf im materiellen und formellen Baupolizeirecht besteht.

Der Vereinheitlichungsbedarf im materiellen und zum Teil auch im formellen Baupolizeirecht wurde von einzelnen Regionen, vom Bund und vom Verein «Normen für die Raumplanung» erkannt. Letztlich haben aber nur die Bestrebungen der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz zu einem konkreten Ergebnis geführt. Gestützt auf die Vorarbeit des Vereins «Normen für die Raumplanung» und mit finanzieller Unterstützung des Bundes wurde von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz im Jahr 2005 die IVHB beschlossen.

Die Beurteilung des Konkordatstextes der IVHB ergibt, dass ihr Verfassungsrang zukommt, dass sie eine abschliessende Regelung der festgelegten Begriffe enthält (deren Umsetzung allerdings ergänzende Regelungen erfordert) und über eine Anpassung des Baugesetzes in kantonales Recht zu überführen ist. Die Prüfung der Anhänge führt zum Ergebnis, dass die Bestimmungen der IVHB dem materiellen Bau- und zum Teil Planungsrecht zuzuordnen sind. Allerdings sind die Regelungen der Bauweise teils unnötig, sehr kompliziert sowie widersprüchlich und führen zu schwerwiegenden materiellen Rechtswidrigkeiten, weshalb sie insgesamt als unausgereift bezeichnet werden müssen. Bei der Würdigung der IVHB fällt ins Gewicht, dass diese die ihr gesetzten Ziele der Harmonisierung, der Verminderung des Planungsaufwands und der Förderung der Standardisierung im Bauwesen verfehlt.

Der Vergleich der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe mit der bestehenden Regelung im Baugesetz des Kantons St.Gallen ergibt, dass die beiden Erlasse vollständig voneinander abweichen. Auffällig ist, dass die IVHB einen wesentlichen grösseren Umfang aufweist als die Regelbauvorschriften im Baugesetz. Ein Beitritt würde gegenüber der bestehenden Situation zu erheblichen Nachteilen führen.

Mit den Zielen der Totalrevision des Baugesetzes ist die IVHB nicht vereinbar, weil sie zu einer Erhöhung der Regelungsdichte führt und nichts für ein qualitativ und quantitativ hochstehendes Bauen beiträgt. Ein formeller Beitritt ist deshalb abzulehnen. Trotzdem soll im Rahmen der Totalrevision geprüft werden, ob einzelne Vorschriften an die IVHB angelehnt werden können und so eine materielle Harmonisierung erreicht werden kann.

Obwohl die Regierung eine schweizweite Vereinheitlichung des materiellen und formellen Baupolizeirechts befürwortet, muss festgehalten werden, dass sich ein formeller Beitritt zur IVHB für den Kanton St.Gallen nicht rechtfertigen lässt. Massgebend für diese Beurteilung ist namentlich, dass die IVHB die von ihr gesteckten Ziele nicht erreicht, zahlreiche Probleme aufwirft, nicht ausgereift ist und gegenüber dem bestehenden Baugesetz zu einer Schlechterstellung führt sowie mit den Zielen der Totalrevision nicht vereinbar ist. Sollte eine grössere Zahl von Kantonen der IVHB beitreten, würde dies zu einer Isolation des Kantons St.Gallen führen; sowohl die bestehende als auch die angestrebte schlanke Regelung würden sich jedoch als Standortvorteil für den Kanton St.Gallen erweisen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung informiert Sie mit diesem Bericht über die Hauptziele der Totalrevision des Baugesetzes und unterbreitet Ihnen eine Beurteilung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe.

1. Hauptziele der Totalrevision des Baugesetzes

1.1. Parlamentarische Aufträge

1.1.1. Motion 42.04.15 «Revision Baugesetz»

Mit der Motion 42.04.15 «Revision Baugesetz» aus der Junisession 2004 wird die Regierung eingeladen, «dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der durch Revision des Baugesetzes ein Katalog kleiner und unbedeutender Bauvorhaben grundsätzlich von der Baubewilligungspflicht ausgenommen wird.»

1.1.2. Motion 42.05.05 «Revision Baugesetz»

Mit der Motion 42.05.05 «Revision Baugesetz» aus der Aprilsession 2005 wird die Regierung eingeladen, «dem Kantonsrat ein neues, schlankes und zeitgemässes Baugesetz zu unterbreiten, das auf der Grundlage der Stärkung der Eigenverantwortung der Bauherren den Spielraum des Bundesrechts voll ausschöpft sowie zu spürbaren materiellen und verfahrensmässigen Vereinfachungen führt.»

1.1.3. Motion 42.07.06 «Förderung neuer erneuerbarer Energien; Bewilligungsgebühren abschaffen»

Mit der Motion 42.07.06 «Förderung neuer erneuerbarer Energien; Bewilligungsgebühren abschaffen» aus der Aprilsession 2007 wird die Regierung aufgefordert, «die Gebühren für die Bewilligung von Anlagen zur Erzeugung neuer erneuerbarer Energie (z.B. Wärmepumpen, Sonnenkollektoren) abzuschaffen.»

1.1.4. Motion 42.07.15 «Städtebauförderung und Dorferneuerung: Wichtige Aufgaben der Zukunft»

Mit der Motion 42.07.15 «Städtebauförderung und Dorferneuerung: Wichtige Aufgaben der Zukunft» aus der Septembersession 2007 wird die Regierung eingeladen, «im Rahmen der Gesamtrevision des Baugesetzes zu prüfen und Antrag zu stellen, wie künftig Strategien für Städtebauförderungen und Dorferneuerungen entwickelt und umgesetzt werden können.»

1.1.5. Postulat 43.07.17 «Denkmalschutz vor Energiesparen?»

Mit dem Postulat 43.07.17 «Denkmalschutz vor Energiesparen?» aus der Klima-Session vom Juni 2007 wird die Regierung eingeladen, «im Rahmen der Gesamtrevision des Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt BauG) zu prüfen und Antrag zu stellen, wie bei historischen Gebäuden unter Berücksichtigung der Denkmalpflege die Anforderungen an eine sparsame und rationelle Energieverwendung erfüllt werden können.»

1.1.6. Postulat 43.07.37 «Instrumente und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der Denkmalpflege»

Die in der Junisession 2007 eingereichte Motion 42.07.35 «Rechtsgleichheit unter den Gemeinden in der Denkmalpflege» [mit dem Wortlaut: «Ich lade daher die Regierung ein, die nötigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, in welchen die Gemeindeanteile bei der Subventionierung der Denkmalpflege verbindlich festgeschrieben werden.»] wurde in der Septembersession 2007 auf Antrag der Regierung umgewandelt in das Postulat 43.07.37 «Instrumente und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der Denkmalpflege». Mit dem Postulat wird die Regierung eingeladen, «den Bedarf einer gesetzlichen Regelung der Instrumente und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der Denkmalpflege zu prüfen sowie dem Kantonsrat im Rahmen der Totalrevision des Baugesetzes Bericht zu erstatten.»

1.1.7. Motion 42.09.33 «Planungsinstrumente für die Gemeinden im Bereich des Mobilfunks»

Mit der Motion 42.09.33 «Planungsinstrumente für die Gemeinden im Bereich des Mobilfunks» aus der Septembersession 2009 wird die Regierung eingeladen, «eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um den Gemeinden die nach der Rechtsprechung zulässige Möglichkeit für eine Negativ- und Positiv-Planung im Zusammenhang mit der Neuerrichtung von Mobilfunkanlagen zu geben. Dabei sind die massgeblichen Kriterien im Gesetz zu verankern.»

1.2. Zielsetzung

1.2.1. Wegleitende Motion 42.05.05 «Revision Baugesetz»

Wegleitend für das Projekt «Totalrevision Baugesetz» ist die Motion 42.05.05 «Revision Baugesetz», weil sie von allen parlamentarischen Vorstössen am tiefsten greift und nicht nur Teilaspekte des Baugesetzes betrifft: Das totalrevidierte Baugesetz soll schlank und zeitgemäss ausgestaltet werden sowie zu spürbaren materiellen und verfahrensmässigen Vereinfachungen führen.

1.2.2. Kostensenkung im Bauwesen

Bestrebungen zur Vereinfachung des materiellen und formellen Baurechts mit dem Ziel der Kostensenkung im Bauwesen sind in der Schweiz schon seit Jahren zu verzeichnen. Einen zentralen Auslöser dieser Bestrebungen bildet die von der Kommission für Technologie und Innovation des Bundes in den neunziger Jahren in Auftrag gegebene Studie zu Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren (im Folgenden: «Effi Bau»-Bericht)¹.

Aufgrund einer eingehenden Situationsanalyse kommt der «Effi Bau»-Bericht zum Ergebnis, dass wesentliche Kostensenkungen im Bauwesen nur durch ein Paket von Massnahmen erreicht werden können²:

- Vereinheitlichung kantonaler Baurechte und Verordnungen:
In der Vereinheitlichung dieser Erlasse liegt ein erhebliches Sparpotenzial. Dringend ist die Vereinheitlichung der materiellen Vorschriften im Planungs- und Baurecht. Für die Bildung eines gesamtschweizerischen Marktes für Planung und industrialisierte Fabrikation sind auch Vereinheitlichungen bei den Höchst- bzw. Mindestmassen im Bereich der Regelbauvorschriften erforderlich.
- Verbesserte Abstimmung der relevanten Rechtsbereiche:
Das Bauwesen wird von verschiedenen Regelungsbereichen des Bundes (bspw. Raumplanung, Umwelt, Natur- und Heimatschutz, Verkehr und Wald) erfasst. Weil diese Regelungsbereiche nicht optimal aufeinander abgestimmt sind, wird die Koordination im Einzelfall erschwert. Die Abstimmung ist deshalb eine Daueraufgabe des Gesetzgebers.
- Vereinheitlichung kommunaler Baubestimmungen:
Nur durch eine Vereinheitlichung der kommunalen Bestimmungen lässt sich eine Verbilligung des Bauens erzielen. Den Gemeinden sollen verschiedene Zonentypen mit den zugehörigen Regelbauvorschriften einschliesslich zugehöriger Höchst- bzw. Mindestmasse vorgegeben werden, von denen sie nur bei lokal begründbaren Situationen abweichen können.

¹ Walter Ott/Rodolfo Keller/Verena Steiner: Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren, Studie im Rahmen des Impulsprogramms «Effi Bau» (Effizienzpotenziale der Schweizer Bauwirtschaft), herausgegeben vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), Mai 1998.

² Ott/Keller/Steiner: a.a.O., S. 85 ff.

- Einführung von Typenprüfungen:
Auf der Grundlage vereinheitlichter Vorschriften mit vordefinierten Höchst- bzw. Mindestmassen kann eine Typenprüfung von Bauten und Bauteilen realisiert werden. Einmal geprüfte Standardbauten und Standardbauteile gelten so in der ganzen Schweiz als bewilligungsfähig.
- Reduktion der Regelungsdichte:
Die bestehenden materiellen Regelungen sind zu überprüfen und zu beschränken. Namentlich ist zu beachten, dass das materielle Baupolizeirecht der Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit sowie dem Schutz der öffentlichen Ordnung dient. Regelungen, die dieser Zielsetzung nicht entsprechen, können aufgehoben werden. Zu beachten ist auch, dass ein erheblicher Teil der Bauverteuerung durch verbindlich erklärte private Normenwerke entsteht. Soweit diese Normenwerke für die Einhaltung der Ziele des materiellen Baupolizeirechts nicht zwingend erforderlich sind, soll auf einen Verweis verzichtet werden.
- Erleichterungen für die Siedlungserneuerung:
Die bestehenden, weitgehend auf Neubaugebiete ausgerichteten gesetzlichen Regelungen sind mit Blick auf die Umnutzung bzw. Siedlungserneuerung zu verbessern.
- Trennung von Grundsatzbewilligungen und baupolizeilichen Bewilligungen:
Bei grösseren Projekten drängt sich eine stufengerechte Etappierung des Baubewilligungsverfahrens auf.
- Durchführung von Einspracheverhandlungen:
Die Erfahrung zeigt, dass im erstinstanzlichen Verfahren durchgeführte Einigungsverhandlungen die Konsensfindung erleichtern.
- Einführung integraler Gebietsplanungen:
Vor allem bei grossen und komplexen Projekten ist sicherzustellen, dass die erforderlichen Planungen parallel und nicht seriell durchgeführt werden.
- Ausschöpfung der Privatisierungsmöglichkeiten im Planungs- und Bewilligungsverfahren:
Soweit Aufgaben des Gemeinwesens durch Private effizienter und kostengünstiger erbracht werden können, sind diese – soweit öffentliche Interessen gewahrt werden – ganz oder teilweise zu privatisieren.
- Bessere personelle Ausstattung von Bewilligungs- und Rekursinstanzen:
Damit die zuständigen Instanzen die an sie gestellten qualitativen und quantitativen Anforderungen einhalten können, sind sie mit genügenden personellen Kapazitäten und gut ausgebildetem Personal auszustatten.
- Ausbildungsangebote für Bauherren, Planer und Planerinnen sowie Behördenmitglieder:
Die im Bauwesen tätigen Personen sollen über eine solide Grundausbildung verfügen und gute Weiterbildungsangebote nutzen können.
- Organisatorische Verbesserungen:
Die Ablauforganisation muss optimal auf die Verfahren im Kanton abgestimmt sein und durch eine Geschäftskontrolle unterstützt werden.

1.2.3. *Erkenntnisse aus dem Projekt «Beschleunigung von Bewilligungsverfahren in Bausachen»*

Das Projekt «Beschleunigung von Bewilligungsverfahren in Bausachen» hat unter anderem zur Erkenntnis geführt, dass die Dauer von Bewilligungsverfahren auch von der Ausgestaltung des materiellen und des formellen Baurechts abhängt. Soll eine Verkürzung der Verfahrensdauer

erreicht werden, muss zum einen das materielle Baurecht möglichst einfach gehalten werden, um den Prüfungsaufwand zu verringern. Zum andern müssen im formellen Baurecht möglichst klare und kurze Verfahrensabläufe festgelegt werden. Im Projekt «Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren in Bausachen» wird deshalb davon ausgegangen, dass bei der Totalrevision des Baugesetzes die folgenden Ziele zu verfolgen sind:

- Die materiellen Vorschriften sind zu vereinfachen.
- Die formellen Vorschriften sind zusammenzufassen und aufeinander abzustimmen.

1.2.4. Projektziele

Diese Vorgaben führen dazu, dass das bestehende Baugesetz nicht nur oberflächlich bzw. «kosmetisch» an neuere Erkenntnisse angepasst werden soll. Die Absichten zielen tiefer:

- Die bestehenden Regelungen sollen grundlegend hinterfragt werden.
- Die Bedürfnisse an das totalrevidierte Baugesetz für den Kanton St.Gallen sollen möglichst breit geklärt werden.
- Mit den neuen Regelungen sollen die ermittelten relevanten Bedürfnisse des Kantons St.Gallen umfassend umgesetzt werden.
- Bestehende Regelungen, die nicht von einem ermittelten relevanten Bedürfnis des Kantons St.Gallen getragen werden, sind abzuschaffen.

Diese Absichten führen dazu, dass das bestehende Baugesetz grundlegend überarbeitet oder eben einer Totalrevision unterzogen werden soll.

1.3. Vorgehen

Die Regierung legte am 13. Dezember 2005 (RRB 2005/739) das Vorgehen mit einem Projektauftrag fest:

- Vorphase:
In einer Vorphase werden eine Auslegeordnung erstellt, die Grundsätze und Massnahmen zur räumlichen Entwicklung des Kantons St.Gallen definiert sowie die Ziele der Baugesetzrevision festgelegt.
- Hauptphase I:
In der Hauptphase I ist anhand der getroffenen Leitplanken und Grundsatzentscheide zu beschliessen, ob der Kanton St.Gallen der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe beitreten soll.
- Hauptphase II:
Basierend auf dieser Entscheidung werden in der Hauptphase II die eigentlichen Revisionsarbeiten an die Hand genommen.

1.4. Hauptziele der Totalrevision

Am 24. Februar 2009 hat die Regierung gestützt auf die Ergebnisse der Vorphase³ die Hauptziele der Totalrevision des Baugesetzes festgelegt (RRB 2009/118).

³ – Auslegeordnung, Bericht des Baudepartementes vom 28. April 2008 (http://www.sg.ch/home/bauen__raum__umwelt/Totalrevisionbaugesetz.Par.0014.DownloadListPar.0001.File.tmp/Auslegeordnung.pdf).

– Grundzüge der räumlichen Entwicklung des Kantons St.Gallen, Bericht des Baudepartementes vom 14. Januar 2009 (http://www.sg.ch/home/bauen__raum__umwelt/Totalrevisionbaugesetz.Par.0015.DownloadListPar.0001.File.tmp/Grundzüge%20der%20räumlichen%20Entwicklung%20des%20Kantons%20St%20Gallen.pdf).

– Hauptziele der Totalrevision des Baugesetzes, Bericht des Baudepartementes vom 14. Januar 2009 (http://www.sg.ch/home/bauen__raum__umwelt/Totalrevisionbaugesetz.Par.0016.DownloadListPar.0001.File.tmp/Hauptziele%20der%20Totalrevision%20des%20Baugesetzes.pdf).

Zur Konkretisierung der von der Regierung festgelegten Hauptziele hat das Baudepartement von Mai bis September 2009 mit internen und externen Fachkräften insgesamt acht Workshops durchgeführt. Anschliessend hat das Baudepartement von Februar bis April 2010 die konkretisierten Hauptziele mit Juristinnen und Juristen sowie verwaltungsinternen Fachämtern mit Bezug zum Baugesetz als auch mit Vertretern von Regionen und Gemeinden, von privaten und öffentlichen Bauherrschaften, von Verbänden und von Parteien in sechs Foren und einer Schlussveranstaltung überprüft.

1.4.1. *Regelungsbedarf*

a) *Ziel*

Die Regelungen im materiellen Planungs- und Baurecht beschränken sich auf Anliegen, die relevante öffentliche oder private Interessen berühren und sind einfach und eindeutig anzuwenden und zu überprüfen.

b) *Wirkung*

- Die Regelungen im materiellen Planungs- und Baurecht, die weder aus öffentlichen Interessen erforderlich sind noch relevante private Interessen (bspw. von Nachbarn) betreffen, werden aufgehoben.
- Ist eine Regelung aus öffentlichen oder privaten Interessen erforderlich, ist sie einfach und eindeutig anzuwenden und zu überprüfen. Klare Massvorschriften werden unbestimmten Gesetzesbegriffen vorgezogen.

c) *Konkretisierung*

Die Regelungen im Raumplanungs- und Baurecht sollen auf das Notwendige beschränkt werden. Eine Notwendigkeit besteht nur, wenn die Regelungen von einem relevanten öffentlichen Interesse oder einem relevanten allgemeinen privaten Interesse getragen werden.

Beim Regelungsbedarf sind die Ebenen Kanton und Gemeinden im Blick zu behalten. Soll auf kantonaler Ebene ein schlankes System errichtet werden, muss dieses auch auf die kommunale Ebene durchschlagen. Zu berücksichtigen sind auch die Regelungsebenen. Eine schlanke Regelbauweise soll nicht zu überwuchernden Sondernutzungsplänen führen. Zwischen Grundordnung und Sonderordnung soll ein Gleichgewicht entstehen.

Im Bereich der Regelbauvorschriften stehen sowohl positive als auch negative Aspekte im öffentlichen Interesse.

- **Positive Anforderungen:**
Diese Anforderungen sollen als Vorgaben formuliert werden, die einzuhalten sind.
- **Nutzung:**
Durch die Festlegung der Nutzungsmöglichkeiten sollen Konflikte vermieden werden. Zu regeln sind Art und Intensität der zulässigen Nutzungen. Wichtig ist auch die Unterscheidung, ob Nutzungen zu schützen oder zu fördern sind.
- **Volumen:**
Für die Bautätigkeit sind das Volumen (Länge und Höhe) der Bauten und deren Positionierung (Abstand) entscheidend.
- **Gestaltung:**
Die Gestaltung dient der Einordnung der Baute in die Umgebung. Der Spielraum bei der Gestaltung wird durch den Raum (gemeint sind die örtlichen Verhältnisse und die ortsbauliche Situation) bzw. durch die Rücksicht auf den Raum bestimmt.

- Negative Anforderungen:
Diese Anforderungen sollen so formuliert werden, dass sie nicht beeinträchtigt werden dürfen.
- Sicherheit:
Bauten und Anlagen dürfen die Sicherheit von Personen, Tieren und Sachen nicht gefährden.
- Gesundheit:
Bauten und Anlagen dürfen die Gesundheit vorweg von Menschen, aber auch von Tieren nicht beeinträchtigen.

Von privaten Interessen werden bei der Regelbauweise die folgenden Faktoren getragen:

- Immissionsschutz:
Bauten und Anlagen als auch deren Nutzung dürfen nicht zu übermässigen Immissionen in der Umgebung führen.
- Beständigkeit:
Bauherren, aber auch Nachbarn müssen sich darauf verlassen können, dass sie ihre Investitionen langfristig nutzen können.
- Mitsprache:
Durch eine frühzeitige und angemessene Mitsprache können Konflikte vermieden werden.

d) *Kernsätze*

Die Regelbauvorschriften für Bauten und Anlagen werden auf Länge, Höhe und Abstand beschränkt.

Sicherheit und Gesundheit bei Bauten und Anlagen werden nur allgemein vorgegeben.

1.4.2. *Raumverantwortung*

a) *Ziel*

Die Verantwortung für die Erfüllung raumwirksamer Aufgaben wird auf diejenigen Träger raumwirksamer Aufgaben übertragen, die den von der Aufgabe betroffenen funktionalen Raum abdecken und so die Aufgaben in eigener Kompetenz erfüllen und vollziehen können oder über geeignete grenzübergreifende Instrumente verfügen.

b) *Wirkung*

- Die Kompetenzen zwischen den Trägern raumwirksamer Aufgaben werden themenbezogen auf die betroffenen funktionalen Räume klar abgegrenzt. Wo sich die funktionalen Räume über bestehende Grenzen ausdehnen, ist zwischen Kanton und Gemeinden eine Zuständigkeitsregelung erforderlich, die den betreffenden Raum abdeckt.
- Die Träger raumwirksamer Aufgaben verfügen über grenzüberschreitende Instrumente mit denen sie ihre Aufgaben wirksam erfüllen können.
- Grenzübergreifende Denkansätze und Kompetenzen ermöglichen grenzüberschreitende Lastenausgleiche.

c) *Konkretisierung*

Die Kompetenzen zwischen den Trägern raumwirksamer Aufgaben sind themenbezogen auf die betroffenen funktionalen Räume klar abzugrenzen. Als relevante Themen kommen in Betracht:

- Raumentwicklung (Raumplanung);
- Infrastruktur:
Strassen, Energie, Versorgung und Entsorgung, öffentlicher Verkehr, Kommunikation sowie kantonale Vorhaben;
- Baupolizei;
- Nutzungsordnung;
- Sondernutzungsordnung.

Für die Verteilung der Raumverantwortung zwischen Gemeinden, Kanton und Bund gilt:

- Raumentwicklung (Raumplanung) obliegt den Gemeinden, soweit kein übergeordneter Koordinationsbedarf besteht.
- Ein Koordinationsbedarf entsteht, wenn die Bedeutung der Aufgabe eine grenzübergreifende Zusammenarbeit erfordert.
- Ein übergeordneter Koordinationsbedarf besteht, wenn der Erfüllung der Aufgabe wenigstens eine gemeindeübergreifende oder kantonale Bedeutung zukommt.
- Kommt der Erfüllung der Aufgabe gemeindeübergreifende Bedeutung zu, obliegt deren Lösung den betroffenen Gemeinden.
- Aufgaben mit gemeindeübergreifender Bedeutung können von den betroffenen Gemeinden im Verbund gelöst und umgesetzt werden. Die materielle Koordination hat Vorrang.
- Sind Lösung und Umsetzung der Aufgabe mit gemeindeübergreifender Bedeutung im Verbund nicht möglich, können die betroffenen Gemeinden vom Kanton zur Bildung einer gemeindeübergreifenden Organisation angehalten werden. Die institutionelle Koordination ist subsidiär.
- Die gemeindeübergreifenden Organisationen sind offen definiert und weisen eine vom Sachthema bzw. von der raumwirksamen Aufgabe abhängige, variable Geometrie auf.
- Kommt der Erfüllung der Aufgaben kantonale Bedeutung zu, obliegt deren Lösung dem Kanton.
- Bei der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben gilt eine subsidiäre Zuständigkeit mit folgender Reihenfolge:
 - Gemeinden;
 - gemeindeübergreifende Organisationen;
 - Kanton;
 - Bund.
- Den von der raumwirksamen Aufgabe betroffenen Gebietskörperschaften steht bei der Erfüllung oder Umsetzung der raumwirksamen Aufgabe ein Mitwirkungsrecht oder – wenn die Mitwirkung verweigert wird – ein Einspracherecht zu.

d) *Kernsätze*

Die Gemeinden müssen die Organisation für die Lösung grenzübergreifender Aufgaben bestimmen.

Den Gemeinden stehen bei der Lösung grenzübergreifender Aufgaben ein Mitwirkungsrecht und ein Einspracherecht zu.

1.4.3. *Strategie*

a) *Ziel*

Die zuständigen Träger erfüllen die ihnen zugewiesenen raumwirksamen Aufgaben vorausschauend aufgrund einer Gesamtstrategie und koordinieren diese grenz- und sachthemenübergreifend.

b) *Wirkung*

- Die für den jeweiligen funktionalen Raum zuständigen Träger erfüllen ihre raumwirksamen Aufgaben gestützt auf Strategien, die mit anderen Trägern und anderen Sachthemen koordiniert sind.
- Den Trägern raumwirksamer Aufgaben werden für die Erarbeitung und Umsetzung der Strategien die erforderlichen Instrumente zur Verfügung gestellt.
- Die strategischen Instrumente erlauben eine Koordination mit anderen Trägern und anderen Sachbereichen sowie eine frühzeitige Beteiligung der anderen betroffenen Träger.

c) *Konkretisierung*

In der Umsetzung soll das Hauptziel Strategie dazu führen, dass sich die gesamte Raumnutzung an einer Gesamtstrategie orientiert und nachhaltig und koordiniert erfolgt. Strategie hat eine formelle und eine materielle Seite. Einerseits geht es darum, (formelle) Instrumente zur Verfügung zu stellen, welche die Erarbeitung und Umsetzung einer Gesamtstrategie ermöglichen. Andererseits soll die Strategie auch die grundlegenden (materiellen) Ziele festlegen, die mit raumwirksamen Tätigkeiten verfolgt und eingehalten werden sollen.

Für die Strategie haben sich die folgenden relevanten formellen Aspekte bzw. Anforderungen an die Instrumente ergeben:

- **Koordination:**
Die Strategie bzw. die strategischen Instrumente müssen die Anforderungen an eine umfassende (grenz- und sachthemenübergreifende) Koordination erfüllen.
- **Themenübergreifende Zusammenarbeit:**
Künftig hat die Erarbeitung einer Gesamtstrategie themenübergreifend zu erfolgen. Nur so ist eine Vernetzung gewährleistet. Nur so können die öffentlichen Leistungen noch besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung im jeweiligen Raum abgestimmt werden.
- **Bestehende Instrumente:**
Es ist zu prüfen, wie die bestehenden Instrumente (bspw. Regierungsprogramm, Richtplan oder Leitbilder) eingebunden werden können.

Für die Strategie sind die folgenden Sachthemen für die Festlegung der materiellen Ziele von grundlegender Bedeutung:

- **Nachhaltigkeit (sustainable development):**
Alle Sachthemen bzw. Ziele der Strategie müssen mit den Zielen und Vorgaben einer nachhaltigen Entwicklung vereinbar sein.
- **Gesellschaftlicher Wandel:**
Der gesellschaftliche Wandel bei der Freizeitnutzung und der Mobilität führt zu einem erhöhten Nutzungsdruck auf Siedlungen und Landschaft. Mit geeigneten raumplanerischen Massnahmen sind die negativen Auswirkungen in Grenzen zu halten und die positiven Aspekte zu fördern.
- **Siedlungen und Landschaft:**
Zwischen Siedlungen und Landschaft finden Interaktionen statt. Erstrebenswert sind kompakte Siedlungsränder und eine positiv bewertete Landschaft. Landschaft ist viel mehr als ein vor Überbauung freizuhaltenes Gebiet.

- **Urbanisierung:**
Im Kanton St.Gallen sind grosse Teile der Landschaft zersiedelt. Im Nachhinein müssen die bestehenden funktionellen und ästhetischen Mängel bei der qualitativen und quantitativen Flächennutzung behoben werden. Die Zersiedelung muss in eine gewisse Urbanität (bspw. mit Zentrumsbildung) überführt werden.
- **Verkehr:**
Der Verkehr ist ein wesentlicher Faktor in der Raumnutzung. Er muss zwingend mit der Raumentwicklung abgestimmt werden.

Strategie setzt wirksame Controlling-Instrumente voraus. Über Controlling-Instrumente muss eine Rückkoppelung zwischen der Strategie über die durch Nutzungspläne festgelegte Raumentwicklung bis zur tatsächlichen Raumnutzung geschaffen werden.

d) *Kernsatz*

Die materiellen strategischen Ziele sind für alle Träger raumwirksamer Aufgaben bei der Lösung aller raumwirksamen Aufgaben massgebend; die Umsetzung der Ziele wird überprüft.

1.4.4. *Zonenordnung*

a) *Konkretisierung*

Die bestehende, vor allem auf Immissionsmasse aufbauende Zonenordnung hat sich nicht bewährt. Für die Zukunft drängt sich eine Neuordnung auf:

- **Zonen für Wohnen:**
In den Zonen für Wohnen ist die Wohnnutzung prioritär. Andere Nutzungen sind nur zulässig, soweit sie einen Bezug zur Wohnnutzung aufweisen und die Wohnnutzung nicht beeinträchtigen.
- **Zonen für Nicht-Wohnen:**
In den Zonen für Nicht-Wohnen sind gewerbliche oder industrielle oder öffentliche Nutzungen prioritär. In diesen Zonen sollen Nutzungen zugelassen werden, die die Wohnnutzung bspw. wegen den Immissionen oder dem Verkehrsaufkommen beeinträchtigen würden. Damit diese Nutzungen durch die Wohnnutzung nicht eingeschränkt werden, ist die Wohnnutzung in dieser Zone grundsätzlich ausgeschlossen. Die Nicht-Wohnnutzungen können weiter unterschieden werden, bspw. nach Art oder Intensität der Nutzung, den mit der Nutzung verbundenen Immissionen oder dem Verkehrsaufkommen.
- **Mischzonen für Wohnen und Nicht-Wohnen:**
In den Mischzonen sind die Wohnnutzung und die Nicht-Wohnnutzung gleichberechtigt. Bei der Nicht-Wohnnutzung wird allerdings vorausgesetzt, dass diese die Wohnnutzung nicht beeinträchtigt und eine gesunde Lebensqualität gewährleistet bleibt. Nicht mehr vorausgesetzt wird – im Gegensatz zu den Zonen für Wohnen – ein Bezug zur Wohnnutzung.
- **Spezialzonen:**
Spezialzonen können im Einzelfall für Nutzungen mit speziellen Bedürfnissen festgelegt werden. Zu denken ist an öffentliche Bauten und Anlagen oder an Nutzungen, die sonst in keine Zone passen, aber auch an Freihaltezonen. Sofern öffentliche Bauten und Anlagen vorgesehen sind, muss dem zuständigen Gemeinwesen auch ein Enteignungsrecht zustehen.

- **Entwicklungszonen:**
Mit Entwicklungszonen kann das zuständige Gemeinwesen die von ihm im öffentlichen Interesse gewünschte Nutzung für ein bestimmtes Gebiet vorgeben. Diese Zonen führen zu einer Einschränkung der Baufreiheit und allenfalls zu einer materiellen Enteignung. Dem Gemeinwesen muss deshalb auch für Entwicklungszonen das Enteignungsrecht zustehen. Wird das Enteignungsrecht ausgeübt, liegt es am Gemeinwesen, die geforderte Nutzung zu realisieren.
- **Erhaltungszonen:**
Gesamtanlagen, die insgesamt einen Schutzgegenstand bilden (z.B. bedeutende Ortsbilder oder Biotope), können mit Erhaltungszonen geschützt werden. In der Erhaltungszone sind der Schutzzumfang, allfällige Pflegemassnahmen und das Entwicklungspotenzial spezifisch und differenziert festzulegen.

b) Kernsätze

Im Baugebiet wird die zulässige Nutzung über die vorgesehenen Grundzonen festgelegt.

Die Gemeinden können die Grundzonen an ihre strategisch ausgewiesenen Bedürfnisse anpassen.

1.4.5. Qualitatives Bauen

a) Ziele

Für das qualitative Bauen wurden zwei Ziele (für planungs- und baurechtliche Instrumente) festgelegt:

- Die zuständigen Träger raumwirksamer Aufgaben können mit planungsrechtlichen Instrumenten eine qualitative Verbesserung der Siedlungsentwicklung vorbereiten und durchsetzen.
- Das materielle Baurecht schafft Anreize für ein qualitativ hochwertiges Bauen.

b) Wirkung

- Über planungsrechtliche Instrumente wird für private Bauherrschaften ein Anreiz geschaffen, zur qualitativen Verbesserung der Siedlungsentwicklung beizutragen.
- Über baurechtliche Instrumente wird für private Bauherrschaften ein Anreiz geschaffen, zur qualitativen Verbesserung der Siedlungsentwicklung beizutragen.

c) Konkretisierung

Erstrebt wird eine qualitative Verbesserung der Raumentwicklung und insbesondere der Siedlungsentwicklung. Die Schwierigkeit besteht darin, dass qualitative Anforderungen an Bauten und Anlagen nicht messbar sind und dass Qualität nicht erzwungen werden kann.

Für ein qualitativ hochwertiges Bauen bestehen vor allem kulturelle Voraussetzungen. Diese können jedoch ebenso wenig vorgeschrieben werden, wie die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand oder die Erzeugung einer Wettbewerbskultur.

Qualitativ hochwertiges Bauen setzt ein Einfühlen in die Landschaft, eine Auseinandersetzung mit dem Landschaftsraum, der Siedlung und dem öffentlichen Raum voraus. Qualität kann deshalb nur über Einfügevorschriften sichergestellt werden. Erforderlich ist eine differenzierte Regelung, die auf die örtlichen Verhältnisse Rücksicht nimmt.

d) Kernsätze

Qualitatives Bauen setzt einzig eine Auseinandersetzung mit dem Ort voraus.

Auf weitergehende qualitative Vorschriften für das ganze Kantonsgebiet wird verzichtet.

1.4.6. Quantitatives Bauen

a) Ziele

Für das quantitative Bauen wurden zwei Ziele (für planungs- und baurechtliche Instrumente) festgelegt:

- Die zuständigen Träger raumwirksamer Aufgaben können mit planungsrechtlichen Instrumenten die Flexibilisierung der Bauzonen einleiten und die Konzentration der Bautätigkeit lenken und fördern.
- Das materielle Baurecht schafft zumindest Anreize für die Ausschöpfung der Nutzungsmöglichkeiten.

b) Wirkung

- Unüberbaut gebliebene Bauzonen können ausgezont werden.
- Die Siedlungsstrukturen können verdichtet und die Siedlungsentwicklung nach innen kann gefördert werden.
- Über baurechtliche Instrumente wird für private Bauherrschaften ein Anreiz geschaffen, in den Siedlungszentren verdichtet zu bauen.

c) Konkretisierung

Ziel ist die Konzentration der Bautätigkeit unter Ausschöpfung der Nutzungsmöglichkeiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine harmonische und gesunde Entwicklung konstant auf einen Vorrat an erschlossenem Bauland angewiesen ist. Es muss also konstant ein tatsächliches und nicht nur theoretisches Angebot vorhanden sein, damit der Markt funktioniert und die Gemeinden im Wettbewerb bestehen können. Zur Erreichung dieses Ziels sollen die folgenden Gesichtspunkte eingebracht werden:

- Vorausschauende Orientierung an der Nachfrage:
Die Nutzungsplanung soll sich vorausschauend an der Nachfrage ausrichten. Flächen sollen nicht auf Vorrat und nicht nach Wunschenken eingezont werden. Umgekehrt müssen die eingezonten Flächen auf den Markt ausgerichtet, erschlossen und erhältlich sein.
- Schwerpunktbildung:
In der Nutzungsplanung sollen, allenfalls gemeindeübergreifend, Schwerpunkte gebildet werden für:
 - Wirtschaft;
 - Gesellschaft;
 - Ökologie.
- Wettbewerbsfähigkeit:
Zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit von Gemeinden und Kanton sind genügend Flächen an attraktiven Standorten mit der zweckmässigen Ausstattung frühzeitig in der richtigen Zone bereit zu halten.
- Differenzierung städtisch – ländlich:
Die (kantonale) Zonenordnung ist so auszugestalten, dass sowohl für städtische als auch ländliche Räume geeignete Zonen zur Verfügung stehen.
- Entwicklungszonen:
Werden Flächen für eine bestimmte Nutzung, die für die Entwicklung der Gemeinde von Bedeutung ist, eingezont oder umgezont, kann die Gemeinde Entwicklungsaufgaben erlassen und sich ein «Kaufrecht» einräumen.
- Vereinfachung bei Umnutzungen:
Umnutzungen sollen nicht die gleichen, strengen Kriterien erfüllen müssen wie Neueinzonungen.

d) *Kernsätze*

Bauzonen werden an der strategisch ausgewiesenen Nachfrage ausgerichtet.

Für die Neunutzung von Brachen und unternutzten Arealen werden Entwicklungszonen eingesetzt.

1.4.7. *Schutzzinstrumente*

a) *Ziel*

Die Schutzzinstrumente werden unter Einbezug der Betroffenen in einem strukturierten Verfahren erlassen, sind verbindlich und legen den Schutzzumfang wie auch die Entwicklungsmöglichkeiten rechtssicher fest.

b) *Wirkung*

- Für die Schutzzinstrumente wird ein strukturiertes Verfahren eingeführt, das den genügenden Einbezug der Betroffenen garantiert.
- Der Schutzzumfang und die Entwicklungsmöglichkeiten werden rechtssicher und grundeigentümerverbindlich festgelegt.
- Der Schutz kulturell oder ökologisch wertvoller Objekte oder Standorte wird sichergestellt.

c) *Konkretisierung*

Nach einem strukturierten Verfahren sollen Schutzzumfang wie auch Entwicklungsmöglichkeiten rechtssicher festgelegt werden.

Bei der Auswahl der Schutzobjekte soll der kulturellen oder ökologischen Bedeutung, dem Wert und der Qualität der Bauten und Anlagen oder Standorte Rechnung getragen werden. In der durchzuführenden Interessenabwägung sind die mit dem Schutzobjekt verbundenen finanziellen Interessen zu berücksichtigen. Ausschlaggebend sind wissenschaftliche Kriterien, etwa:

- Zeugnischarakter;
- kulturelle oder ökologische Qualität;
- Seltenheit.

Der Schutzzumfang ist für Einzelobjekte in einer Verfügung und für Gesamtanlagen im Nutzungsplan spezifisch und differenziert festzulegen. Verbindlich festzuhalten sind neben den Schutzmassnahmen allfällige Pflegevorschriften und das Entwicklungspotenzial. Bei der Umschreibung des Schutzzumfangs ist den berührten finanziellen Interessen Rechnung zu tragen.

Sofern die Schutzmassnahmen bei Schutzobjekten von kantonaler Bedeutung zu finanziellen Einbussen bei den Eigentümern führen, sind diese durch wesentliche Beiträge des Kantons auszugleichen. Die Gemeinden können den Erhalt kommunaler Schutzobjekte mit Beiträgen fördern.

d) *Kernsätze*

Schutzgegenstände werden nach wissenschaftlichen Kriterien ausgewählt.

Schutzgegenstände und Schutzzumfang werden rechtssicher festgelegt.

Kulturell oder ökologisch wertvolle Objekte oder Standorte werden gesondert geregelt.

1.4.8. *Gesamtinfrastruktur*

a) *Ziel*

Die Infrastruktur wird mit Instrumenten zur Planung, Koordination, Sicherstellung und Kostentragung auf die gewünschte Siedlungsentwicklung ausgerichtet.

b) *Wirkung*

- Die Infrastruktur wird auf die gewünschte Siedlungsentwicklung abgestimmt.
- Infrastrukturanlagen werden von den zuständigen Trägern in einem partizipativen Verfahren geplant.
- Unter den zuständigen Trägern werden Infrastrukturanlagen und Siedlungsentwicklung koordiniert und funktional abgestimmt.
- Infrastrukturanlagen können mit planungsrechtlichen Instrumenten sichergestellt werden.
- Die Kosten für Erstellung und Unterhalt der Infrastrukturanlagen können auf die Nutzer oder Verursacher überbunden werden.

c) *Konkretisierung*

Die Gesamtinfrastuktur ist auf die gewünschte Raum- und insbesondere Siedlungsentwicklung auszurichten.

Zur Gesamtinfrastuktur zählen:

- **Verkehrsinfrastuktur:**
Im umfassenden Sinn werden alle Verkehrsträger wie Strasse, Schiene, Luft und Wasser, aber auch Seilbahnen und Lifte der Verkehrsinfrastuktur zugeschlagen.
- **Versorgungsinfrastuktur:**
Die Versorgung umfasst die Verfügbarkeit von Energie, Wasser und Telekommunikation (einschliesslich Mobilfunk und Glasfaser).
- **Entsorgungsinfrastuktur:**
Gemeint sind die Abnahme von Abfall (einschliesslich Altlasten und Altautos) und Abwasser.
- **Raumausstattung:**
Zur Aufwertung des Raums und insbesondere der Siedlungen als Lebensraum, sind Räume frei zu halten und den Bedürfnissen entsprechend auszugestalten. Anzuführen sind etwa Plätze, Grünanlagen oder Einrichtungen für Kultur, Sport und Erholung.

Bei der Abstimmung der Gesamtinfrastuktur auf die Raumentwicklung sind die folgenden Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Die Gesamtinfrastuktur ist auf die gewünschte Siedlungsentwicklung abzustimmen.
- Gesamtinfrastuktur und Siedlung sind gemeinsam und vorausschauend zu planen.
- Der Raum für die erforderliche Gesamtinfrastuktur ist zu sichern.
- Die Verantwortung für die übergeordnete Gesamtinfrastuktur liegt bei der öffentlichen Hand, für die untergeordnete bei den Privaten.
- In der Siedlungsentwicklung werden Räume für die Ausstattung festgelegt.

d) *Kernsätze*

Die Gesamtinfrastuktur wird auf die strategisch gewünschte Siedlungsentwicklung ausgerichtet.

Die Gesamtinfrastuktur wird mit einem koordinierten Planverfahren festgelegt und sichergestellt.

1.4.9. Verfahren

a) Ziele

Für das Verfahren wurden drei Ziele (für Plan-, Baubewilligungs- und Wiederherstellungsverfahren) festgelegt:

- Planverfahren erfolgen unter frühzeitigem Beizug der Betroffenen und ermöglichen die Koordination und Abstimmung mit anderen Interessen und Verfahren.
- Das Baubewilligungsverfahren ermöglicht die schnelle und korrekte Abwicklung einfacher und komplexer Bauvorhaben.
- Das Wiederherstellungsverfahren stellt den frühzeitigen Einbezug aller Betroffenen sicher und kann rasch mit eindeutigen Massnahmen abgeschlossen und durchgesetzt werden.

b) Wirkung

- Planverfahren werden partizipativ ausgestaltet und sind frühzeitig gegeneinander abgestimmt.
- Das Baubewilligungsverfahren wird nach einfachen und komplexen Bauvorhaben abgestuft.
- Das Baubewilligungsverfahren stellt den frühzeitigen Einbezug aller Betroffenen sicher.
- Das Baubewilligungsverfahren erleichtert eine effiziente Koordination aller relevanter Anliegen.
- Das Wiederherstellungsverfahren ist klar strukturiert.
- Im Wiederherstellungsverfahren werden alle Betroffenen frühzeitig einbezogen.
- Im Wiederherstellungsverfahren werden eindeutige Massnahmen festgelegt und anschliessend vollzogen.

c) Konkretisierung

ca) Alle Verfahren

Das Planverfahren und das Baubewilligungsverfahren sind so auszugestalten, dass sie effizient miteinander koordiniert werden können. Ergänzend soll das Wiederherstellungsverfahren rasch umgesetzt werden können.

cb) Planverfahren

Das Planverfahren umfasst sowohl den kantonalen und kommunalen Richtplan als auch Nutzungspläne und die Nutzungsordnung.

- **Kantonaler Richtplan:**
Anpassungen des kantonalen Richtplans können durch jedermann mit Richtplaninteressen angestossen werden. Stimmt der Kanton dem Anliegen zu, wird dieses unter Mitwirkung der Betroffenen bearbeitet und anschliessend der öffentlichen Vernehmlassung unterstellt. Bei Erlass des Richtplans können für dessen Umsetzung Fristen gesetzt werden.
- **Kommunaler Richtplan:**
Das Verfahren für den kommunalen Richtplan richtet sich nach demjenigen für rechtssetzende Erlasse auf Stufe der Gemeinden. Es bestehen demnach die Möglichkeiten der Initiative und des fakultativen Referendums. Umgekehrt werden Nutzungspläne vom Referendum ausgeschlossen, damit jene mit dem Baubewilligungsverfahren optimal koordiniert werden können. Vor dem Erlass kommunaler Richtpläne sind die Nachbargemeinden anzuhören.

- Nutzungspläne und Nutzungsordnung:
 - Nutzungspläne sind Sache der Gemeinden. Diese können den örtlichen Verhältnissen am besten Rechnung tragen.
 - Regelbauvorschriften (ohne Masse) sind Sache des Kantons. Damit wird die Harmonisierung innerhalb des Kantons sichergestellt.
 - Die Gesamtüberprüfung soll periodisch alle zehn Jahre stattfinden. Spezialüberprüfungen erfolgen, sobald sich die Verhältnisse geändert haben.
 - Das Nutzungsplanverfahren kann mit dem Baubewilligungsverfahren kombiniert werden.
 - Es gibt nur noch einen Sondernutzungsplan.
 - Die Auflage dauert für alle Pläne dreissig Tage.

cc) Baubewilligungsverfahren

Das Baubewilligungsverfahren wird angepasst, damit es mit dem Nutzungsplanverfahren kombiniert werden kann.

- Das Baugesuch wird umgehend nach dem Eingang durch die zuständigen Behörden geprüft.
- Erst die Verfügung der Behörde wird Einsprachen zugänglich gemacht und entsprechend publiziert. Vom Baugesuch Betroffene müssen nicht mehr «vorsorglich» Einsprache erheben, weil nun die Beurteilung und die Auflagen der zuständigen Behörde bekannt sind.
- Zur Sicherstellung, dass die Publikation alle in schutzwürdigen Interessen Betroffenen erreicht, wird diese verbessert:
 - Visierung;
 - Anschlagtafel auf Bauplatz;
 - elektronische Publikation;
 - Gemeinden können weitergehende Dienstleistungen vorsehen.
- Einsprachen sind innert dreissig Tagen mit Begründung bei der Gemeinde einzureichen.
- Öffentlichrechtliche Einsprachen können mit privatrechtlichen Immissionseinsprachen nach Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) kombiniert werden.
- Einspracheentscheide der Gemeinden sind kostenpflichtig und können an den Kanton weitergezogen werden.

cd) Wiederherstellungsverfahren

Stellt die Gemeinde einen rechtswidrigen Sachverhalt fest, führt sie das Wiederherstellungsverfahren so durch, dass die Betroffenen ihren Anspruch auf rechtliches Gehör wahrnehmen können.

- Die Störer werden zur Stellungnahme eingeladen:
 - zum wahrgenommenen Sachverhalt;
 - zur vorläufigen Beurteilung der Gemeinde (formelle und materielle Rechtswidrigkeit, vorgesehene Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands).
- Den Störern werden die Möglichkeiten eingeräumt:
 - zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs;
 - zum freiwilligen Rückbau.
- Allfällige weitere Betroffene werden in das Verfahren einbezogen.

- Nach Eingang der Stellungnahmen entscheidet die Gemeinde aufgrund des festgestellten Sachverhalts. In die Beurteilung fliessen mit ein:
 - formelle Rechtswidrigkeit;
 - materielle Rechtswidrigkeit;
 - Verhältnismässigkeit;
 - konkrete Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands.
- Hat die Gemeinde die Wiederherstellung des rechtswidrigen Zustands unter Androhung der Ersatzvornahme angeordnet, kann sie anschliessend im Säumnisfall die Ersatzvornahme anordnen und durchführen.

d) *Kernsätze*

Der kommunale Richtplan wird zu einem «rechtsetzenden» Erlass mit Initiative und Referendum aufgewertet.

Nutzungsplanverfahren sind mit allen anderen Verfahren kombinierbar und unterstehen nicht dem Referendum.

Einsprachen sind gegen die Baubewilligung einzureichen.

Die Baubewilligung wird bundesrechtskonform während 30 Tagen publiziert.

1.5. Auswirkungen der Totalrevision des Baugesetzes

Die Umsetzung der Hauptziele wird zu spürbaren materiellen und formellen Vereinfachungen führen.

Es gibt nur noch wenige und klare kantonale, aber keine kommunalen Regelbauvorschriften.

Themen- und grenzübergreifende Aufgaben werden gemeinsam gelöst.

Für alle raumwirksamen Aufgaben liegen strategische Vorgaben vor, die überprüfbar sind.

Mit der Zonenordnung werden die strategischen Bedürfnisse an den Raum grundeigentümerverbindlich umgesetzt.

Qualitatives Bauen wird gefördert, aber nicht vorgeschrieben.

Für die quantitative Nutzung der Bauzonen stehen die erforderlichen Instrumente zur Verfügung.

Schutzgegenstände werden nach wissenschaftlichen Kriterien definiert, rechtssicher festgelegt und mit Beiträgen gefördert.

Die Gesamtinfrastruktur wird auf die gewünschte Siedlungsentwicklung ausgelegt und sichergestellt.

Mit den Plan- und Baubewilligungsverfahren werden komplexe und einfache Vorhaben schnell und korrekt abgewickelt.

1.6. Vorgabe an die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

Aus den Hauptzielen für die Totalrevision des Baugesetzes ergibt sich, dass der Kanton St.Gallen der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) nur beitreten könnte, wenn die IVHB sich auf erforderliche und klare Regelbauvorschriften beschränken würde. Nur mit dieser Vorgabe lassen sich Planungs- und Prüfungsaufwand beschränken und Kostensenkungen im Bauwesen als auch eine Beschleunigung in den Bewilligungsverfahren erreichen.

2. Vereinheitlichung des Bau- und Planungsrechts in der Schweiz

2.1. Baupolizeirecht in der Schweiz

Das materielle Baupolizeirecht umfasst alle Vorschriften zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit sowie zum Schutz der öffentlichen Ordnung bei der Erstellung von Bauten und Anlagen. Die Ziele des materiellen Baurechts werden namentlich über die Vorschriften der Regelbauweise gewährleistet, indem bspw. Länge, Höhe und Abstand für Bauten festgelegt werden. Das materielle Baupolizeirecht ist Sache der Kantone.

Das formelle Baupolizeirecht umfasst die Verfahrensvorschriften, die vor der Erstellung von Bauten und Anlagen sicherstellen sollen, dass Bauten und Anlagen insbesondere dem geltenden materiellen Baupolizeirecht entsprechen. Diesem Zweck dient das Baugesuchsverfahren, das mit der Baubewilligung der zuständigen Behörde abgeschlossen wird, sofern dem Baugesuch keine öffentlichrechtlichen Hindernisse entgegenstehen und insbesondere die Vorschriften der Regelbauweise eingehalten sind. Das formelle Baupolizeirecht ist ebenfalls Sache der Kantone.

Die Zuständigkeit der Kantone für das materielle und formelle Baupolizeirecht hat in der Schweiz zu einer Zersplitterung in diesem Rechtsgebiet geführt. In verschärftem Mass gilt dies für das materielle Baupolizeirecht, weil in vielen Kantonen die Gemeinden ihre Kompetenz zum Erlass kommunaler Regelbauvorschriften in ihren Baureglementen ausgiebig genutzt haben.

2.2. Folgen der Rechtszersplitterung im Baupolizeirecht

Die Rechtszersplitterung führt dazu, dass im materiellen Baupolizeirecht eine grosse Vielfalt von Regelbauvorschriften besteht. Abhängig von Kanton und Gemeinde muss das gleiche Bauprojekt unterschiedliche Vorschriften einhalten. Dabei ist zu beachten, dass im materiellen Baupolizeirecht nicht überall die gleichen Begriffe verwendet oder identische Begriffe unterschiedlich umschrieben werden. So werden bspw. Gebäudehöhen, Gebäudelängen oder Grenzabstände von Kanton zu Kanton und andere Begriffe (z.B. Kniestockhöhe) von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich definiert.

Namentlich die Gebäudehöhe wird in der Schweiz auf sieben verschiedene Weisen definiert:

Gebäudehöhe

- 1 LU, ZG (geändert 2000)
- 2 OW
- 3 VS (geändert 2004)
- 4 AI, SG, AR (ab 2004)
- 5 NW
- 6 AG, SZ, TG, ZH
- 7 BE, FR, GL, SO

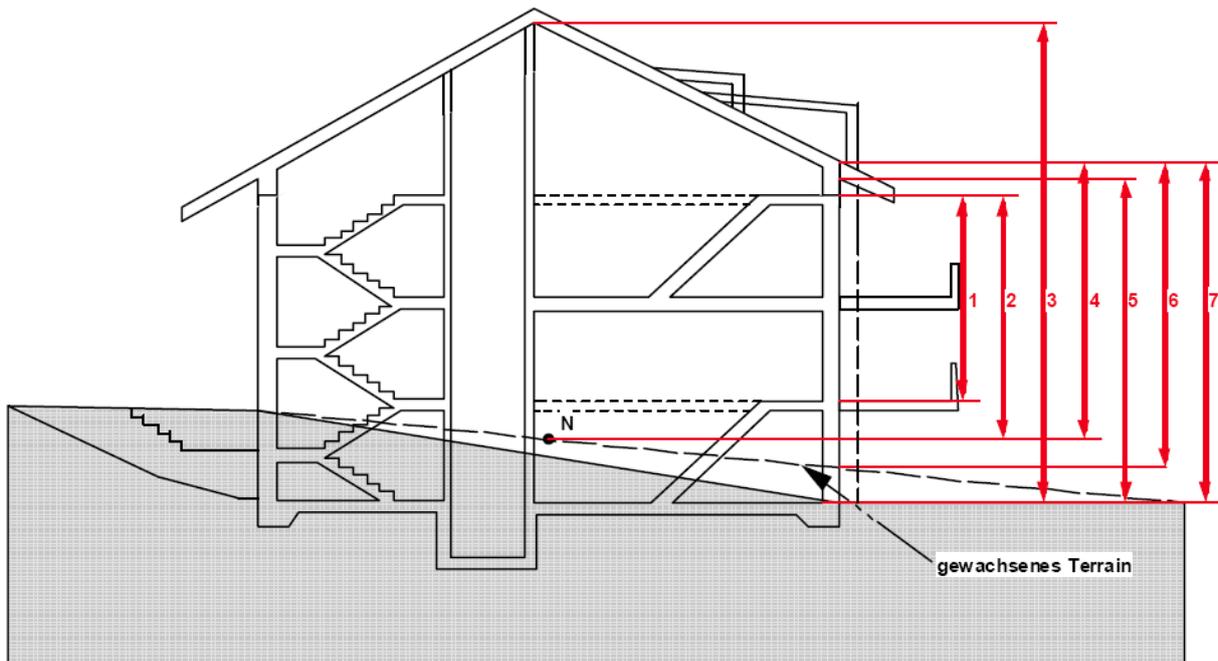


Abbildung aus: Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz/Verein Normen für die Raumplanung/Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein: Harmonisierung bei gleichzeitiger Wahrung der Eigenständigkeit, November 2007, S. 5.

Die Regelungsvielfalt im materiellen Baupolizeirecht ist mit Nachteilen verbunden:

- Unüberschaubarkeit:
Die Zersplitterung des materiellen Baupolizeirechts unter den Kantonen und (schweizweit betrachtet) häufige Rechtsänderungen auf Kantons- und Gemeindeebene erschweren die Anwendung. Gerade für Bauherrschaften oder Planungsbüros, die in mehreren Kantonen tätig sind, ist die Situation nur schwer überschaubar.
- Mehraufwand:
Die Zersplitterung des materiellen Baurechts führt auch dazu, dass Investoren nur mit grossem Aufwand die Eignung eines Grundstücks für ihre Bedürfnisse überprüfen können. Gleiche oder ähnliche Rechtsfragen müssen in jedem Kanton und jeder Gemeinde einzeln geklärt werden. Dies führt zu einem Mehraufwand bei Investoren.
- Benachteiligung im internationalen Standortwettbewerb:
Der «Effi Bau»-Bericht kommt zum Schluss, dass die Konsequenzen der Zersplitterung im materiellen Baupolizeirecht nicht zu unterschätzen sind⁴.

⁴ Ott/Keller/Steiner: a.a.O., S. 38 ff.

- Erhöhter Planungsaufwand:
Aufgrund einer Umfrage bei gesamtschweizerisch tätigen Unternehmungen wird geschätzt, dass die formellen und materiellen Unterschiede in der Baugesetzgebung einen Mehraufwand von 5 bis 10 Prozent des Planungsaufwands verursachen. Bei einer Hochbauinvestition in der Schweiz von 35 Mia. Franken (1995) ergibt dies 400 bis 800 Mio. Franken je Jahr.
- Verhinderung der Standardisierung und Industrialisierung:
Eine vereinheitlichte Baugesetzgebung ermöglicht die Standardisierung und Industrialisierung des Bauens, zumindest bei der Neubautätigkeit. In Kombination mit einer einzuführenden Typenprüfung von Standardbauten und Bauteilen lassen sich nach Schätzungen von Experten gesamtwirtschaftliche Kosten von insgesamt 2,4 bis 6 Mia. Franken einsparen.

2.3. Vereinheitlichungsbedarf im Baupolizeirecht

Rasche, verlässliche und präzise Informationen im Bau- und Planungsrecht sind für die Standortevaluation und den Planungs- wie auch Beurteilungsaufwand von grosser Bedeutung. Ein einheitlich definiertes und verstandenes materielles und formelles Baupolizeirecht leistet deshalb einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Erhöhung der Standortattraktivität der Schweiz. Ein Vereinheitlichungsbedarf im materiellen und formellen Baupolizeirecht ist somit ausgewiesen.

Die Vereinheitlichung im materiellen und formellen Baupolizeirecht soll und darf aber nicht zu einem einheitlichen Bauen und einer einheitlichen Gestaltung der Bauten führen. Trotz Vereinheitlichung im materiellen und formellen Baupolizeirecht, also einheitlicher Regelbauvorschriften und einheitlicher Baugesuchsverfahren, sind örtliche Unterschiede und eine Vielfalt in der Gestaltung der Bauten erwünscht. Diese Vielfalt soll aber nicht durch unterschiedliche Regelbauvorschriften, sondern durch an die örtlichen Verhältnisse angepasste Masse erreicht werden. Es genügt etwa, dass für Gebäudehöhen, Gebäudelängen oder Grenzabstände den örtlichen Bedürfnissen angepasste Höchst- bzw. Mindestmasse festgelegt werden. Eine unterschiedliche Definition dieser Begriffe ist hingegen nicht notwendig.

2.4. Bestrebungen zur Vereinheitlichung des Bau- und Planungsrechts

2.4.1. Bestrebungen in den Regionen

Im April 1997 beschloss der Regierungsratsausschuss des Espace Mittelland, ein Pilotprojekt zur Harmonisierung des Baupolizeirechts zu lancieren. Das Projekt wurde am 11. Februar 1999 abgeschlossen, indem eine Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung des Baupolizeirechts im Espace Mittelland vorgelegt wurde.

Am 20. März 1998 setzte die Innerschweizer Baudirektoren-Konferenz eine Koordinationsgruppe für baurechtliche Begriffe ein. Diese empfahl am 20. Oktober 1998 den Abschluss einer Regierungsvereinbarung. Die Innerschweizer Baudirektoren-Konferenz regte deshalb am gleichen Tag eine weitergehende und übergreifende Harmonisierung an.

Die Projekte im Espace Mittelland und in der Innerschweiz wurden in der Folge sistiert, um einer gesamtschweizerischen Lösung den Weg zu ebnet.

2.4.2. Bestrebungen beim Bund

In den eidgenössischen Räten wurden seit dem Jahr 1998 mehrere parlamentarische Vorstösse zur mehr oder weniger weitgehenden Vereinheitlichung der Bauvorschriften auf Bundesebene eingereicht⁵.

In der letzten Antwort vom 13. März 2009 zu den beiden Motionen «Bauharmonisierungsgesetz. Effizienter und kostengünstiger bauen», eingereicht von Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer und Nationalrat Philipp Müller, bestätigte der Bundesrat, dass ein Interesse an einer Vereinheitlichung der Bauvorschriften bestehe. Für eine bundesrechtliche Regelung bedürfe es jedoch einer Verfassungsänderung. Im Bereich des Baurechts hätten die Kantone den Konkordatsweg beschritten. Der Bundesrat sei der Auffassung, dass dieser Weg weiter beschritten werden solle. Sollten diese Bestrebungen jedoch nicht innert nützlicher Frist zu konkreten Ergebnissen führen, behalte sich der Bundesrat vor, die Arbeiten mit Blick auf den Erlass einer bundesrechtlichen Regelung in die Wege zu leiten.

2.4.3. Bestrebungen des Vereins «Normen für die Raumplanung»

Um bei der Vereinheitlichung des Bau- und Planungsrechts voranzukommen, wurde im Jahr 1998 unter der Führung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) der Verein «Normen für die Raumplanung» gegründet. Dem Verein gehören neben Fachorganisationen⁶ und Hochschulen⁷ auch Behörden⁸ an.

Der Verein «Normen für die Raumplanung» hat mit finanzieller Unterstützung der Kommission Technologie und Innovation (KTI) und des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) das Institut für Raumentwicklung (IRAP) an der Hochschule für Technik Rapperswil (HSR) beauftragt, Normen für die Vereinheitlichung des Bau- und Planungsrechts zu erarbeiten.

Mit dem Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverein (SIA), der seinerseits Mitglied der Schweizerischen Normen-Vereinigung (SNV) ist, hat der Verein «Normen für die Raumplanung» vereinbart, die von ihm erarbeiteten Normen in dessen Normenwerk aufzunehmen. Die vom IRAP erarbeiteten Normen werden deshalb auch in das Normenwerk des SIA für das Bauwesen integriert.

-
- ⁵ – 98.439 – Parlamentarische Initiative «Vereinheitlichung des Baurechtes», eingereicht von NR Rolf Hegetschweiler am 9. Oktober 1998.
– 99.3459 – Motion «Vereinheitlichung des Baurechtes», eingereicht von der UREK-NR am 7. September 1999.
– 04.1001 – Anfrage «Vereinheitlichung des Baurechtes», eingereicht von NR Philipp Müller am 1. März 2004.
– 04.456 – Parlamentarische Initiative «Begriffe und Messweisen in Bau- und Nutzungsvorschriften. Harmonisierung», eingereicht von NR Philipp Müller am 4. Oktober 2004.
– 04.3042 – Motion «Einheitliches Baurecht für die ganze Schweiz», eingereicht von NR Susanne Leutenegger Oberholzer am 8. März 2004.
– 07.5326 – Frage «Vereinheitlichung des formellen Baurechtes», eingereicht von NR Sep Cathomas am 1. Oktober 2007.
– 08.3523 – Motion «Bauharmonisierungsgesetz. Effizienter und kostengünstiger bauen», eingereicht von NR Susanne Leutenegger Oberholzer am 25. September 2008.
– 08.3524 – Motion «Bauharmonisierungsgesetz. Effizienter und kostengünstiger bauen», eingereicht von NR Philipp Müller am 25. September 2008.
- ⁶ Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), Kantonsplanerkonferenz (KPK), Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein (SIA), Vereinigung für Landesplanung (VLP), Fédération suisse des urbanistes (FSU), Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT).
- ⁷ Hochschule Rapperswil (HSR), Netzwerk Stadt-Land Zürich (NSL-ETH), Laboratoire Dynamiques Territoriales Lausanne (EPFL-LADYT).
- ⁸ Bundesamt für Raumentwicklung (are).

Gleichzeitig ist der Verein «Normen für die Raumplanung» bestrebt, die meisten dieser Normen über ein Konkordat für die Kantone als verbindlich zu erklären. Wenn das Konkordat zu Stande kommt, müssen die teilnehmenden Kantone ihre Planungs- und Baugesetze entsprechend anpassen.

2.4.4. Bestrebungen der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz

Gestützt auf die Vorarbeiten des Vereins «Normen für die Raumplanung» führte die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) im ersten Quartal 2003 eine Konsultation bei kantonalen und kommunalen Fachleuten durch, die eine grundsätzliche Unterstützung einer Konkordatslösung aufzeigte. Die Plenarversammlung der BPUK vom 26. Juni 2003 beschloss deshalb, einen Konkordatstext auszuarbeiten. Nachdem der Entwurf des Konkordats von kantonalen und kommunalen Fachkräften grundsätzlich positiv aufgenommen worden war, genehmigte die Hauptversammlung der BPUK vom 22. September 2005 den Konkordatstext und beschloss, diesen den Kantonen mit der Aufforderung zur Unterzeichnung vorzulegen.

3. Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)

3.1. Gegenstand des Konkordats

Die von der BPUK anlässlich der Hauptversammlung vom 22. September 2005 (mit den redaktionellen Ergänzungen vom 31. Januar 2006) beschlossene Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe beschränkt sich auf die Kompetenzabgrenzung sowie organisatorische und grundsätzliche Fragen bezüglich Umsetzung und Überwachung⁹.

In Anhang 1 der IVHB werden insgesamt 31 Begriffe und Messweisen festgelegt¹⁰. In Anhang 2 der IVHB sind Skizzen zu sieben Begriffen und Messweisen des Anhangs 1 der IVHB enthalten¹¹.

Die BPUK hat für die Kantone, die einen Beitritt zur IVHB in Betracht ziehen, eine Musterbotschaft erarbeitet, die diese für die Begründung des Beitritts nutzen können. In der Musterbotschaft sind unter anderem Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Konkordats als auch Erläuterungen zu den Definitionen des Anhangs 1 enthalten¹².

Im Auftrag der BPUK hat das Institut für Raumentwicklung an der Hochschule für Technik Rapperswil für alle Kantone einen Vorschlag für die Änderung der Baugesetzgebung infolge der Anpassung an den Anhang 1 der IVHB erstellt. Der Vorschlag für die Änderung der Baugesetzgebung des Kantons St.Gallen infolge der Anpassungen an den Anhang 1 der IVHB vom 14. Mai 2007 zeigt auf, wie im Baugesetz 1 Artikel aufzuheben, 10 Artikel anzupassen und 23 neue Artikel einzufügen sind.

3.2. Beschluss der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz vom 15. Januar 2009

Weil mehrere Kantone erklärt hatten, dass sie der IVHB nicht beitreten würden, wenn sie die kantonal geregelte Ausnützungsziffer durch die in der IVHB festgelegte Geschossflächenziffer ersetzen müssten, beschloss die BPUK als Gesetzgeber im Bereich der IVHB am 15. Januar

⁹ Beilage 1 dieses Berichts.

¹⁰ Beilage 2 dieses Berichts.

¹¹ Beilage 3 dieses Berichts.

¹² Beilage 4 dieses Berichts.

2009, dass ein Kanton der Vereinbarung auch beitreten kann, wenn er den Begriff/Messweise «Geschossflächenziffer» nicht übernimmt und den Begriff «Ausnützungsziffer» in der bisherigen Anwendung weiterführt.

3.3. Stand der Beitritte zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

Nach Art. 6 IVHB treten die Kantone der Vereinbarung bei, indem sie ihre Beitrittserklärung dem Interkantonalen Organ (Art. 3 IVHB) übergeben; vor Inkrafttreten übergeben sie diese Erklärung der BPUK. Nach der Liste der BPUK vom 29. April 2010 sind der IVHB bisher fünf Kantone beigetreten:

- | | |
|----------------------|--------------------|
| 1. Graubünden: | 23. Mai 2006 |
| 2. Bern: | 12. März 2008 |
| 3. Freiburg: | 4. November 2008 |
| 4. Basel-Landschaft: | 26. Juni 2009 |
| 5. Aargau: | 24. September 2009 |

Alle beigetretenen Kantone stützen sich bei der Begründung des Beitritts zur IVHB auf die in der Musterbotschaft aufgebaute Argumentation ab¹³. Geltend gemacht werden namentlich Kosteneinsparungen und Förderung des Wettbewerbs im Bauwesen.

Weitere Kantone (namentlich Zürich, Thurgau und Uri) bereiten einen Beitritt zur IVHB vor.

3.4. Bisherige Stellungnahmen des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

3.4.1. Stellungnahme der Regierung zum Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

Am 5. Juli 2004 lud die BPUK unter anderem die Kantone ein, zum Entwurf einer Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe Stellung zu nehmen. Die Regierung prüfte den Vereinbarungsentwurf im Beschluss vom 19. Oktober 2004 (RRB 2004/675).

Obwohl zu begrüßen sei, wenn in der Bauwirtschaft Markthemmnisse abgebaut und Standardisierung und Industrialisierung des Bauens erleichtert würden, seien gegenüber der konkreten Ausgestaltung der IVHB Vorbehalte anzubringen. Die vorgeschlagene Regelung sei äusserst kompliziert und bediene sich vieler unbestimmter Gesetzesbegriffe. Hinzu komme, dass die vorgesehene Regelung nicht abschliessend sei und nach zusätzlichen Regelungen rufe. Die Ziele der Vereinheitlichung und Vereinfachung würden nicht erreicht.

Gegenüber der bestehenden Situation im Kanton St.Gallen führe die IVHB nur zu Nachteilen, weil sie komplizierter sei, eine gefestigte Rechtsprechung aufgegeben, die Ortsplanungen angepasst und zahlreiche bestehende Bauten als materiell rechtswidrig eingestuft werden müssten. Einer Harmonisierung der Baubegriffe könne nur zugestimmt werden, wenn die Begriffe

¹³ – Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden betreffend Beitritt des Kantons Graubünden zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe vom 23. Mai 2006.
– Medienmitteilung des Kantons Bern vom 14. März 2008 zum Beschluss des Regierungsrates betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe und Messweisen vom 12. März 2008.
– Botschaft des Staatsrats des Kantons Freiburg an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über den Beitritt des Kantons Freiburg zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe vom 15. April 2008.
– Vorlage des Regierungsrates an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe vom 23. September 2008.
– Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat betreffend Beitritt des Kantons Aargau zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe vom 24. Juni 2009.

vollständig überarbeitet würden. Dabei seien die Regelungen auf das Allernotwendigste zu beschränken, eindeutige Massvorschriften zu bevorzugen und auf die Anwendung zusätzlicher Normen zu verzichten.

3.4.2. *Schriftliche Antwort der Regierung zur Interpellation 51.07.16 «Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe»*

Die Regierung nahm am 6. März 2007 zur Interpellation 51.07.16 «Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe» Stellung. Im Wesentlichen hielt die Regierung fest, dass im Rahmen des Projekts «Totalrevision Baugesetz» zu entscheiden sei, ob der Kanton St.Gallen der IVHB beitrete oder nicht.

3.4.3. *Stellungnahme des Baudepartementes zur Ausnahmeregelung «Ausnützungsziffer – Geschossflächenziffer»*

Am 4. Dezember 2008 lud die BPUK die Kantone ein, zum Entwurf des Beschlusses des interkantonalen Organs Harmonisierung der Baubegriffe zur Ausnahmeregelung «Ausnützungsziffer – Geschossflächenziffer» eine Vernehmlassung einzureichen. Das Baudepartement reichte am 12. Januar 2009 eine Stellungnahme ein und hielt darin fest, dass die in Frage stehende Ausnahmeregelung keinen Einfluss auf einen möglichen Beitritt des Kantons St.Gallen habe.

3.4.4. *Stellungnahme der Kommission für Aussenbeziehungen*

Die Kommission für Aussenbeziehungen begrüsst in ihrer Stellungnahme vom 7. September 2009 die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe und empfiehlt einen Beitritt des Kantons St.Gallen.

4. Beurteilung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

4.1. Konkordatstext der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

4.1.1. Verfassungsrang der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 IVHB verlangen, dass die Kantone in ihrem Planungs- und Baurecht die Baubegriffe und Messweisen vereinheitlichen und diese in ihre Gesetzgebung übernehmen. Die Gesetzgebung darf keine den vereinheitlichten Baubegriffen und Messweisen widersprechende Ergänzungen enthalten (Art. 2 Abs. 2 IVHB). Die Anpassung der Gesetzgebungen ist bis Ende des Jahres 2012 vorzunehmen (Art. 2 Abs. 3 erster Satzteil IVHB).

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe stellt aufgrund dieser verbindlichen Vorgaben dem kantonalen Gesetzesrecht übergeordnetes Recht dar. Der kantonale Gesetzgeber, das heisst der Kantonsrat mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Stimmberechtigten (Art. 67 der Kantonsverfassung [sGS 111.1; abgekürzt KV]), verfügt beim Erlass von planungs- und baugesetzlichen Bestimmungen über keinen Ermessens- oder Gestaltungsspielraum in Bezug auf die von der IVHB erfassten Baubegriffe und Messweisen. Der Gesetzgeber ist beim Erlass von Normen, die sich auf die von der IVHB geregelten Baubegriffe und Messweisen beziehen, an die Vorgaben des Konkordats gebunden.

Dies bedeutet, dass die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe im Sinn von Art. 65 Bst. c und Art. 48 Bst. b KV eine zwischenstaatliche Vereinbarung darstellt, der nach Massgabe ihres Inhalts Verfassungsrang zukommt. Sie wäre deshalb im Fall eines

Beitritts der obligatorischen Abstimmung zu unterstellen. Die Einstufung, dass die IVHB eine zwischenstaatliche Vereinbarung mit Verfassungsrang ist, wird durch ein ausführliches Gutachten bestätigt¹⁴.

4.1.2. *Abschliessende Regelung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe*

Die Kantone übernehmen nach Art. 2 Abs. 1 IVHB mit ihrem Beitritt vereinbarte Baubegriffe und Messweisen im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit. Die Gesetzgebung darf nicht durch Begriffe und Messweisen ergänzt werden, welche den vereinheitlichten Regelungsgegenständen widersprechen (Art. 2 Abs. 2 IVHB).

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe führt dazu, dass die beteiligten Kantone ihr Planungs- und Baurecht im Regelungsbereich der IVHB durch die Baubegriffe und Messweisen der IVHB bis Ende des Jahres 2012 (Art. 2 Abs. 3 IVHB) ersetzen müssen. Da widersprechende Ergänzungen unzulässig sind, können die beteiligten Kantone bzw. deren Gemeinden keine wesentlichen Anpassungen oder Ergänzungen an den Begriffen und Messweisen der IVHB vornehmen. Die Kompetenz der Kantone und Gemeinden wird auf die Festlegung der Masse für die definierten Baubegriffe beschränkt. Damit enthält die IVHB in ihrem Regelungsbereich eine abschliessende Regelung.

Zu erwähnen bleibt, dass für die Umsetzung der in der IVHB enthaltenen Regelungen ergänzende Vorschriften (bspw. für die Festlegung unterschiedlicher Fassaden- oder Kniestockhöhen, für die Definition unterschiedlicher Grenzabstände oder des Mehrlängenzuschlags und die Aufteilung von Nutzungsziffern bei Parzellenteilungen) erforderlich sind.

4.1.3. *Umsetzung ins kantonale Recht*

Nach Art. 1 Abs. 1 IVHB vereinheitlichen die beteiligten Kantone die Baubegriffe und Messweisen in ihrem Planungs- und Baurecht. Sie übernehmen mit ihrem Beitritt vereinbarte Baubegriffe und Messweisen im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit (Art. 2 Abs. 1 IVHB) und passen ihre Gesetzgebung bis Ende des Jahres 2012 an und bestimmen die Fristen für deren Umsetzung in der Nutzungsplanung (Art 2 Abs. 3 IVHB).

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe ist non-self-executing, das heisst, dass die in der IVHB enthaltenen Baubegriffe nicht automatisch Bestandteil des kantonalen Rechts werden. Deshalb müssen die im Anhang aufgeführten Baubegriffe und Messweisen in das kantonale Recht überführt werden. Im Kanton St.Gallen ist eine Anpassung des Baugesetzes und sämtlicher Baureglemente sowie Rahmennutzungspläne (Zonenpläne und Teilzonenpläne) der st.gallischen Gemeinden erforderlich.

Inwiefern auch Sondernutzungspläne (Überbauungspläne und Gestaltungspläne) anzupassen sind, ist nicht abschliessend geklärt. Da Sondernutzungspläne von der Grundordnung abweichen dürfen, sollte dies nur in Ausnahmefällen zutreffen.

4.1.4. *Interkantonales Organ*

Nach Art. 4 IVHB vollzieht das Interkantonale Organ (bestehend aus den Mitgliedern der BPUK, deren Kantone an der Vereinbarung beteiligt sind, Art. 3 IVHB) die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe.

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

¹⁴ Prof.Dr.iur. Ulrich Cavelti: Unterstellung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) unter die obligatorische Abstimmung, St.Gallen, 16. Dezember 2009.

und Anwendung in den Kantonen. Im Rahmen der Überwachung ist es auch zuständig für die Erarbeitung von Hilfsmitteln, wie Erläuterungen und Dokumentationen. Das Organ koordiniert seine Tätigkeit mit Bund, Kantonen und Normenorganisationen.

4.2. Anhänge zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

4.2.1. Einstufung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe verpflichtet die beteiligten Kantone, die Baubegriffe und Messweisen in ihrem Planungs- und Baurecht zu vereinheitlichen (Art. 1 Abs. 1 IVHB). Die vereinbarten Baubegriffe und Messweisen werden nach Art. 1 Abs. 2 IVHB in den Anhängen aufgeführt. Bei den in Anhang 1 aufgeführten Begriffen und Messweisen handelt es sich um Vorschriften über Terrain, Gebäude, Gebäudeteile, Längenbegriffe und Längenmasse, Höhenbegriffe und Höhenmasse, Geschosse, Abstände und Abstandsbereiche sowie Nutzungsziffern. In Anhang 2 IVHB werden sieben der in Anhang 1 IVHB aufgeführten Begriffe und Messweisen durch Skizzen verdeutlicht.

Die Promotoren der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe machen geltend, dass durch die IVHB nur eine formelle, aber keine materielle Harmonisierung des Bau- und Planungsrechts der Kantone angestrebt werde, weil nur Begriffe und Messweisen, nicht aber die Masse festgelegt würden¹⁵. Diese Einstufung ist falsch. Die Begriffe und Messweisen der IVHB sind eindeutig dem materiellen Bau- und Planungsrecht zuzuordnen. Es sind – mit zwei Ausnahmen (Baulinien und Baubereich) – Vorschriften über die Regelbauweise, die (ergänzt durch Masse) die zulässige Ausführung von Bauten festlegen und im Baubewilligungsverfahren materiell zu überprüfen sind.

Entgegen dem Titel der IVHB trifft auch nicht zu, dass nur Baubegriffe harmonisiert werden sollen. Baubegriffe werden im Baugesetz oder in den Baureglementen der Gemeinden (mit den zugehörigen Massen) festgelegt. Dagegen müssen Baulinien und Baubereiche in einem Nutzungsplanverfahren bezeichnet werden. Die IVHB enthält demzufolge sowohl Bau- als auch Planungs begriffe.

Gemäss Titel werden in Anhang 1 IVHB Begriffe und Messweisen festgelegt. Laut den Förderern¹⁶ bestehe der Unterschied darin, dass in den Begriffen definiert werde, was bspw. ein Voll-, Unter- und Dachgeschoss, das massgebende Terrain oder die Feinerschliessung sein solle. In den Messweisen werde dagegen festgelegt, wie der Gebäudeabstand, die Geschossflächenziffer oder die Fassadenhöhe zu ermitteln sei. Diese Unterscheidung macht keinen Sinn und täuscht darüber hinweg, dass ein richtig definierter Begriff auch die Messweise festlegen muss. Bspw. muss der Gebäudeabstand so definiert sein, dass sich aus der Definition auch eindeutig ergibt, wie er gemessen wird.

4.2.2. Vorschrift zum Terrain (Ziffer 1 IVHB)

Die Festlegung des Terrains ist erforderlich, damit die untere Begrenzung der Höhe von Bauten und Anlagen bestimmt werden kann. Der unbestimmte Gesetzesbegriff «massgebendes Terrain» wird mit einem anderen unbestimmten Gesetzesbegriff «natürlich gewachsener Gelände verlauf» gleichgesetzt, womit der Begriff weiterhin unbestimmt bleibt.

¹⁵ Als Beispiel: Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz/Verein Normen für die Raumplanung/Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein: Harmonisierung bei gleichzeitiger Wahrung der Eigenständigkeit, November 2007, S. 14.

¹⁶ Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz/Verein Normen für die Raumplanung/Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein: a.a.O., S. 15.

Die Erfahrung zeigt, dass im Siedlungsbereich das natürlich gewachsene Terrain sehr oft und zum Teil massiv verändert wurde. Veränderungen ergeben sich bspw. durch die landwirtschaftliche Nutzung, wo das Terrain zur leichteren maschinellen Bewirtschaftung immer wieder ausgeeignet wird, aber auch durch den Bau von Strassen. Immer wieder wird auch bei der Erstellung von Gebäuden die Umgebung angepasst, was bei Um- oder Ersatzbauten eine Rolle spielt. Vor diesem Hintergrund kann das natürlich gewachsene Terrain nicht immer ermittelt werden. Und selbst wenn dieses ermittelt werden kann, stellt sich die Frage, wieweit auf das ursprüngliche Terrain abgestellt werden soll, wenn dieses grossräumig oder vor langer Zeit verändert wurde.

Lässt sich der natürliche Geländeverlauf auf der Bauparzelle nicht mehr ermitteln, führt der Bezug zum natürlichen Geländeverlauf der Umgebung zu keiner Klärung, da dort in der Regel die gleichen Schwierigkeiten bestehen, den natürlichen Geländeverlauf eindeutig festzustellen.

Die Möglichkeit, das massgebende Terrain aus planerischen oder erschliessungstechnischen Gründen abweichend festzulegen, gefährdet die Rechtsgleichheit. Ohnehin müsste die Ausnahmebewilligung nicht für die Abweichung von der Definition des massgebenden Terrains, sondern für die Abweichung von den Höhenvorschriften erteilt werden.

4.2.3. Vorschriften zu Gebäuden (Ziffer 2 IVHB)

In der Praxis wird häufig zwischen unterschiedlichen Arten von Bauten unterschieden, damit diese in Bezug auf Volumen, Nutzung und Abstände unterschiedlich beurteilt werden können. Diese Unterscheidung führt umgekehrt zu einem unverhältnismässig hohen Regelungsaufwand, Abgrenzungsschwierigkeiten und ungelösten Fragen, wenn Bauteile sowohl die einen als auch die anderen Anforderungen einhalten müssen. Was gilt, wenn bspw. ein unterirdischer Bauteil teilweise als zulässiges Untergeschoss und teilweise als zulässige unterirdische Baute eingestuft werden muss? Der Wert solcher Unterscheidungen muss deshalb grundsätzlich hinterfragt werden.

a) Gebäude (Ziffer 2.1 IVHB)

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (SR 700) und das Baugesetz verwenden für bauliche Vorkehren den Begriff «Bauten und Anlagen». Dieser unbestimmte Gesetzesbegriff wurde in einer jahrzehntelangen Praxis vom Bundesgericht und von kantonalen Instanzen ausgelegt. Vor diesem Hintergrund macht die Einführung des Begriffs «Gebäude» für «ortsfeste Bauten» keinen Sinn, wobei hinzukommt, dass nach der Praxis des Bundesgerichtes Bauten immer ortsfest sind und immer Schutz vor Witterungseinflüssen bieten.

Die Umschreibungen «**Gebäude** sind ortsfeste **Bauten**», «**Kleinbauten** sind ... **Gebäude** ...», «**Anbauten** sind mit einem **anderen Gebäude zusammengebaut**», «unterirdische **Bauten** sind **Gebäude**» und «**Unterniveaubauten** sind **Gebäude**» oder die Verwendung von Begriffen wie «**Baukörper**» (Ziffern 3.1 und 8.3 IVHB) oder «**Bauvolumen**» (Ziffer 8.3 IVHB) für Gebäude zeigen, dass es falsch ist, für die Definition von Bauten auf den Begriff «Gebäude» zurückzugreifen.

b) Kleinbauten (Ziffer 2.2 IVHB)

Kleinbauten bzw. Nebenbauten werden im Kanton St.Gallen nur in den kommunalen Baureglementen geregelt. Nebenbauten sind immer in Bezug auf die Ausmasse und häufig bezüglich der Nutzung beschränkt. Umgekehrt sind sie in Bezug auf die einzuhaltenden Abstände privilegiert. Soweit die wohnhygienischen Verhältnisse jedoch einwandfrei sind, ist vor dem Ziel der haushälterischen Bodennutzung nicht einzusehen, weshalb Kleinbauten nur Nebennutzflächen enthalten dürfen.

Wurden in einer Nebenbaute in Übereinstimmung mit dem geltenden Baureglement Hauptnutzflächen erstellt, würde die Nebenbaute mit der Einführung der IVHB materiell rechtswidrig.

c) *Anbauten (Ziffer 2.3 IVHB)*

Auch Anbauten sind im Kanton St.Gallen ausschliesslich in kommunalen Baureglementen geregelt. Gleich wie bei den Kleinbauten ist – einwandfreie wohnhygienische Verhältnisse vorausgesetzt – nicht einzusehen, weshalb Anbauten nur Nebennutzflächen enthalten dürfen. Ebenso stellt sich das Problem der altrechtlichen Anbauten.

d) *Unterirdische Bauten (Ziffer 2.4 IVHB)*

Im Baugesetz werden unterirdische Bauten nur aufgeführt, weil diese den Grenzabstand nicht einhalten müssen. Aufgrund der ständigen Praxis dürfen unterirdische Bauten unter dem (für Aufschüttungen zulässigen Mass) höher gelegten Terrain liegen. Weshalb unterirdische Bauten nach der Definition der IVHB nicht mehr unter zulässigen Terrinaufschüttungen liegen dürfen, ist nicht nachvollziehbar, da es für öffentliche oder private Interessen keine Rolle spielt, ob eine Aufschüttung unterhöhlt ist oder nicht.

Die Einführung der IVHB würde dazu führen, dass zahlreiche unterirdische Bauten als materiell rechtswidrig gelten müssten.

e) *Unterniveaubauten (Ziffer 2.5 IVHB)*

Worin der Regelungsbedarf für Unterniveaubauten besteht, ist nicht nachvollziehbar. Nach dem geltenden Recht sind auf diese Bauten, abhängig von der Lage im Terrain, je die Vorschriften für ober- oder unterirdische Bauten anzuwenden. Massgebend ist dabei das zulässigerweise höher gelegte Terrain. Für die abweichende Regelung in der IVHB besteht kein Bedarf.

4.2.4. *Vorschriften zu Gebäudeteilen (Ziffer 3 IVHB)*

Die horizontale Ausdehnung von Bauten ist baurechtlich von Bedeutung, soweit daraus das zulässige Bauvolumen mitbestimmt und daraus die einzuhaltenden Abstände abgeleitet werden. Die horizontale Ausdehnung lässt sich aber wesentlich einfacher festlegen als über die in der IVHB definierten «Gebäudeteile».

Die Begriffe «Fassadenflucht», «Fassadenlinie» und «projizierte Fassadenlinie» definieren keine Gebäudeteile und werden deshalb am falschen Ort aufgeführt. Richtig müssten sie unter den Längenbegriffen und Längenmassen oder den Abständen platziert werden, denn diese beziehen sich auf die projizierte Fassadenlinie.

a) *Fassadenflucht (Ziffer 3.1 IVHB)*

Mit einer komplizierten Definition wird hier zum Ausdruck gebracht, was allgemein unter dem Begriff «Fassade» verstanden wird.

b) *Fassadenlinie (Ziffer 3.2 IVHB) und projizierte Fassadenlinie (Ziffer 3.3 IVHB)*

Über die Fassadenlinie und die projizierte Fassadenlinie wird erreicht, dass Abstände von der Fassade im Grundriss zu bemessen sind. Die Regelung der IVHB ist kompliziert.

c) *Vorspringende Gebäudeteile (Ziffer 3.4 IVHB)*

Die Definition bringt sinngemäss lediglich zum Ausdruck, dass vorspringende Gebäudeteile keinen Grenz- und Gebäudeabstand einhalten müssen. Dass wegen dieser Privilegierung gewisse Dimensionen nicht überschritten werden dürfen, versteht sich von selbst.

Die Dimensionen für vorspringende Gebäudeteile können sowohl absolut (Tiefe und Breite) als auch relativ (Breite als Anteil des zugehörigen Fassadenabschnitts) beschränkt werden. Diese Regelungsdichte für derart unbedeutende Bauteile ist nicht vertretbar. Vor allem wird der Bezug zum «zugehörigen Fassadenabschnitt», der nicht definiert ist, zu unnötigen Diskussionen führen.

d) Rückspringende Gebäudeteile (Ziffer 3.5 IVHB)

Anders als vorspringende Gebäudeteile beziehen sich rückspringende nicht auf die Fassadenflucht, sondern auf den neu eingeführten und nicht definierten Begriff «Hauptfassade». Weil es keinen Sinn macht, rückspringende Gebäudeteile auf die «Hauptfassade» zu beschränken, wird davon ausgegangen, dass es sich um einen Verschieb handelt und die Fassadenflucht gemeint ist.

Anders als vorspringende wirken sich rückspringende Gebäudeteile nie auf die Gebäudelänge oder -breite oder den Grenz- oder Gebäudeabstand aus. Die Definition – wie auch die Unterscheidung von rückspringenden Gebäudeteilen und unbedeutend rückspringenden Gebäudeteilen bei der Festlegung der Fassadenflucht (Ziffer 3.1 IVHB) und in Anhang 2 – ist deshalb sinnlos.

4.2.5. Vorschriften zu Längenbegriffen und Längenmassen (Ziffer 4 IVHB)

Der Titel «Längenbegriffe, Längenmasse» zeigt in aller Deutlichkeit, dass sich Begriffe und Messweisen nicht sinnvoll trennen lassen. Im Übrigen ist es aber angezeigt, die horizontale Ausdehnung von Bauten zu beschränken.

a) Gebäudelänge (Ziffer 4.1 IVHB)

In vielen Gemeinden wird die Gebäudelänge über das im Grundriss über die Baute gelegte, flächenkleinste Rechteck ermittelt. Der Bezug der IVHB auf die projizierte Fassadenlinie ist deshalb unnötig.

b) Gebäudebreite (Ziffer 4.2 IVHB)

Ein Rechteck weist immer eine Länge und eine Breite auf. Diese Selbstverständlichkeit müsste deshalb nicht definiert werden. Die Definition der Gebäudebreite kann deshalb nur den Zweck verfolgen, dass dafür ein eigenes Mass festgelegt wird. Weshalb Bauten auf einer Seite die zulässige Gebäudelänge nicht ausschöpfen dürfen, ist allerdings nicht nachvollziehbar.

4.2.6. Vorschriften zu Höhenbegriffen und Höhenmassen (Ziffer 5 IVHB)

Die vertikale Ausdehnung von Bauten ist baurechtlich relevant, soweit dadurch das zulässige Bauvolumen mitbestimmt wird. Aus diesem Grund muss eine obere Begrenzung der Höhe von Bauten und Anlagen festgelegt werden.

Die vertikale Ausdehnung von Bauten lässt sich aber wesentlich einfacher festlegen als über die in der IVHB festgelegten Höhenbegriffe und Höhenmasse. Anzumerken bleibt, dass zwischen Höhenbegriffen und Höhenmassen kein Unterschied auszumachen ist.

Die zahlreichen Höhenbegriffe können auch dazu führen, dass sie die vertikale Ausdehnung einer Baute mehrfach beschränken. Abhängig von der konkreten Situation dürfte es nicht immer leicht sein, den relevanten Höhenbegriff zu bestimmen. Bspw. könnte die Geschosshöhe als Höchstmass bei gleichzeitiger Festlegung der zulässigen Geschoszahl dazu führen, dass die Gesamthöhe oder die Fassadenhöhen nicht ausgeschöpft werden können.

a) Gesamthöhe (Ziffer 5.1 IVHB)

Wenn oben ein höchster Punkt (Einzahl) der Dachkonstruktion festgelegt wird, können lotrecht darunter auf dem massgebenden Terrain nicht mehrere Punkte (Mehrzahl) vorhanden sein. Weil die Dachkonstruktion in der Regel mehrere Punkte aufweist, die gleich hoch liegen (First oder Flachdach), umgekehrt aber das massgebende Terrain uneben sein dürfte, müsste die Definition umgekehrt werden.

In Anhang 2 berücksichtigen die Skizzen, dass oben mehrere höchste Punkte und unten nur ein tiefster Punkt vorhanden sein können. Das massgebende Terrain ist allerdings nur schematisch eingetragen, so dass der Aufwand für die Ermittlung des tiefsten Punktes nicht erkennbar

ist. Auch wirkt es befremdend, wenn Text und Skizzen des gleichen Erlasses voneinander abweichen. Hinzu kommt, dass laut Anhang 2 technisch bedingte Dachaufbauten von der Gesamthöhe ausgenommen sind, obwohl dies im Text nicht ausdrücklich erwähnt wird, sich aber aus dem Bezug zur Dachkonstruktion ergibt.

Die Gesamthöhe ist ausgehend von den höchsten Punkten der Dachkonstruktion aufgrund des lotrecht darunter am tiefsten liegenden Punktes des massgebenden Terrains zu ermitteln. Abhängig von der Ausgestaltung des massgebenden Terrains kann die Ermittlung der Gesamthöhe einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen. Der grösste Aufwand ist bei der Erstellung einer grossflächigen Halle mit Flachdach auf coupiertem Gelände zu erwarten.

Für die Gesamthöhe ist der grösste Höhenunterschied massgebend. Damit werden Bauten im ebenen Gelände bevorteilt. Der Nachteil für die Bauten am Hang, deren Höhe durch die talseitige Fassade bestimmt wird, kann nur durch Abgrabungen ausgeglichen werden.

Im Baugesetz wird die Gebäudehöhe vom Niveaupunkt aus gemessen. Mit der Einführung der IVHB würden für die Gesamthöhe andere Punkte auf dem massgebenden Terrain relevant. Diese Punkte lassen sich jedoch für die bestehenden Bauten im Nachhinein nicht mehr genau ermitteln, was zu einer Rechtsunsicherheit führt.

b) Fassadenhöhe (Ziffer 5.2 IVHB)

Die Höhe einer Baute wird durch die Gesamthöhe vorgegeben. Welchen Nutzen die zusätzliche Definition der Fassadenhöhe hat, ist nicht ersichtlich.

Die Fassadenhöhe muss für jede Fassade anhand der Fassadenlinie ermittelt werden, was einen nicht unerheblichen Aufwand verursachen kann. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass Gemeinden für Hang- und Talfassaden, für Giebel- und Trauffassaden oder für Haupt- und Nebenfassaden unterschiedliche Werte festlegen, was den Aufwand noch erhöhen würde.

In Anhang 2 wird aufgezeigt, dass giebel- und traufseitige Fassaden sowie Tal- und Hangfassaden wie auch Haupt- und Seitenfassaden in der Höhe stark abweichen können. Dies lässt nur den Schluss zu, dass für diese Fassadenarten unterschiedliche Masse festzusetzen sind. Dass bei einer Skizze eine technisch bedingte Dachaufbaute eingetragen ist, die keinen Bezug zur Fassadenhöhe haben kann, wird auf ein Versehen zurückgeführt.

c) Kniestockhöhe (Ziffer 5.3 IVHB)

Der Kniestock dient der Unterscheidung von Dach- und Vollgeschossen. Wird die Kniestockhöhe überschritten, zählt ein Geschoss nicht mehr als Dachgeschoss, sondern muss als Vollgeschoss angerechnet werden. Vor diesem Hintergrund macht die Kniestockhöhe nur Sinn, wenn die Zahl der Vollgeschosse begrenzt wird. An dieser Begrenzung besteht aber weder ein öffentliches noch ein privates Interesse, da die Höhe von Bauten in der IVHB über die Gesamthöhe begrenzt wird.

Bei der Kniestockhöhe wird der Dachgeschossboden im Rohbau beigezogen. Demgegenüber gilt bei der lichten Höhe, der Geschosshöhe und bei Untergeschossen der fertige Boden. Diese Begriffsvielfalt ist unnötig, auch wenn in Dachgeschossen der Boden häufig nicht ausgebaut wird.

In Anhang 2 wird unter den Dachgeschossen (Ziffer 6.3) aufgezeigt, dass die Kniestockhöhe bspw. bei Tonnendächern nicht einfach festzulegen ist. Andererseits ergibt sich aus den Skizzen, dass eine kleine und eine grosse Kniestockhöhe festgelegt werden können.

d) *Lichte Höhe (Ziffer 5.4 IVHB)*

Die baurechtliche Relevanz dieser Bestimmung ist nicht erkennbar. Wohnhygienische Mindestanforderungen können auch durch eine allgemeine Bestimmung festgelegt werden.

Die Frage, ob eine Balkenlage die Nutzbarkeit eines Geschosses einschränkt, dürfte noch zu Diskussionen führen.

e) *Geschosshöhe (Ziffer 5.5 IVHB)*

Die baurechtliche Relevanz der nur gebäudeintern wirksamen Bestimmung für die Geschosshöhe ist nicht erkennbar. Durch eine allgemeine Bestimmung können die wohnhygienischen Mindestanforderungen (die nicht nur auf der Geschosshöhe aufbauen) besser und einfacher sichergestellt werden.

Im Unterschied zur lichten Höhe hängt die Geschosshöhe auch von der Höhe der Bodenkonstruktion ab. Es besteht aber kein öffentliches Interesse, auf die Höhe der Bodenkonstruktion Einfluss zu nehmen.

Die Umschreibung «von Oberkante bis Oberkante fertigem Boden» ist unpräzise und bringt nur ungenügend zum Ausdruck, dass die Geschosshöhe vom Boden des Geschosses bis zum Boden des darüber liegenden Geschosses gemessen wird. Bei den obersten Geschossen aller Bauten ist allerdings kein darüber liegendes Geschoss mit fertigem Boden vorhanden.

Unklar ist auch, ob für die Geschosshöhe ein Mindest- oder ein Höchstmass eingesetzt werden soll. Aus wohnhygienischen Gründen müsste ein Mindestmass festgelegt werden. Für die Begrenzung von Dach- oder Attikageschossen werden aber häufig auch Höchstmass festgelegt. Nicht in Frage kommen kann, dass über die Geschosshöhe in Verbindung mit der Anzahl der zulässigen Geschosse die vertikale Ausdehnung von Bauten begrenzt wird, da sonst die Gesamthöhe ausgehebelt werden könnte.

4.2.7. *Vorschriften zu Geschossen (Ziffer 6 IVHB)*

Wird die vertikale Ausdehnung von Bauten über eine Höhenbegrenzung und nicht über eine Geschoszahl festgelegt oder eingeschränkt, sind Zahl und Ausgestaltung der tatsächlich realisierten Geschosse, sofern die wohnhygienischen Verhältnisse einwandfrei sind, baurechtlich nicht relevant.

a) *Vollgeschosse (Ziffer 6.1 IVHB)*

Ab wann Gebäude in der Höhe oder Situation gestaffelt sind, so dass sich eine gesonderte Beurteilung rechtfertigt, wird in der Praxis zu Diskussionen führen. In diesem Zusammenhang erstaunt, dass diese Frage nicht schon bei der Gesamthöhe und der Fassadenhöhe aufgeworfen wird, wo die Probleme gleichgelagert sind.

b) *Untergeschosse (Ziffer 6.2 IVHB)*

Für Untergeschosse ist nach dem Text in Anhang 1 die Fassadenlinie massgebend. In Anhang 2 werden die Geschosse mit einer Ausnahme in Schnitten dargestellt, in denen die Fassadenlinie nicht aufgezeigt werden kann und das eingezeichnete massgebende Terrain (das teilweise und irrtümlich als Fassadenlinie bezeichnet wird) nicht relevant ist. Dies kann – gleich wie der Eintrag irrelevanter Dachaufbauten – nur ein Versehen sein.

Aus Anhang 2 ergibt sich aus einer Skizze, dass der Bezug zur Fassadenlinie sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Richtung gilt. In horizontaler Richtung müssen Untergeschosse, damit sie nicht als unterirdische Bauten einzustufen sind, das zulässige Mass für vorspringende Gebäudeteile einhalten. Dies wirkt befremdend, weil aus den Skizzen zu den vorspringenden Gebäudeteilen nicht hervorgeht, dass diese auch unterirdisch wirken. Offen bleiben muss, wie sich die Abgrenzung von Untergeschossen und unterirdischen Bauten in der Praxis auswirken wird.

c) *Dachgeschosse (Ziffer 6.3 IVHB)*

Da die Höhe von Bauten über die Gesamthöhe festgelegt wird, besteht an der Nutzungsbeschränkung der Dachgeschosse über die Kniestockhöhe weder ein öffentliches noch ein privates Interesse.

d) *Attikageschosse (Ziffer 6.4 IVHB)*

Attikageschosse sind nicht auf Flachdächern aufgesetzt. Auch Attikageschosse werden durch eine Überdachung (in der Regel ein Flachdach) zum Schutz gegen Witterungseinflüsse gegen oben abgeschlossen. Das Dach des Attikageschosses ist in der Regel auch grösser als das verbleibende Dach des darunter liegenden Vollgeschosses, das zudem oft als Terrasse genutzt wird. Weil das Dach des Attikageschosses für die Bestimmung der Gesamthöhe entscheidend ist, stiftet die Definition der Attikageschosse nur Verwirrung.

Unter den Gebäudeteilen werden die Fassadenflucht, die Fassadenlinie und die projizierte Fassadenlinie definiert. Für die Definition des Attikageschosses wird demgegenüber auf den unbestimmten Gesetzesbegriff «ganze Fassade» zurückgegriffen. Zudem müssen Attikageschosse gegenüber dem darunterliegenden Geschoss (gemeint ist Vollgeschoss) und nicht gegenüber der Fassade zurückversetzt sein. Die Definition des Attikageschosses ist nicht ausgereift.

Verwirrend wirkt auch, dass bei den Skizzen in Anhang 2 ein minimales Mass für die Zurückversetzung gegenüber der Fassade des darunterliegenden Vollgeschosses aufgeführt wird.

4.2.8. *Vorschriften zu Abständen und Abstandsbereichen (Ziffer 7 IVHB)*

Zur Wahrung des Brandschutzes als auch einwandfreier wohnhygienischer Verhältnisse werden zwischen Bauten im öffentlichen Interesse Mindestabstände festgelegt.

a) *Grenzabstand (Ziffer 7.1 IVHB)*

Für die Definition des Grenzabstands (wie auch des Gebäudeabstands) wäre der Bezug auf die projizierte Fassadenlinie, hergeleitet aus der Fassadenflucht und der Fassadenlinie, nicht erforderlich. Es würde genügen, von der Fassade aus im Grundriss zu messen.

Aus Anhang 2 ergibt sich, dass ein grosser und kleiner Grenzabstand sowie ein Mehrlängenzuschlag festgelegt werden können. Es wird aber den Kantonen überlassen, die Voraussetzungen für diese zu definieren. Uneinheitliche Regelungen lassen sich so nicht vermeiden.

b) *Gebäudeabstand (Ziffer 7.2 IVHB)*

Es ist zu bedauern, dass der Gebäudeabstand nicht als die Addition der Grenzabstände definiert wurde. So muss mit einer differenzierten Ausgestaltung durch die Kantone gerechnet werden.

c) *Baulinien (Ziffer 7.3 IVHB) und Baubereich (Ziffer 7.4 IVHB)*

Baulinien und Baubereiche sind Instrumente des Planungsrechts, die über einen Nutzungsplan erlassen werden, und dürfen nicht mit Baubegriffen, die im Baugesetz oder in Baureglementen festgelegt werden, gleichgesetzt werden. Die Regelung dieser Begriffe in der IVHB ist systemwidrig.

Es ist nachvollziehbar, dass Baubereiche gegenüber Abstandsvorschriften Vorrang haben sollen. Unverständlich ist aber, weshalb dies auch gegenüber Baulinien gelten soll. Zwischen Baulinien und Baubereichen sollte kein Widerspruch bestehen. Schliesslich hätte auch bei den Baulinien der Vorrang gegenüber den Abstandsvorschriften textlich und nicht nur zeichnerisch festgehalten werden müssen.

4.2.9. Vorschriften zu Nutzungsziffern (Ziffer 8 IVHB)

Nutzungsziffern kommt eine planungs- und baurechtliche Funktion zu:

- Planungsrechtlich sollen Nutzungsziffern über die Begrenzung der Bauvolumen oder der nutzbaren Flächen in Bauten die Dimensionierung der Bauzonen und der Infrastrukturanlagen erleichtern. Diese Funktion wird aber dadurch in Frage gestellt, als nicht sichergestellt werden kann, dass die Nutzungsziffern wegen der Parzellierung oder wegen der Baufreiheit auch tatsächlich ausgeschöpft werden. Hinzu kommt, dass die tatsächlichen Nutzungen sehr unterschiedlich ausfallen können. Bspw. können in einer Wohnbaute viele kleine oder wenige grosse Wohneinheiten eingerichtet werden, wobei auch grosse Wohneinheiten von Einzelpersonen bewohnt werden können. Eine zuverlässige Dimensionierung der Infrastrukturanlagen über Nutzungsziffern ist deshalb nicht möglich.
- Baurechtlich begrenzen die Nutzungsziffern neben der Regelbauweise die Überbauung. Es ist aber nicht nachvollziehbar, warum eine zu tief angesetzte Nutzungsziffer die Ausschöpfung der Regelbauweise verhindern soll oder warum in einer zulässigen Baute nicht alle Räume ausgebaut und voll genutzt werden dürfen. Zu hoch angesetzte Nutzungsziffern entfalten demgegenüber keine Wirkung; die Bauweise wird in diesem Fall ausschliesslich durch die restriktivere Regelbauweise bestimmt.

Nachdem die Berechtigung von Nutzungsziffern generell in Frage zu stellen ist, muss dies umso mehr für eine Vielzahl von konkurrenzierenden Nutzungsziffern gelten. Es kann nicht angehen, dass das Bauen derart beschränkt wird. Ins Gewicht fällt zusätzlich, dass die Normierung nicht abschliessend ist, weil Nutzungsziffern sich auf Parzellen beziehen und geregelt werden muss, was bei Parzellenteilungen gelten soll.

Nach dem Beschluss der BPUK vom 15. Januar 2009 muss die Geschossflächenziffer von den beigetretenen Kanonen nicht übernommen werden und diese können ihre Ausnutzungsziffern beibehalten. Damit wird das Ziel der Harmonisierung in einem wesentlichen Punkt unterlaufen.

a) Anrechenbare Grundstücksfläche (Ziffer 8.1 IVHB)

Die Abgrenzung zwischen Hauszufahrt und Feinerschliessung ist nicht immer einfach. Auch zeigt die Erfahrung, dass es für die öffentliche Hand schwierig wird, Flächen für Strassen zu erwerben, wenn sich dadurch die Nutzungsmöglichkeiten auf der betroffenen Parzelle verschlechtern. Schliesslich führt die nachträgliche Erstellung oder Erweiterung von Strassen zu einer materiellen Rechtswidrigkeit der Bauten auf voll ausgenützten Parzellen.

b) Geschossflächenziffer (Ziffer 8.2 IVHB)

Die Bestimmung der Geschossflächenziffer ist aufwendig. Zur Anwendung gelangen viele unbestimmte Gesetzesbegriffe (Hauptnutzflächen, Nebennutzflächen, Verkehrsflächen, Konstruktionsflächen und Funktionsflächen), die eigentlich nicht erforderlich sind, da ohnehin die gesamte Geschossfläche anzurechnen ist.

Die Unterscheidung von Hauptnutzflächen, Nebennutzflächen, Verkehrsflächen, Konstruktionsflächen und Funktionsflächen wird voraussichtlich nur eingeführt, weil für diese Flächen ein unterschiedliches Mass der Anrechenbarkeit eingeführt werden kann. Dies führt zu einer weiteren Komplizierung, macht aber Sinn (wenn die grundsätzlich fehlende Relevanz von Nutzungsziffern unbeachtet bleibt), damit bspw. Treppen nicht doppelt angerechnet werden oder ein Anreiz für gute Wärmeisolationen geschaffen werden kann.

c) *Baumassenziffer (Ziffer 8.3 IVHB)*

Neben der Geschossflächenziffer, kombiniert mit den übrigen Regelbauvorschriften, macht die Baumassenziffer keinen Sinn und führt nur zu einer zusätzlichen Beschränkung. Falls Nutzungsziffern erlassen werden müssen, sollten die Geschossflächenziffer und die Baumassenziffer alternativ eingesetzt werden, wobei die Baumassenziffer vorweg bei grossvolumigen Gewerbebauten eingesetzt werden sollte. Warum offene Gebäudevolumen anteilmässig angerechnet werden sollen, ist nicht nachvollziehbar.

d) *Überbauungsziffer (Ziffer 8.4 IVHB)*

Das Ziel der Überbauungsziffer kann nur die Freihaltung eines bestimmten Flächenanteils der betroffenen Parzelle vor Überbauung sein. Warum jedoch die Möglichkeiten der Regelbauweise (Gebäuelänge, Gebäudebreite und Abstände) nicht ausgeschöpft werden dürfen, ist nicht nachvollziehbar.

Ohnehin sollte die Überbauungsziffer nur alternativ zur Geschossflächenziffer und Baumassenziffer zur Anwendung kommen, weil sonst durch die kumulierten Einschränkungen eine haushälterische Bodennutzung verunmöglicht würde.

e) *Grünflächenziffer (Ziffer 8.5 IVHB)*

Die Grünflächenziffer soll sicherstellen, dass ein bestimmter Parzellenanteil vor Überbauung freigehalten und nicht versiegelt oder für Abstellflächen (gemeint sind wahrscheinlich Parkplätze) genutzt wird. Gleichzeitig sind auf diesem Parzellenanteil natürliche oder bepflanzte Bodenflächen zu erhalten oder zu erstellen. Ob der Zwang zur Erhaltung oder Schaffung von Grünflächen zum Erfolg führt, muss offen bleiben.

Auch wenn immer wieder ein Bedürfnis geltend gemacht wird, offene Autoabstellplätze auf privaten Parzellen zu beschränken, darf nicht vergessen gehen, dass auch andere («sinnvolle») Nutzungen zu einer Versiegelung führen können. Zu denken ist an Hartplätze, Spielanlagen oder Sitzplätze.

4.3. Würdigung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

4.3.1. Keine Harmonisierung

Die Unterscheidung der Promotoren der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe zwischen vermeintlich formellen Baubegriffen und vermeintlich materiellen Massen verschleiert, dass faktisch keine Harmonisierung stattfindet. Wird die IVHB von den Kantonen vollständig umgesetzt, müssen sie zum einen zusätzliche Regelungen treffen (bspw. für Tal- und Hangfassaden, für kleine und grosse Grenzabstände und Mehrlängenzuschläge sowie für Hauptnutzflächen, Nebennutzflächen, Verkehrsflächen, Konstruktionsflächen und Funktionsflächen). Zum andern können die Gemeinden eine grosse Zahl unterschiedlicher Masse festlegen.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit können bei einer vollständigen Umsetzung der IVHB in den Kantonen jeweils für die verschiedenen Zonenarten wenigstens die folgenden Masse festgelegt werden:

Begriffe	Masse
1. Terrain	
1.1. Massgebendes Terrain	-
2. Gebäude	
2.1. Gebäude	-
2.2. Kleinbauten	1. Gebäudelänge 2. Gebäudebreite 3. Gesamthöhe 4. Fassadenhöhe 5. Vollgeschoss 6. Grenzabstand
2.3. Anbauten	7. Gebäudelänge 8. Gebäudebreite 9. Gesamthöhe 10. Fassadenhöhe 11. Vollgeschoss 12. Grenzabstand
2.4. Unterirdische Bauten	-
2.5. Unterniveaubauten	13. Mass für Hinausragen über das Terrain
3. Gebäudeteile	
3.1. Fassadenflucht	-
3.2. Fassadenlinie	-
3.3. Projizierte Fassadenlinie	-
3.4. Vorspringende Gebäudeteile	14. Mass für Tiefe 15. Mass für Breite (absolut) 16. Mass für Breite (relativ zum Fassadenabschnitt)
3.5. Rückspringende Gebäudeteile	17. Mass für Tiefe 18. Mass für Breite (absolut) 19. Mass für Breite (relativ zum Fassadenabschnitt)
4. Längenbegriffe, Längenmasse	
4.1. Gebäudelänge	20. Gebäudelänge
4.2. Gebäudebreite	21. Gebäudebreite
5. Höhenbegriffe, Höhenmasse	
5.1. Gesamthöhe	22. Gesamthöhe
5.2. Fassadenhöhe	23. Fassadenhöhe Talfassade 24. Fassadenhöhe Hangfassade 25. Fassadenhöhe Giebelfassade 26. Fassadenhöhe Trauffassade 27. Fassadenhöhe Hauptfassade 28. Fassadenhöhe Seitenfassade
5.3. Kniestockhöhe	29. Kniestock gross 30. Kniestock klein
5.4. Lichte Höhe	31. Lichte Höhe
5.5. Geschosshöhe	32. Geschosshöhe

Begriffe	Masse
6. Geschosse	
6.1. Vollgeschosse	33. Anzahl Vollgeschosse
6.2. Untergeschosse	34. Hinausragen vertikal 35. Hinausragen horizontal
6.3. Dachgeschosse	-
6.4. Attikageschosse	36. Rücksatz zur Fassade
7. Abstände und Abstandsbereiche	
7.1. Grenzabstand	37. Grenzabstand klein 38. Grenzabstand gross 39. Mehrlängenzuschlag
7.2. Gebäudeabstand	40. Gebäudeabstand
7.3. Baulinien	-
7.4. Baubereich	-
8. Nutzungsziffern	
8.1. Anrechenbare Grundstücksfläche	-
8.2. Geschossflächenziffer	41. Geschossflächenziffer 42. Anrechenbarkeit Hauptnutzflächen 43. Anrechenbarkeit Nebennutzflächen 44. Anrechenbarkeit Verkehrsflächen 45. Anrechenbarkeit Konstruktionsflächen 46. Anrechenbarkeit Funktionsflächen 47. Mindestmass für anrechenbare lichte Höhe
8.3. Baumassenziffer	48. Baumassenziffer 49. Anteil offener Gebäudeteile
8.4. Überbauungsziffer	50. Überbauungsziffer
8.5. Grünflächenziffer	51. Grünflächenziffer

4.3.2. Keine Reduktion des Planungsaufwands

Die hohe Zahl zulässiger Massvorschriften, die von Zone zu Zone und von Gemeinde zu Gemeinde abweichen können, führt nicht zu einem Abbau des Planungsaufwands. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass Kantone oder Gemeinden ergänzende Vorschriften erlassen und der Planungsaufwand noch erhöht wird.

Anzufügen bleibt, dass der Beschluss der BPUK, dass die Kantone ihre Ausnützungsziffern beibehalten können, nicht zu einer Reduktion des Planungsaufwands führt.

4.3.3. Keine Standardisierung

Abgesehen davon, dass eine weitgehende Standardisierung des Bauwesens mit eintönigen Überbauungen nicht erstrebenswert ist, schliessen die zahlreichen Massvorschriften eine solche auch in einem sinnvollen Rahmen schlichtweg aus.

4.3.4. Unvereinbarkeit mit dem «Effi Bau»-Bericht

Obwohl die Bestrebungen zur Vereinheitlichung des Baurechts (und damit auch zum Erlass der IVHB) wesentlich durch den «Effi Bau»-Bericht geprägt wurden, hält die IVHB die dort vorgegebenen und von ihr übernommenen Ziele nicht ein. Gravierend wirkt namentlich, dass bei der Ausarbeitung der IVHB die Regelungsdichte¹⁷ nicht überprüft wurde. Offenbar wurden weder

¹⁷ Ott/Keller/Steiner, a.a.O., S. 90 f.

die festgelegten Baubegriffe und Messweisen, noch die verabschiedeten SIA-Normen und deren Zusammenwirken mit der IVHB auf deren Berechtigung hinterfragt und auf das Notwendige beschränkt.

4.3.5. *Staatsrechtliche Bedenken*

Mit dem Beitritt zur IVHB werden die kantonalen und mittelbar auch die kommunalen Behörden einem interkantonalen Organ unterstellt, das Weisungs- und Kontrollfunktionen ausübt, indem es einerseits Regeln für die Anwendung der IVHB aufstellt und andererseits deren Durchführung durch die Kantone kontrolliert (Art. 4 Abs. 1 Bst. a IVHB). Ferner kommen ihm nicht weiter definierte Koordinationsfunktionen zu, die darauf ausgerichtet sind, unterschiedliche Baubegriffe und Messweisen im Planungs- und Baurecht «zu vermeiden». Die Unterstellung unter ein überkantonales Organ, dem weitreichende Befugnisse zukommen, das aber keine demokratische Legitimation aufweist, ist rechtsstaatlich kritisch, zumal es auch noch zuständig ist, die IVHB zu ändern sowie Erläuterungen zu erarbeiten und zu publizieren (Art. 4 Abs. 2 Bst. a und c IVHB).

4.3.6. *Rechtstechnische Bedenken*

Die Beurteilung der in den Anhängen der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe enthaltenen Regelungen zeigt, dass diese nicht ausgereift sind. Die IVHB wird in der Praxis zu erheblichen Problemen in der Auslegung und vor allem mit der bestehenden Bausubstanz führen, ohne dass die vorgegebenen Ziele erreicht werden.

5. Vergleich der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe mit dem St.Galler Baugesetz

5.1. Geltendes materielles Baurecht

Im Baugesetz ist das materielle Baupolizeirecht im III. Teil in Art. 49 bis Art. 77quinquies BauG enthalten.

Vorhanden sind Vorschriften über:

1. Erschliessung (Art. 49 bis Art. 51 BauG);
2. Sicherheit von Bauten und Anlagen (Art. 52 BauG);
3. Hygiene von Bauten und Anlagen (Art. 53 BauG);
4. Rücksicht auf Behinderte und Betagte (Art. 55 bis Art. 55ter BauG);
5. Grenzabstand (Art. 56 BauG);
6. Gebäudeabstand (Art. 57 BauG);
7. Waldabstand (Art. 58 BauG);
8. Gewässerabstand (Art. 59 BauG);
9. Gebäudehöhe (Art. 60 BauG);
10. Ausnutzungsziffer (Art. 61 bis Art. 63 BauG);
11. Baumassenziffer (Art. 63bis BauG);
12. Überbauungsziffer (Art. 64 BauG);
13. Mehrlängenzuschlag (Art. 65 BauG);
14. Mehrhöhenzuschlag (Art. 66 BauG);
15. Subsidiäre Regelung (Art. 67 BauG);
16. Höhere Häuser (Art. 68 BauG);
17. Hochhäuser (Art. 69 BauG);
18. Bauten und Anlagen von überörtlicher Bedeutung (Art. 69bis BauG);
19. Verkehr (Art. 71 BauG);
20. Abstellflächen für Motorfahrzeuge (Art. 72 bis Art. 72ter BauG);
21. Kinderspielplätze (Art. 73 bis Art. 75 BauG);
22. Gestaltung der Umgebung von Bauten und Anlagen (Art. 75bis BauG);
23. Öffentliche Einrichtungen (Art. 76 BauG);

- 24. Bauabfälle (Art. 76bis BauG);
- 25. Ausnahmegewilligungen (Art. 77 BauG);
- 26. Bestandes- und Erweiterungsgarantie (Art. 77bis bis Art. 77quinquies BauG).

Zu berücksichtigen ist, dass das Baugesetz das materielle Baurecht im Kanton St.Gallen nicht abschliessend regelt. In den Baureglementen der Gemeinden sind zahlreiche zusätzliche Vorschriften vorhanden, die zudem unterschiedlich ausgestaltet sind.

5.2. Unterschiede zwischen dem geltenden materiellen Baurecht und der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

Die vorgängige Auflistung zeigt, dass das geltende materielle Baurecht und die IVHB sich in wesentlichen Punkten unterscheiden:

- Das Baugesetz enthält eine weitergehende Regelung des materiellen Baurechts als die IVHB, die ausschliesslich die Regelbauweise ordnet.
- Die IVHB ist im Bereich der Regelbauweise besser strukturiert als das geltende Baugesetz.

Bei dieser Ausgangslage macht eine Gegenüberstellung nur im Bereich der Regelbauweise und anhand der Struktur der IVHB Sinn.

5.3. Übersicht über die Vorschriften im Regelbaurecht

IVHB	Baugesetz
Terrain	
Massgebendes Terrain	Gewachsener Boden
Gebäude	
Gebäude	Bauten und Anlagen
Kleinbauten	Kommunale Regelung
Anbauten	Kommunale Regelung
Unterirdische Bauten	Unterirdische Bauten
Unterniveaubauten	Kommunale Regelung
Gebäudeteile	
Fassadenflucht	Nicht geregelt
Fassadenlinie	Nicht geregelt
Projizierte Fassadenlinie	Fassade
Vorspringende Gebäudeteile	Kommunale Regelung
Rückspringende Gebäudeteile	Nicht geregelt
Längenbegriffe, Längenmasse	
Gebäudelänge	Gebäudelänge
Gebäudebreite	Kommunale Regelung
Höhenbegriffe, Höhenmasse	
Gesamthöhe	Gebäudehöhe
Fassadenhöhe	Nicht geregelt
Kniestockhöhe	Kommunale Regelung
Lichte Höhe	Kommunale Regelung

IVHB	Baugesetz
Geschosshöhe	Kommunale Regelung
Nicht geregelt	Höhere Häuser
Nicht geregelt	Hochhäuser
Geschosse	
Vollgeschosse	Kommunale Regelung
Untergeschosse	Kommunale Regelung
Dachgeschosse	Kommunale Regelung
Attikageschosse	Kommunale Regelung
Abstände und Abstandsbereiche	
Grenzabstand	Grenzabstand
Gebäudeabstand	Gebäudeabstand
Baulinien	Planungsrechtliche Regelung
Baubereich	Planungsrechtliche Regelung
Nicht geregelt	Mehrlängenzuschlag
Nicht geregelt	Mehrhöhenzuschlag
Nutzungsziffern	
Anrechenbare Grundstücksfläche	Anrechenbare Parzellenfläche
Geschossflächenziffer	Ausnützungsziffer
Baumassenziffer	Baumassenziffer
Überbauungsziffer	Überbauungsziffer
Grünflächenziffer	Umgebungsgestaltung

Die tabellarische Übersicht über die Vorschriften im Regelbaurecht zeigt, dass das Baugesetz und die IVHB vollständig voneinander abweichen. Erstens werden nicht die gleichen Bereiche geregelt; es gibt mehrere Begriffe, die nur in der IVHB oder im Baugesetz vorkommen. Zweitens fällt auf, dass die IVHB mehr Regelungen enthält als das Baugesetz, vor allem wenn das kommunale Recht unberücksichtigt bleibt. Drittens stimmen die Regelungen selbst dann nicht überein, wenn sie den gleichen Gegenstand betreffen.

Dieses Ergebnis wird durch den Vorschlag für die Änderung der Baugesetzgebung des Kantons St.Gallen des Instituts für Raumentwicklung an der Hochschule für Technik Rapperswil bestätigt. Mit der Anpassung an die IVHB wird das Baugesetz im Bereich der Regelbauvorschriften wesentlich umfangreicher und komplizierter.

5.4. Nachteile der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe im Vergleich mit dem Baugesetz

Die Gegenüberstellung des geltenden materiellen Baupolizeirechts mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe zeigt, dass die IVHB ohne ersichtlichen Grund mehr Gegenstände regelt als das geltende Baugesetz. Unter Berücksichtigung der Umstände, dass die IVHB die vorgegebenen Ziele (Harmonisierung, Reduktion des Planungsaufwands und Erleichterung der Standardisierung im Bauwesen) nicht erreicht, mit dem «Effi Bau»-Bericht nicht vereinbar ist und die Regelungen der IVHB einer kritischen Beurteilung nicht standhalten, weil sie zu kompliziert, zu perfektionistisch und zu technokratisch sind, führt ein Beitritt zur IVHB im Vergleich zur bestehenden Regelung zu erheblichen Nachteilen.

6. Prüfung der Vereinbarkeit der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe mit den Hauptzielen der Totalrevision des Baugesetzes

Für die Ausgestaltung des künftigen materiellen Baurechts sind drei Ziele relevant.

- **Regelungsbedarf:**
Die Regelungen im materiellen Planungs- und Baurecht beschränken sich auf die Anliegen, die relevante öffentliche oder private Interessen berühren und sind einfach und eindeutig anzuwenden und zu überprüfen.
- **Qualitative Nutzung:**
Das materielle Baurecht schafft Anreize für ein qualitativ hochwertiges Bauen.
- **Quantitative Nutzung:**
Das materielle Baurecht schafft wenigstens Anreize für die Ausschöpfung der Nutzungsmöglichkeiten.

Die Gegenüberstellung des geltenden materiellen Baurechts mit der IVHB zeigt, dass ein Beitritt zur IVHB im Vergleich zur bestehenden Regelung zu erheblichen Nachteilen führt¹⁸. Weil mit einem Beitritt zur IVHB die Regelungsdichte gegenüber der bestehenden Regelung im materiellen Baupolizeirecht noch erhöht wird¹⁹, kann ein wesentliches Ziel der Totalrevision des Baugesetzes, die Auslichtung der Regelungen im materiellen Baupolizeirecht²⁰, nicht erreicht werden. Schliesslich werden auch keine Anreize zu einem qualitativ und quantitativ hochstehenden Bauen geschaffen. Bei dieser Sachlage ist ein Beitritt zur IVHB mit den Hauptzielen der Totalrevision des Baugesetzes nicht vereinbar.

Trotz der Ablehnung des (formellen) Beitritts des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe soll bei der Ausformulierung des materiellen Baupolizeirechts im Rahmen der Totalrevision des Baugesetzes eine materielle Harmonisierung mit der IVHB angestrebt werden. In diesem Sinn soll bei jeder einzelnen Vorschrift geprüft werden, ob eine Anlehnung an die IVHB sinnvoll ist oder nicht.

7. Beurteilung

Die Regierung des Kantons St.Gallen befürwortet die schweizweite Vereinheitlichung des materiellen und formellen Baupolizeirechts. Trotz der positiven Grundhaltung sind konkrete Vorlagen kritisch zu prüfen und bei negativem Ergebnis der Prüfung abzulehnen.

Im materiellen und formellen Baupolizeirecht ist ein Bedarf zur Vereinheitlichung ohne Zweifel ausgewiesen. Mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe wird jedoch nur eine vermeintliche Vereinheitlichung erreicht. Sie führt im Gegenteil, weil die Kantone und Gemeinden eine grosse Zahl unterschiedlicher Masse festlegen können, zu einer Verschärfung der Zersplitterung und – wenigstens im Kanton St.Gallen – zur Erhöhung des Planungsaufwands bei konkreten Bauvorhaben.

Unter Berücksichtigung, dass die IVHB die von ihr wie auch vom «Effi Bau»-Bericht gesteckten Ziele nicht erreicht, die vorgesehene Regelung zahlreiche Probleme aufwirft und insgesamt als nicht ausgereift eingestuft werden muss sowie zu einer Schlechterstellung gegenüber der bestehenden Regelung führt und mit den Zielen der Totalrevision des Baugesetzes nicht vereinbar ist, lässt sich für den Kanton St.Gallen ein Beitritt zur IVHB nicht rechtfertigen.

¹⁸ Ziffer 5.4 dieses Berichts.

¹⁹ Ziffer 5.3 dieses Berichts.

²⁰ Ziffer 1.4.1 dieses Berichts.

Sofern eine grössere Zahl von Kantonen der IVHB beitrifft (was noch offen ist), könnte dies zu einer Isolation des Kantons St.Gallen im Bereich des materiellen Baupolizeirechts führen. Sollte es dem Kanton St.Gallen jedoch gelingen, die Hauptziele der Totalrevision im materiellen Baurecht umzusetzen, wird sich dies nicht zu seinem Nachteil auswirken. Die angestrebte schlanke Regelung würde sich im Gegenteil als Standortvorteil erweisen.

Obwohl der Kanton St.Gallen einen formellen Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe ablehnt, will er weiterhin an einer Vereinheitlichung im materiellen und formellen Baupolizeirecht mitwirken. Es soll auch geprüft werden, ob im Rahmen der Totalrevision des Baugesetzes eine materielle Harmonisierung mit der IVHB möglich ist, indem bei jeder einzelnen Vorschrift eine Anlehnung an die IVHB geprüft wird.

8. Antrag

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung
Der Präsident:
Willi Haag

Der Staatssekretär:
Canisius Braun