



Zürich, 18. November 2013 / VB

Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)

Vernehmlassungsbericht

1. Ausgangslage:

Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) verabschiedete 2005 die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB). Das Konkordat trat am 26. November 2010 in Kraft. Inzwischen sind 14 Kantone beigetreten (Aargau, Baselland, Bern, Freiburg, Graubünden, Luzern, Thurgau, Neuenburg, Schaffhausen, Uri, Solothurn, Obwalden, Schwyz, Zug). Mit RRB Nr. 192/2012 ermächtigte der Regierungsrat die Baudirektion, das Vernehmlassungsverfahren über den Beitritt zur IVHB und über die entsprechenden Änderungen des kantonalen Baurechts durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte vom 13. März 2012 bis zum 30. Juni 2012. Gegenstand der Vernehmlassung bildete einerseits die Frage, ob der Kanton Zürich der IVHB beitreten und die harmonisierten Baubegriffe übernehmen soll, andererseits die von der Baudirektion ausgearbeitete Umsetzungsvorlage (Anpassung des PBG, der ABV, der BVV und der BBV II). Zur Vernehmlassung eingeladen wurden unter anderem die kantonalen Direktionen, sämtliche politischen Gemeinden des Kantons Zürich, die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die regionalen Planungsgruppen, die im Kanton Zürich mit dem öffentlichen Baurecht befassten Gerichte und diverse Interessenverbände.

2. Ergebnis: Der Beitritt wird mehrheitlich begrüsst

Der Beitritt des Kantons Zürich zur IVHB wird mehrheitlich begrüsst. Von 112 eingegangenen Rückmeldungen lauten 69 positiv (teilweise mit Vorbehalten), 31 negativ und 12 neutral.

Für einen Beitritt zur IVHB sprechen sich u.a. folgende Organisationen aus: Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), neun kantonale Behörden, die BDP, die CVP, die EVP, die SP, die Planungsgruppe Zürcher Unterland (PZU), die Regionalplanung Winterthur und Umgebung (RWU), die Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG), die Zürcher Planungsgruppe Limmattal (ZPL), der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), der Verein Zürcher Gemeindeschreiber

und Verwaltungsfachleute (VZGV), der Fachverband Schweizer Raumplaner (FSU), der Baumeisterverband ZH/SH, die Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ), der Verband der Zürcherischen Arbeitgeberorganisationen (VZA) und die politischen Gemeinden Aesch, Aeugst am Albis, Affoltern am Albis, Bauma, Birmensdorf, Bülach, Dietlikon, Dinhard, Dürnten, Egg, Erlenbach, Fällanden, Glattfelden, Hettlingen, Höri, Kilchberg, Kleinandelfingen, Kloten, Niederglatt, Niederweningen, Oberglatt, Obfelden, Oetwil a.L., Oetwil a.S., Opfikon, Pfäffikon, Russikon, Schlatt, Schlieren, Stadel, Stallikon, Thalwil, Urdorf, Uster, Volketswil, Wädenswil, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen, Wald, Weiningen, Weisslingen, Winterthur, Zell und Zürich.

Gegen einen Beitritt äussern sich u.a. die SVP, der Zweckverband Zürcher Planungsgruppe Pfannenstiel (ZPP), die Zürcher Planungsgruppe Furttal (ZPF), die Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg (ZPZ), die Zürcher Planungsgruppe Weinland (ZPW), der Hauseigentümergeverband (HEV) Zürich, der Schweizerische Verband der Immobilienwirtschaft (SVIT), die Vereinigung Zürcher Immobilienfirmen (VZI), der Kantonale Gewerbeverband (KGV), die politischen Gemeinden Bubiikon, Dällikon, Illnau-Effretikon, Gossau, Hinwil, Hittnau, Hombrechtikon, Horgen, Lindau, Oberrieden, Regensdorf, Richterswil, Rümlang, Rüslikon, Seuzach, Stäfa, Wila, Zollikon.

3. Die Vernehmlassungsergebnisse im Einzelnen

3.1. Erster wichtiger Schritt

Die Befürworter weisen darauf hin, dass die heutige Regelungsvielfalt schwer überschaubar sei, zu Missverständnissen führe und das Baubewilligungsverfahren verteuere. Die kantonalen Unterschiede bei der Definition der Baubegriffe seien sachlich nicht begründbar und mit erheblichen Nachteilen verbunden. Besonders betroffen seien Betriebe, welche in mehreren Kantonen tätig seien. Die Vorteile des Beitritts überwiegen dessen Nachteile. Längerfristig werde die Rechtssicherheit erhöht. Die IVHB vereinfache die Bauverfahren und werde zu einer massiven Kosteneinsparung führen. Mit der Vereinheitlichung könne die administrative Belastung von Bauunternehmungen und interkantonal tätigen Architekten gemindert werden. Die Befürworter sehen den Beitritt als ersten, jedoch wichtigen Schritt (Meilenstein) zur Vereinheitlichung der rechtlichen Grundlagen im Baubereich, dem aber weitere folgen müssten¹. Aus Sicht des VZGV sind die IVHB-Begriffe sorgfältig erarbeitet worden. Bei der Umsetzung ergäben sich nur geringe Probleme. Die CVP und der *Baumeisterverband ZH/SH* halten den Zeitpunkt für einen Beitritt für günstig, da das PBG und der Richtplan ohnehin revidiert würden.

3.2. Zweifel an der Zielerreichung

Eine kantonale Behörde weist darauf hin, dass das Planungs- und Baurecht heute umfassend und detailliert geregelt sei. Die meisten offenen Fragen seien durch die Rechtsprechung geklärt worden. Baubehörden, Architekten und Baujuristen seien mit dem geltenden Recht vertraut. Die Rechtssicherheit sei heute gewährleistet. Mit der Einführung der neuen Begriffe werde zunächst eine Phase der Rechtsunsicherheit eintreten. Es werde wieder vermehrt zu Rechtsmittelverfahren kommen und über eine längere Zeitspanne werde ein Nebeneinander von neuem und altem Recht bestehen².

¹ 3 kantonale Behörden, BDP, CVP, EVP, SP, FSU, VZGV, Baumeisterverband ZH/SH, Dürnten, Obfelden, Opfikon, Thalwil, Volketswil, Winterthur.

² ähnlich auch: SVP, PZU, ZPF, ZPW, FSU, KGV, VZI, Birmensdorf, Horgen.

Aus Sicht *einer kantonalen Behörde*, der *Stadt Zürich* und der *PZU* bleiben auch bei vollständiger Übernahme der Konkordatsbegriffe, Streichung überflüssiger Begriffe und Beschränkung der kommunalen Regelungskompetenzen auf das Notwendige zahlreiche Besonderheiten des kantonalen und kommunalen Rechts bestehen. Das Ausmass des Vereinheitlichungseffektes sei deshalb unklar. Es stelle sich die (noch zu klärende) Frage, ob die Rechtsprechung des Bundesgerichts eine alle Kantone bindende, einheitliche Auslegung und Anwendung der übernommenen Begriffe gewährleisten könne und werde.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende streichen hervor, dass das Ziel der Vereinheitlichung mit der Konkordatslösung nur beschränkt erreicht werden könne, da die Harmonisierung nur 29 Begriffe betreffe, welche teilweise ungenau definiert seien und deshalb auf kantonaler Ebene zusätzlich präzisiert werden müssten. Auch in der Rechtsprechung sei mit Präzisierungen zu rechnen, die kantonale unterschiedlich ausfallen würden. Mit neuen zusätzlichen Begriffen und neuen Regelungsmöglichkeiten der Gemeinden bringe die Vorlage eher eine „Verkomplizierung“. Beantragt wird deshalb eine Beschränkung auf die tatsächlichen IVHB-Inhalte³. Es sei unrealistisch, dass die geltenden Begriffe lediglich übersetzt werden könnten. Die neu geschaffenen Regelungsmöglichkeiten (z.B. betreffend das Attikageschoss oder das Untergeschoss) würden zu gemeindespezifischen Lösungen führen, was der Vereinheitlichung zuwider laufe. Dem Aufwand für die Umsetzung der Harmonisierung stehe ein bescheidener Mehrwert gegenüber. Es sei zu hoffen, dass neben der Einführung der neuen Begriffe Raum und Zeit für inhaltliche Diskussionen für die wirklich wichtigen raumplanerischen Probleme (Verdichtung, Siedlungserneuerung, Siedlungsbild, nachhaltige Entwicklung) bleibe⁴. Aus Sicht der *PZU* ist der Nutzen für die Gemeinden nicht erkennbar⁵. Immerhin aber sei der Aufwand für die Gemeinden begrenzt, da die Umsetzung mit anderen Änderungen (z.B. infolge der Richtplananpassung) kombiniert werden könne.

Zwei Privatpersonen und *Rüschlikon* bezweifeln die erwartete Kostenersparnis von 2,4 bis 6 Mrd. Franken. Diese Zahlen seien weder nachvollziehbar noch begründet. Sicher sei hingegen, dass die geplanten Gesetzesänderungen erhebliche direkte Einführungskosten (aufgrund der notwendigen Anpassungen der kommunalen BZO) zur Folge hätten. Auch auf der Eigentümerseite sei bis zur Festigung der Rechtsprechung mit erheblichen Kosten (z.B. durch Bauverzögerungen und Rechtsmittelverfahren) zu rechnen. Es sei zu erwarten, dass diese Kosten ein allfälliges Einsparungspotential aufwiegen.

3.3. Radikale Vereinfachung

Der *HEV Zürich*, der *SVIT* und die *VZI* unterstützen zwar die Bemühungen zur gesamtschweizerischen Harmonisierung, lehnen den Beitritt im heutigen Zeitpunkt aber aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Der Übernahme des derzeitigen Standes der IVHB und der aktuellen Vorlage mit den absehbaren „Verschlimmbesserungen“ könne nicht zugestimmt werden. Die Harmonisierung gehe

³ 1 kantonale Behörde, SVP, PZU, RWU, ZPF, ZPL, ZPP, ZPW, ZPZ FSU, GPV, HEV Zürich, KGV, SVIT, VZI, Aesch, Affoltern am Albis, Birmensdorf, Bülach, Bonstetten, Bubikon, Dällikon, Egg, Gossau, Hinwil, Hittnau, Hombrechtikon, Horgen, Höri, Kilchberg, Kleinandelfingen, Lindau, Oetwil a.S., Regensdorf, Richterswil, Rümlang, Schlieren, Seuzach, Turbenthal, Urdorf, Volketswil, Wald, Weisslingen, Wila, Zell und zwei Privatpersonen.

⁴ EVP, ZPL, ZPZ, RWU, FSU, GPV, Bubikon, Bülach, Bonstetten, Dällikon, Egg, Gossau, Hinwil, Hittnau, Hombrechtikon, Horgen, Höri, Kilchberg, Kleinandelfingen, Lindau, Oetwil a.S., Oberrieden, Regensdorf, Richterswil, Rümlang, Schlieren, Seuzach, Turbenthal, Wald, Weisslingen, Wila, Zell.

⁵ ähnlich auch: ZPF, ZPW, HEV Zürich, SVIT, VZI, Illnau-Effretikon, Stäfa.

zu wenig weit. Mit der Übernahme müsse gleichzeitig auch das im interkantonalen Vergleich übermässig komplizierte kantonale Recht bereinigt werden, sodass auch ein angemessener Nutzen entstehe. *Eine Privatperson* regt an, statt möglichst getreu die bisherigen Definitionen auf die Vorgaben der IVHB anzupassen und die systemwidrigen Definitionskompetenzen der Gemeinden zu erweitern, einen radikalen Schritt hin zur Vereinfachung des Baupolizeirechts zu machen. *Eine weitere Privatperson* rät zu einer Verwesentlichung der Baubegriffe und Entschlackung des PBG und der zugehörigen Verordnungen. Das Konkordat bzw. dessen Umsetzung gehe in die entgegengesetzte Richtung, was verheerend und nicht benutzerfreundlich sei.

3.4. Festhalten am Bewährten

Aus Sicht des *ZPP* und der *Zürcher Planungsgruppe Weinland* darf die über die Jahre entstandene gemeinsame Sprache und Verständigungsbasis nicht einer unreifen Harmonisierungsvorlage mit zahlreichen strukturellen Mängeln geopfert werden. Nur durch ein verantwortungsvolles und vorübergehendes Nein des gewichtigen Kantons Zürich könne die dringend angezeigte Optimierung der Harmonisierungsvorlage erreicht werden, was letztlich allen Kantonen entgegenkomme.

Die *SVP* und der *KGV* halten eine Vereinheitlichung der Baubegriffe für grundsätzlich unnötig. Die Planer hätten sich mit der bestehenden Situation bestens arrangiert und es bestehe Rechtssicherheit. Eine Vereinheitlichung würde zu einer grossen Planungsrunde führen. Gleichzeitig würde es Jahre dauern, bis die Gerichte alle neuen Gesetze geprüft hätten. Es würde kein volkswirtschaftlicher Nutzen, sondern ein Schaden entstehen. Die Gefahr eines Bundesbaugesetzes bestehe nicht.

Eine *Privatperson* bringt vor, der Kanton sei schlicht zu gross und habe kein Interesse an einer Vereinheitlichung. Die Nachteile eines Beitritts seien erheblich und würden von der Baudirektion unterschätzt und die Kosten unterschlagen. Der Beitritt bringe dem Kanton Zürich keine Vorteile.

Zwei weitere Privatpersonen und *Rüschlikon* lehnen den Beitritt ab, da die vorgesehenen Änderungen kein unbestreitbares materielles Verbesserungspotential aufwiesen. Auch sei keineswegs gesichert, dass eine signifikante Mehrheit der Kantone dem IVHB-Konkordat beitreten werde.

3.5. Zur Umsetzungsfrist

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende halten die Frist von zehn Jahren zur Anpassung der kommunalen BZO für angemessen⁶ oder gar grosszügig bemessen⁷. Für andere Vernehmlassungsteilnehmende ist die Frist zu lang. Es resultiere eine lang andauernde Zeitspanne, in welcher die Rechtsanwender unterschiedliche Begriffe zu beachten hätten. Es sei offensichtlich, dass sich daraus Widersprüche zu den Vereinheitlichungs- und Vereinfachungsbestrebungen ergäben⁸. Vier Gemeinden halten die Umsetzungsfrist für zu knapp bemessen⁹.

⁶ EVP, Gossau, Oetwil a.L., Zürich.

⁷ ZPZ, FSU, GPV, VZGV, Birmensdorf, Egg, Hinwil, Horgen, Oberglatt, Schlieren, Urdorf.

⁸ 1 kantonale Behörde, Bülach, Höri, Kilchberg, Oetwil a.S. und eine Privatperson.

⁹ Bubikon, Hombrechtikon, Lindau, Zell.

3.6. Zum Umgang mit Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen

Die *Stadt Zürich* und die *ZPZ* begrüßen, dass die bestehenden Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften nicht an das neue Recht angepasst werden müssen. Eine Anpassung all dieser Erlasse an die IVHB sei nicht realistisch.

Andere Vernehmlassungsteilnehmende sprechen sich für die Anpassung der Sondernutzungspläne aus. Andernfalls bleibe eine lang andauernde altrechtliche Sondersituation bestehen¹⁰. Aus Sicht von *zwei Privatpersonen* bleibt die angestrebte Harmonisierung Flickwerk, wenn die bestehenden Sondernutzungsplanungen dem alten Recht unterstellt bleiben.

¹⁰ EVP, PZU, Bonstetten, Bubikon, Dällikon, Egg, Gossau, Hinwil, Hittnau, Hombrechtikon, Kleinandelfingen, Lindau, Richterswil, Rümlang, Schlieren, Seuzach, Turbenthal, Wald, Weisslingen, Wila, Zell.

Anhang: Vernehmlassungsadressaten

A. Gemeinden und ihre Organisationen; Gerichte und Verwaltung

- Politische Gemeinden des Kantons Zürich
- Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV)
- Statthalter-Konferenz des Kantons Zürich
- Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV)
- Regionalplanung Winterthur und Umgebung (RWU)
- Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU)
- Planungsgruppe Zürcher Oberland (PZO)
- Planungsgruppe Zürcher Unterland (PZU)
- Zürcher Planungsgruppe Furttal (ZPF)
- Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG)
- Zürcher Planungsgruppe Knonaueramt (ZPK)
- Zürcher Planungsgruppe Limmattal (ZPL)
- Zweckverband Zürcher Planungsgruppe Pfannenstiel (ZPP)
- Zürcher Planungsgruppe Weinland (ZPW)
- Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg (ZPZ)
- Baurekursgericht des Kantons Zürich (BRG)
- Verwaltungsgericht des Kantons Zürich
- Direktionen des Regierungsrates und Staatskanzlei
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
- Bundesamt für Umwelt (BAFU)

B. Parteien

- Alternative Liste (AL)
- Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP)
- Christlichdemokratische Volkspartei (CVP)
- Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU)
- Evangelische Volkspartei (EVP)
- Freisinnig-Demokratische Partei (FDP)
- Grüne
- Grünliberale (GLP)
- Sozialdemokratische Partei (SP)
- Schweizerische Volkspartei (SVP)

C. Verbände und weitere Interessierte

- Automobilclub der Schweiz, Sektion Zürich
- Behindertenkonferenz Kanton Zürich
- City Vereinigung Zürich
- Fachverband Schweizer RaumplanerInnen
- Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich
- Gewerbeverband der Stadt Zürich
- Hauseigentümerverband Kanton Zürich
- Hausverein Schweiz, Sektion Zürich
- Institut für Raumentwicklung, Hochschule für Technik Rapperswil HSR
- Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, ETH
- Kantonaler Gewerbeverband Zürich
- Mieterinnen- und Mieterverband Zürich
- Pro Natura Zürich
- Rheinaubund
- Schweizerischer Baumeisterverband SBV
- Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein SIA
Sektion Zürich und Sektion Winterthur
- Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute
- Schweizerischer Verband für Wohnungswesen SVW, Sektion Zürich
- Stiftung Landschaftsschutz Schweiz
- Touring Club Schweiz, Sektion Zürich
- VCS Zürich
- Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN
- Vereinigung Pro Zürcher Berggebiet
- Vereinigung Zürcherischer Arbeitgeberorganisationen
- Vereinigung Zürcher Immobilienfirmen
- WWF Zürich
- Zürcher Anwaltsverband
- Zürcher Bauernverband
- Zürcher Handelskammer
- Zürcher Heimatschutz
- Espace Mobilité