

Regulierungskosten im Bereich Baurecht gehen zulasten der Bauherrschaft und der Konsumenten

Jährlich werden in der Schweiz über 50 000 Hochbauvorhaben realisiert, die Mehrheit davon durch die Wirtschaft. Jedes Projekt muss eine Fülle an Vorschriften einhalten, damit es schliesslich realisiert werden kann. Die Regulierungen kosten die Wirtschaft als Bauherr jährlich rund 1,6 Mrd. Franken; das sind rund 5%–6% des Bauvolumens der Wirtschaft. Möglichkeiten zur Verringerung der Regulierungskosten sind zwar vorhanden, bleiben aber beschränkt.



Die Bauwirtschaft profitiert meist von den Regulierungen, da die Kosten fast vollständig als Mehrumsatz in der Bauwirtschaft anfallen. Die übrige Wirtschaft und die Konsumenten haben die Regulierungskosten zu tragen.

Foto: Keystone

Das Hochbauvolumen der Wirtschaft beläuft sich im Jahr 2011 auf rund 30 Mrd. Franken. Dies entspricht zwei Dritteln des gesamten Hochbauvolumens in der Schweiz und rund der Hälfte des gesamten Bauvolumens im Hoch- und Tiefbau im Jahr 2011. Die Analyse beschränkte sich auf den Hochbau, da der Tiefbau fast ausschliesslich durch öffentliche Aufträge bestimmt wird und somit die Wirtschaft als Bauherr kaum betrifft.

Die Regulierungskostenanalyse im Bereich Baurecht berücksichtigte ausschliess-

lich diejenigen Aufwände, welche von der Wirtschaft als Bauherr zu tragen und damit als Standortnachteil für die Schweizer Wirtschaft zu werten sind. Sie schätzte die baurechtlich bedingten Regulierungskosten in elf verschiedenen Handlungsfeldern (siehe *Tabelle 1*) und erarbeitete Ansätze für eine Vereinfachung und/oder Kostenreduktion.

Die Regulierungskosten wurden für jedes Handlungsfeld anhand von sechs konkreten Bauvorhaben in der Stadt Zürich geschätzt und anschliessend auf das gesamte Hoch-



Dr. Jürg Kuster
BHP – Hanser und Partner AG



Peder Platz
Betriebsökonom, BHP – Hanser und Partner AG



Paul Curschellas
Dipl. Arch. FH SIA, Leiter Building Information Technology, Institut für Technologie in der Architektur, ETH Zürich

Tabelle 1

Übersicht der Handlungsfelder im Baurecht

Baubewilligungsverfahren	Prüfung der Rechtskonformität des geplanten Bauwerks, Einbezug von Anspruchsgruppen und – bei Berechtigung – Gewährung von Rechtsmitteln
Brandschutz	Verhindern von Bränden respektive Schadensbegrenzung im Brandfall
Energetische Massnahmen	Umweltverträgliche, sparsame und effiziente Nutzung von Energie
Hindernisfreies Bauen	Sicherstellung des Zugangs zu einer Baute oder Anlage ohne Hindernisse
Parkierung	Umsetzung des lokalen Verkehrskonzepts – Bereitstellung und Begrenzung von Parkplätzen
Zivilschutz	Bereitstellung von Schutzräumen für die Bevölkerung als Notunterkunft
Erdbebensicherheit	Prävention von Schäden an Personen und Sachwerten, hervorgerufen durch Erdbeben
Gesundheit/Hygiene	Schutz der Gebäudenutzer und Bereitstellung von Erholungs- und Sanitärräumen
Lärmschutz	Schutz der Bevölkerung vor schädlichem und lästigem Lärm
Arbeitssicherheit	Schutz der Mitarbeiter und Nutzer der Gebäude
Öffentliches Beschaffungswesen	Wettbewerb bei der Beschaffung von Gütern, Dienst- und Bauleistungen

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG; ETHZ Institut für Technologie in der Architektur / Die Volkswirtschaft

Projektkosten betragen können. Grundsätzlich ist bei Um- bzw. Erneuerungsbauten jedoch davon auszugehen, dass nicht Regulierungskosten für die Einhaltung aller Handlungsfelder anfallen, sondern lediglich ein Teil der theoretisch möglichen Regulierungskosten entsteht. Dies wurde auch im Rahmen der Hochrechnung berücksichtigt (siehe *Tabelle 2*).

- Im Neubau ergeben sich Regulierungskosten primär in den Bereichen Brandschutz (237 Mio. Fr.), Zivilschutz (119 Mio. Fr.) und Baubewilligungsverfahren (136 Mio. Fr.). Bei Erneuerungs- und Umbauten liegen die Mehrkosten vor allem in den Bereichen Baubewilligungsverfahren (501 Mio. Fr.), Brandschutz (117 Mio. Fr.), Energie (167 Mio. Fr.), und Gesundheit/Hygiene (90 Mio. Fr.).

- Grundsätzlich ist der Bau von öffentlich zugänglichen Gebäuden mit mehr bzw. strengeren Auflagen verbunden als beispielsweise derjenige von Wohnbauten. Obwohl bei öffentlich zugänglichen Gebäuden oftmals von Grössenvorteilen aufgrund umfangreicherer Bauvolumen profitiert werden kann, widerspiegeln sich die strengeren Auflagen in den Regulierungskosten. So liegt der Regulierungskostenanteil bei Wohnbauten am tiefsten, gefolgt von Bürogebäuden und öffentlich zugänglichen Bauten. Für das gesamte Hochbauvolumen der Schweizer Wirtschaft spielen öffentlich zugängliche Bauten jedoch eine untergeordnete Rolle.

bauvolumen der Wirtschaft hochgerechnet (siehe *Kasten 1*). Betrachtet wurden die Kategorien Neubauten sowie Um- und Erneuerungsbauten in den drei Bereichen Wohnen (z.B. Mehrfamilienwohnhaus), öffentlich zugängliche Gebäude (z.B. Schule) und Arbeiten (z.B. Bürogebäude).

Kasten 1

Analyse der Regulierungskosten im Baurecht

Die Handlungspflichten im Baurecht sind vielfältig und je nach Bauvorhaben und Standort unterschiedlich.

- Einerseits verursachen vorgeschriebene Verfahren (Baubewilligung, Energienachweis, etc.) Regulierungskosten im Bereich Baurecht. Andererseits entstehen für Bauherren Mehrkosten durch Vorschriften, welche direkt mit baulichen Massnahmen verbunden sind wie beispielsweise dem Einbau einer Brandschutztür.
- Bauvorhaben werden durch Vorschriften verschiedener staatlicher Ebenen reguliert. So existieren für die meisten Handlungsfelder auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene Vorschriften, die bei einem Bau berücksichtigt werden müssen. Nur das Handlungsfeld Zivilschutz ist auf nationaler Ebene abschliessend geregelt.

Die Studie untersuchte sechs konkrete Bauvorhaben für den Referenzstandort Stadt Zürich sowie zwölf Vergleichsstandorte in den Kantonen Zürich (Bassersdorf, Hausen am Albis), Bern (Bern, Brügg, Hasliberg), St.Gallen (Wil, Wittenbach, Benken), Gené (Baurecht kantonal abschliessend geregelt) und Wallis (Sion, Zermatt, Fully). Diese Betrachtung ermöglicht, allfällige regionale Unterschiede zu identifizieren. Dies führte schliesslich zu insgesamt über 10 000 Regulierungskostenpositionen, welche im Rahmen der Analyse betrachtet wurden.

Bauwirtschaft profitiert tendenziell von Regulierungen

Die Regulierungskosten des Hochbaus betragen für die Schweizer Wirtschaft im untersuchten Jahr 2011 insgesamt rund 1,6 Mrd. Franken oder knapp 6% des betrachteten Hochbauvolumens. Wie *Grafik 1* zeigt, fallen die Regulierungskosten des Baubewilligungsverfahrens (637 Mio. Fr.) am stärksten ins Gewicht, gefolgt von den Handlungsfeldern Brandschutz (354 Mio. Fr.), energetische Massnahmen (175 Mio. Fr.), Zivilschutz (123 Mio. Fr.) und Gesundheit/Hygiene (113 Mio. Fr.). Rund die Hälfte der betrachteten Handlungsfelder weisen Regulierungskosten von weniger als 100 Mio. Franken auf.

Es bestehen signifikante Regulierungskostenunterschiede zwischen Neu- und Umbauten sowie zwischen den betrachteten Gebädekategorien Wohnen, öffentlich zugängliche Gebäude und Arbeiten:

- Die Regulierungskosten bei Neubauten sind mit insgesamt rund 2%–5% der gesamten Erstellungskosten verhältnismässig bescheiden, während die Regulierungskosten bei Umbau-/Erneuerungsprojekten in einzelnen Handlungsfeldern bis zu 10% und insgesamt bis zu 32% der

Die Regulierungskosten tragen weitgehend die Bauherren bzw. die Abnehmer der Immobilien. Die Bauwirtschaft profitiert meist von den Regulierungen, da die Kosten der Bauherren fast vollständig als Mehrumsatz in der Bauwirtschaft anfallen. Das bedeutet, dass die Schweizer Bauwirtschaft von Regulierungen tendenziell profitiert, während die übrige Wirtschaft (inklusive exportorientierte Unternehmen) sowie die Konsumenten die Mehrkosten zu tragen haben.

Die Betrachtungen in den verschiedenen Kantonen und Gemeinden haben gezeigt, dass regionale Unterschiede in der Auslegung und im Vollzug (z.B. der Kontrolle) der gesetzlichen Vorgaben bestehen. In den meisten Handlungsfeldern weisen die betrachteten Regionen jedoch keine beträchtlichen Unterschiede gegenüber dem Referenzstandort Stadt Zürich auf.

Ansatzpunkte zur Optimierung der Regulierungskosten

Will man die derzeit bestehenden Regulierungskosten verringern, ohne den heuti-

Tabelle 2

Übersicht der Ergebnisse

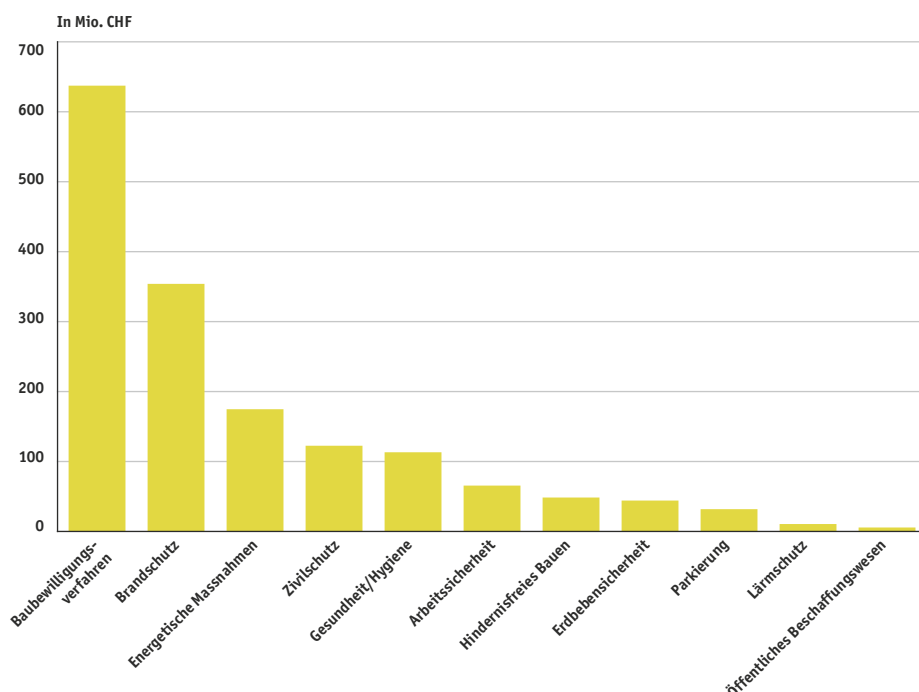
	Wohnen		Arbeiten		Öffentliche Bauten		Total ^a	
	Neubau	Umbau	Neubau	Umbau	Neubau	Umbau	Neubau	Umbau
Bauvolumen der Wirtschaft 2011 in Mio. CHF	14 956	3 998	4 568	3 146	564	249	20 089	7 392
Anzahl Bauvorhaben der Wirtschaft 2011	3 445	10 713	1 118	3 994	208	382	4 771	15 089
Regulierungskostenanteil	2%	11%	5%	18%	6%	25%	4%	18%

a Ohne landwirtschaftliche Bauten und weitere Spezialbauten.

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG; ETHZ Institut für Technologie in der Architektur / Die Volkswirtschaft

Grafik 1

Regulierungskosten nach Handlungsfeld



Quelle: BHP – Hanser und Partner AG; ETHZ Institut für Technologie in der Architektur / Die Volkswirtschaft

gen Nutzen der Regulierungen zu beeinträchtigen, so stehen folgende zu prüfende und weiter zu vertiefende Handlungsansätze im Vordergrund:

- Eine nationale Standardisierung, Harmonisierung und Automatisierung (Digitalisierung) der Tätigkeit der Baubehörden könnten Qualität und Effizienz des Vollzugs erhöhen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Baubewilligung, Brandschutz, Energetische Massnahmen und öffentliches Beschaffungswesen.
- Bei komplizierten, in der Regel grösseren Objekten sollten die Regulierungen nicht nur die Umsetzung konkreter Massnahmen vorsehen, sondern als Option auch das Erreichen von Schutzziele anbieten.

Dies betrifft sowohl den Bereich Brandschutz wie auch die Energieeffizienz. Solche «Opting-out-Klauseln» können verhindern, dass im Einzelfall unnötig hohe Regulierungskosten anfallen. Im Bereich Energie wird nicht zuletzt hinsichtlich der Energiewende zu entscheiden sein, wie erhöhte Anforderungen umsetzbar sind, ohne übermässige Regulierungskosten zu verursachen.

- Im Bereich des Brandschutzes stellen der Interpretationsspielraum sowie sich verändernde Gesetzgebungen Herausforderungen dar. Erwünscht sind Massnahmen, welche die Planungssicherheit erhöhen, indem ein einmal vorgelegtes und bewilligtes Brandschutzkonzept – speziell bei grösseren Gebäuden – bis zur Abnahme des Gebäudes gültig bleibt.
- Der gesamte baubehördliche Vollzug wird heute stark von der Verwaltung wahrgenommen. Prüfwert wäre, den Vollzug – ähnlich wie bei der Abgaskontrolle der Fahrzeuge oder der Revisionstätigkeit im Rechnungswesen – zertifizierten Fachpersonen zu überlassen und damit mehr Spielraum für Effizienzsteigerungen und Zentralisierungen zu schaffen.
- Widersprüche zwischen verschiedenen Gesetzen sind zu beseitigen. Insbesondere im Brandschutz bestehen Überlappungen zum Arbeitsgesetz.
- Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens haben die Untersuchungen gezeigt, dass die Regulierungskosten nach der verwendeten Definition marginal sind. Hingegen ist offensichtlich, dass volkswirtschaftliche Kosten durch die Unternehmen in Form von Offertarbeiten für nicht erhaltene Projekte anfallen. Die Untersuchungen zeigen hier, dass vor allem die Umsetzung des öffentlichen Beschaffungswesens optimiert werden kann, indem man die vom Gesetz geschaffenen Möglichkeiten – wie selektives Verfahren, Dialogverfahren usw. – besser ausschöpft. Weiter kann die bestehende Plattform für das öffentliche Beschaffungswesen *simap.ch*, welche bereits gute

Dienste leistet, bezüglich Komfort für Besteller und Anbieter deutlich ausgebaut und damit noch attraktiver gestaltet werden.

bessern. Je professioneller und standardisierter solche Verfahren des Baurechts sind, desto einfacher wäre es für die Bauwirtschaft, sich überregional zu organisieren und damit effizientere Strukturen aufzubauen. ■

Verbesserte Prozesse senken nicht immer die Regulierungskosten

Insgesamt bestehen ohne eine Einschränkung des Regulierungsnutzens wenig einfach umsetzbare Ansatzpunkte zur Verringerung der Regulierungskosten. Viele Optimierungsideen ermöglichen zwar eine Verbesserung der Prozesse, lassen aber keine wesentliche direkte Senkung der Regulierungskosten erwarten. In nahezu allen Themen des Bauens könnte die Schweiz durch eine stärkere Zentralisierung, Automatisierung und Standardisierung der Prozesse zwischen Bauherren, Bauwirtschaft und dem Staat als regulierender Behörde die Prozesse vereinfachen und damit die zugeordneten Verfahren ver-

PROGNOSE-TAGUNGEN

Konjunktureller Ausblick für die Welt und die Schweiz mit ihren Branchen und Regionen

08.04.2014 Frühjahrsprognose-Tagung

21.10.2014 Herbstprognose-Tagung

INTERNATIONAL BENCHMARKING FORUM 2014

12./13. Juni 2014 Standortfaktoren und Standortförderung im internationalen Vergleich

**BAKBASEL**
economic research & consultancy

www.bakbasel.com