

Messung der administrativen Kosten im Brandschutz mit dem Standardkostenmodell

Die Kantone Aargau, Luzern und St.Gallen haben zusammen mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) die Messung der administrativen Belastung im Bereich Brandschutz in Auftrag gegeben. Damit sollte das Standardkostenmodell (SKM) zum ersten Mal in der Schweiz auf Kantonsebene getestet werden. Die Ergebnisse zeigen, dass die rein administrative Belastung im Brandschutz relativ gering ist. Optimierungspotenzial gibt es vor allem bei den inhaltlichen Vorschriften und deren unterschiedliche Auslegung in den Kantonen.



Unternehmen haben wiederholt über den administrativen Aufwand im Bereich Brandschutz geklagt. Mit dem Projekt sollten der administrative Aufwand gemessen und sichtbar gemacht, ein interkantonaler Benchmark der Verfahren und Prozesse erarbeitet sowie Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Im Bild: Brandschutzabschottung und Fluchtweg. Bild: AGV

In einem föderalen Staat werden die Unternehmen von den verschiedenen Ebenen administrativ belastet. Eine erfolgreiche Strategie der administrativen Entlastung kann sich deshalb nicht nur auf eine Ebene konzentrieren, sondern muss konsequent auf den die Belastung verursachenden Ebenen erfolgen. So findet man die administrative Entlastung auf Bundesebene als Teil der Wachstumspolitik 2008–2011 des Bundesrates. Der Kanton Aargau verfügt seit zwei Jahren über eine konkrete Verfassungsbestimmung zur administrativen Entlastung.¹ Im Kanton Luzern hat der Regierungsrat mit

dem Planungsbericht über die administrative Entlastung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) entsprechende Massnahmen festgehalten. Im Kanton St.Gallen wurde ein KMU-Forum eingeführt.

Vor diesem Hintergrund haben sich das Seco zusammen mit dem Kanton Aargau entschlossen, ein Pilotprojekt zur Messung der administrativen Kosten mit zwei weiteren Kantonen – Luzern und St.Gallen – durchzuführen.²

Standardkostenmodell und Informationspflichten

Das SKM ist eine Methode zur Messung von administrativen Belastungen, die einem Unternehmen durch die Erfüllung von gesetzlichen Informationspflichten entstehen. Die Methode gibt Auskunft auf die Frage, wie gross die Kosten für den «Papierkrieg» sind, welcher durch staatliche Regulierungen verursacht wird. Dabei werden nur die «rein» administrativen Kosten (Kosten der *Informationspflichten*) gemessen, die Kosten der materiellen Vorschriften (*inhaltliche Pflichten*) hingegen nicht.



Dr. Nicolas Wallart
Leiter Ressort Regulierungsanalyse, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



Danièle Zatti
Amt für Wirtschaft und Arbeit, Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau, Aarau

¹ KV § 50 Abs. 2^{bis} «Der Kanton hält die Regelungsdichte und die administrativen Belastungen für die Wirtschaft so gering wie möglich. Er berücksichtigt dabei insbesondere die Anliegen der kleinen und mittelgrossen Unternehmen.»

² Die Firma Ramboll Management hat sich bereit erklärt, weitere Kantone im Projekt einzubeziehen, falls es im Laufe der Arbeiten gewünscht wird. Diese Möglichkeit besteht immer noch.

Als Informationspflicht im Sinne des SKM werden grundsätzlich alle gesetzlichen Pflichten bezeichnet, die das Bereitstellen von Informationen und Daten an die öffentliche Verwaltung beinhalten. Dabei liegt eine Informationspflicht nicht nur dann vor, wenn Informationen an Behörden übertragen werden müssen, sondern auch dann, wenn diese lediglich im Hinblick auf Instruktionen oder Anfragen bereitgehalten werden müssen.

In der Schweiz wird das SKM auf Bundesebene seit 2007 für die Messung der administrativen Kosten angewandt; gemessen wurden bisher die administrativen Kosten der Mehrwertsteuergesetzgebung und des neuen Lohnausweises. Auf kantonaler Ebene fehlten bisher Erfahrungen mit der Anwendung der Methodik.

Weshalb das Brandschutzrecht?

Die Wahl des Untersuchungsgegenstands fiel aus zwei Gründen auf das Brandschutzrecht: einerseits, weil Unternehmen wiederholt über den administrativen Aufwand im Bereich Brandschutz geklagt haben, andererseits, weil das Brandschutzrecht im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegt. Allerdings sind die kantonalen Rechtsvorschriften durch ein Konkordat zum Teil harmonisiert. Die Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen (VKF) erarbeitet entsprechende Vorschriften; die Brandschutzvorschriften der VKF bestehen aus der Brandschutznorm und den Brandschutzrichtlinien. Mit dem Projekt sollten der administrative Aufwand gemessen und sichtbar gemacht, ein interkantonaler Benchmark der Verfahren und Prozesse erarbeitet sowie Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Die Firma Ramboll Management in Hamburg,³ die über eine reiche Erfahrung im Bereich SKM verfügt, wurde mit der Messung beauftragt.

Rechtsanalyse

Die Rechtsanalyse war die erste Phase des Projekts. Insgesamt wurden im Rahmen der Rechtsanalyse 137 Informationspflichten identifiziert. Diese verteilen sich wie folgt auf die untersuchten gesetzlichen Vorschriften.

Die meisten Informationspflichten finden ihren Ursprung auf der zentralen Ebene der VKF und des Verbandes Schweizerischer Errichter von Sicherheitsanlagen (SES). Der SES ist ein Zusammenschluss der im Bereich der Sicherheitsanlagen führenden Unternehmen. Die von ihm herausgegebenen technischen Richtlinien stellen Stand-der-Technik-Papiere dar, die die Vorgaben der VKF-Richtlinien ergänzen und auf die dort Bezug genommen wird. Zwar werden diese nicht wie die VKF-

Vorschriften durch die kantonalen Brandschutzvorschriften für verbindlich erklärt, jedoch sind sie von den Gebäudeversicherungen der drei Kantone als Stand der Technik anerkannt und werden angewendet.

Im Rahmen des Projekts wurden zahlreiche rechtliche Unterschiede zwischen den drei Kantonen festgestellt. Hier einige Beispiele, welche die kantonale Heterogenität zeigen:

- Die zuständige Behörde zur Erteilung einer Brandschutzbewilligung in Luzern ist stets die Gebäudeversicherung des Kantons Luzern (GVL). Für die beiden anderen Kantone sind die Gebäudeversicherungen für Industrie- und Gewerbebauten sowie für Bauten, in denen sich dauerhaft oder vorübergehend eine grosse Anzahl an Personen aufhält, zuständig. Alle Vorhaben, die dort nicht aufgeführt sind, fallen unter die kommunale Zuständigkeit.
- Der Kanton St.Gallen ist der einzige Kanton, in dem laut Gesetz im Falle von Erweiterungen und Umbauten vor Erteilung der Brandschutzbewilligung eine Feuer-schau durchzuführen ist.
- Ölfeuerungen (<70 kW) sind im Kanton Aargau – im Gegensatz zu anderen Kantonen – nicht bewilligungspflichtig.

Prozessanalyse

Die Ergebnisse der Prozessanalyse zeigen, dass der Brandschutz in den drei Kantonen ähnlich organisiert ist und die übergeordneten Strukturen und Prozesse vergleichbar sind. Deutlich wurde, dass die grössten Unterschiede zwischen den Kantonen im unterschiedlichen Vollzug liegen. Die einzelnen Kantone nutzen unterschiedliche Formulare und haben unterschiedliche Anforderungen bei Bewilligungen, Abnahmen und Kontrollen. Dies kann den Zeitaufwand und somit die administrativen Belastungen beeinflussen.

Ermittlung der administrativen Belastung

Im Rahmen von Workshops, Interviews mit Unternehmen und Expertenschätzungen wurden die entstehenden Zeitaufwände und die Kostenparameter ermittelt (siehe *Tabelle 1*). Die aus den VKF-Vorschriften und SES-Papieren folgende Belastung ist in allen drei Kantonen höher als die Belastung aus den kantonalen Vorschriften. Die Zahlen machen auch deutlich, dass die administrativen Belastungen insgesamt als relativ gering einzustufen sind. Dies gilt insbesondere, wenn die tatsächlichen Zahlen ins Verhältnis mit dem planerischen Aufwand des Brandschutzes gesetzt werden.

³ Der Projektleiterin, Frau Konstanze Rübke, sowie Herrn Simon Schermuly sei an dieser Stelle herzlich gedankt. Frau Andrea Bonanomi vom Seco und Herr Philipp Kuhn vom Kanton Aargau haben auch eine substantielle Rolle in diesem Projekt gespielt. Der Bericht ist auf der Internetseite des Seco verfügbar: www.seco.admin.ch, Themen, Wirtschaftspolitik, Strukturanalysen und Wirtschaftswachstum, Standardkostenmodell.

Tabelle 1

Welche Ebene ist verantwortlich für die Informationspflichten im Brandschutz?

| | Vorschrift | Anzahl Informationspflichten |
|--|--|------------------------------|
| Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen (VKF) | Brandschutznorm und Brandschutzrichtlinien | 62 |
| Verband Schweizerischer Errichter von Sicherheitsanlagen (SES) | Technische Richtlinien | 27 |
| Kanton Aargau | Brandschutzgesetz und Verordnung | 17 |
| Kanton Luzern | Gesetz und Verordnung über den Feuerschutz | 13 |
| Kanton St.Gallen | Gesetz und Vollzugsverordnung über den Feuerschutz | 18 |

Quelle: Wallart, Zatti / Die Volkswirtschaft

Tabelle 2

Gesamtbelastung nach Regulierungsebene

| Regulierungsebene | Administrative Belastung (in CHF) | | |
|---|-----------------------------------|-----------|-----------|
| | Aargau | Luzern | St.Gallen |
| Kantonale Vorschriften | 679 217 | 352 363 | 992 910 |
| VKF-Brandschutzrichtlinien | 645 169 | 541 958 | 638 347 |
| SES-Technikpapiere | 217 101 | 375 086 | 484 887 |
| Gesamt | 1 550 487 | 1 269 407 | 2 116 145 |
| Anzahl Unternehmen im Kanton | 23 022 | 13 320 | 19 167 |
| Durchschnittliche administrative Belastung pro Unternehmen (in CHF) | 67.3 | 95.3 | 110.4 |

Quelle: Wallart, Zatti / Die Volkswirtschaft

Tabelle 3

Die drei teuersten Informationspflichten pro Kanton

| Informationspflicht | Administrative Belastung (in CHF) | | |
|---|-----------------------------------|---------|-----------|
| | Aargau | Luzern | St.Gallen |
| Führen eines Kontrollbuches für Sicherheitsbeleuchtung und Stromversorgung | 447 871 | 260 390 | 374 962 |
| Kooperation bei der Durchführung der kantonalen Abnahmekontrolle | 318 237 | 204 216 | |
| Gesuch zur Erteilung einer kantonalen Brandschutzbewilligung für die Errichtung, den Umbau oder die Änderung von Bauten, Einlagen und Einrichtungen | 115 115 | | |
| Kooperation bei der Abnahmekontrolle von neuen oder geänderten Blitzschutzanlagen | | | 270 036 |
| Führen eines Kontrollheftes für Brandmeldeanlagen (Anlagenbetreiber) | | 182 273 | 246 850 |

Quelle: Wallart, Zatti / Die Volkswirtschaft

Der Kanton St.Gallen weist die höchsten administrativen Belastungen aller drei Kantone auf (siehe *Tabelle 2*). Die Unterschiede in den Belastungen ergeben sich insbesondere aus den unterschiedlichen Fallzahlen. Auch wenn die absoluten administrativen Belastungen ins Verhältnis zu der Anzahl der Unternehmen in den Kantonen gesetzt werden, liegen die Belastungen je Unternehmen im Kanton St.Gallen am höchsten.

Die kostenintensivste Pflicht in den drei Kantonen ist das Führen eines Kontrollbuches für die Sicherheitsbeleuchtung und Stromversorgung (siehe *Tabelle 3*). Diese Informationspflicht verursacht bereits ca. 18% der Gesamtbelastungen im Kanton St.Gallen, ca. 20% der Belastungen im Kanton Luzern und knapp 30% im Kanton Aargau. Begründet wird dies durch die hohe Fallzahl, die zwischen 130 000 und 220 000 liegt. Die Stückkosten sind mit ca. 2 Franken als gering einzustufen.

Qualitative Befragung und Optimierungsvorschläge

Zusätzlich zur Erhebung der Prozesse und Zeitwerte wurden im Rahmen der Interviews qualitative Aspekte beleuchtet. Dabei wurden allgemeine Fragen zur administrativen Belastung und zum Brandschutz gestellt. Der Fokus der Fragen lag auf möglichem Verbesserungspotenzial.

Die administrative Belastung im Bereich des Brandschutzes ist als gering einzustufen. Die anfallenden Kosten werden von den Akteuren nicht als Belastung empfunden. Diese werden aufgrund des hohen Gefahrengrades als notwendig erachtet.

Im Hinblick auf die Optimierung zeigt sich, dass sich ein Grossteil der im Rahmen der Untersuchung zusammengetragenen Optimierungsvorschläge auf materielle Anforderungen und Vollzugsaspekte bezieht:

- Von den Planern im Kanton Aargau wird als Manko betrachtet, dass die Gesuchsformulare für die Brandschutzbewilligung nicht über das Internet bezogen werden können, sondern bestellt werden müssen. Als gutes Praxisbeispiel kann in diesem Kontext der Online-Dienst zur Konfiguration des Baugesuchs in St.Gallen angeführt werden, der es erlaubt, die benötigten Gesuchsformulare individuell zusammenzustellen.
- Die VKF-Vorschriften werden in regelmässigen Abständen überarbeitet; eine systematische Bekanntgabe der Änderungen durch die Kantone oder andere gibt es offenbar nicht überall. Grosse Rechtsunsicherheit besteht auch, wenn die EU neue Produkt- oder Installationsnormen erlässt.
- Insgesamt wurde die Gebäudeversicherung aller drei Kantone von den befragten Planern als hilfsbereit und kooperativ beschrieben und die Zusammenarbeit als positiv bewertet. Etwas kritischer waren Einzelrückmeldungen von Anlagenfirmen, in denen die fehlende Kooperationsbereitschaft der Gebäudeversicherung bezüglich Fragen zur Auslegung und zum

Kasten 1

Beispiel Sprinkleranlagen: Welche Kosten wurden gemessen?

Typische administrative Arbeiten (*Informationspflichten*) im Bereich Sprinkleranlagen sind das Einreichen eines Sprinkleranlagenprojekts zur Genehmigung, das Führen eines Kontrollbuches, die Kooperation bei der periodischen Kontrolle von Sprinkleranlagen, die Meldung der zehnjährigen Überprüfung der Sprinkleranlage oder die Vorlage des Installationsattests einer Anlage. Für Sprinkleranlagen besteht z.B. die Anmeldung aus den ausgefüllten Formularen «Vorabklärung» und «Anmeldung». Zudem sind die hydraulischen Berechnungen sowie die Schnitt- und Fassadenpläne mit einzureichen. Etwa die Hälfte des Zeitaufwands entfällt auf das Plotten/Kopieren und Falten der Pläne. Die Sprinkleranlagenanmeldung ist fünffach zu verschicken: neben der Gebäudeversicherung erhalten die Fachstelle, die Ortsfeuerwehr, die Wasserversorgung und der Anlagenbetreiber eine Ausfertigung. Neben einem höheren zeitlichen Aufwand führt dies zu höheren Portokosten.

Inhaltliche (materielle) Pflichten, die im Rahmen dieser SKM-Messung *nicht* gemessen werden, sind z.B. die Entwicklung des Sprinkleranlageprojektes, die Installation und der Unterhalt der Anlage und der Sprinklerzentrale sowie der Lohn des Sprinklerwarts. Die Kontrollen und Instandhaltungsarbeiten sind inhaltliche Pflichten, aber die Dokumentation dieser Arbeiten (Kontrollbuch) ist eine Informationspflicht. Die Klagen der Unternehmen über die administrative Belastung unterscheiden aber nicht immer zwischen Informationspflichten und inhaltlichen Pflichten.

Verständnis rechtlicher Grundlagen bemängelt wurde.

- Ein Thema, das von vielen Gesprächspartnern aus unterschiedlichen Perspektiven aufgeworfen wurde, ist die Brandschutzexpertise der einzelnen Akteure, die häufig als nicht ausreichend und verbesserungsbedürftig erachtet wird. Von den Planern wurde insbesondere auf das teilweise ungenügende Fachwissen auf kommunaler Ebene, insbesondere in kleineren Gemeinden, hingewiesen. Anders herum haben die Gebäudeversicherungen ange-regt, die brandschutzrechtliche und -technische Fachkompetenz der Planer zu verbessern und in diesem Bereich mehr in Aus- und Fortbildung zu investieren.
- Eine Optimierung, die sich positiv auf die administrativen Kosten auswirkt, ist der Vorschlag, ein Webportal einzurichten, das die verschiedenen Formulare und Atteste gebündelt auf einer Internetseite anbietet. Dies wäre ein erster Schritt zur Digitalisierung der Prozesse. Es würde den Aufwand dahingehend ändern, dass Akteure keine Formulare mehr suchen oder bestellen müssten. Zudem wäre die digitale Bearbeitung einfacher.

Als grösstes Problem werten die Anlagen-errichter die zwischen den Kantonen in Teilen unterschiedliche Interpretation der VKF-Richtlinien, die zu Vollzugsunterschieden führt. Nach dem Empfinden der Anlagenfirmen verlangt jeder Kanton etwas anderes. Eine in Luzern errichtete und abgenommene Anlage ist nicht zwingend auch in St.Gallen abnahmefähig. Hier passt das Sprichwort «Es

brennt in jedem Kanton anders». Für die Anlagenfirmen, die häufig in der gesamten Schweiz oder zumindest in mehreren Kantonen aktiv sind, führt dies zu grosser Unsicherheit und dazu, sich auf den entsprechenden Kanton einstellen zu müssen. Daher wäre die einheitliche Auslegung der gesetzlichen Vorschriften im Bereich des Vollzuges die dringendste Optimierung.

Fazit

Kosten aus den Informationspflichten des Brandschutzes sind für Unternehmen im Verhältnis zu den inhaltlichen Pflichten klein. Die wiederholten Klagen der Unternehmen beziehen sich demzufolge nicht auf die administrative Belastung, sondern auf den planerischen Aufwand und den Vollzug des Brandschutzes. Ein mögliches Optimierungspotenzial betrifft somit vielmehr die *materiellen* Vorschriften in den VKF- und SES-Regulierungen sowie deren Auslegung in den Kantonen.

Das SKM erlaubt eine detaillierte Messung der administrativen Kosten sowie die klare Zuweisung der Verantwortlichkeiten für die Informationspflichten zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen (siehe dazu *Tabelle 1* und *Tabelle 2*). Die Methode ist aber auch aufwändig. Wenn das Ziel nicht die Messung oder ein Benchmarking der Kosten zwischen den Kantonen ist, sondern nur die Optimierung der Prozesse, können weitere Methoden (z.B. Benchmark mit Prozessanalyse, -vergleichen und Unternehmensbefragungen) in Betracht gezogen werden. ■

Ihr Eventhotel ganz oben am Zürichsee

www.seedamm-plaza.ch

| | | | | |
|---|---|---|--|---|
| MEETING | HOTEL | RESTAURANT | CASINO | EVENTDOME |
|  |  |  |  |  |



SEEDAMM
PLAZA
KONGRESSE HOTEL SEMINARE

SEEDAMMSTRASSE 3, CH-8808 PFÄFFIKON SZ, TELEFON +41 55 417 17 17
FAX +41 55 417 17 18, info@seedamm-plaza.ch, www.seedamm-plaza.ch