

# Darf es ein bisschen mehr Regulierung sein?

Reglementierungsflut und überbordende Bürokratie? Nicht weniger oder mehr, sondern die richtigen Regeln sind gefragt. Das ist leicht gesagt, doch offenbar schwierig umzusetzen.



Matthias Forster  
Geschäftsführer Infra Suisse

Die Regulierung gehört zur Bauwirtschaft wie der Deckel zum Topf. Die Liebe zu Regeln und Vorschriften scheint innig zu sein, und gleichzeitig ist die Abscheu gross. So wollen wir in der Bauwirtschaft möglichst jedes Detail vorab geregelt, jeden Prozess beschrieben und jede Verantwortung zugewiesen haben. Klare Grenzen werden zwischen richtig und falsch, erlaubt und verboten gefordert. Wo ein Bereich nicht eindeutig geregelt oder gar umstritten ist, wird der Ruf nach Norm und Regulierung laut.

Handumkehrt fordern wir mehr Freiheit, mehr Spielraum. Beklagt werden Überregulierung, Bürokratisierung und Juristerei. Mehr Augenmass und ge-

sunder Menschenverstand seien in unserer Branche nötig. Und das Fehlen von Unternehmergeist und Rückgrat wird beklagt.

Was hat es auf sich mit der Hassliebe der Bauwirtschaft zur Regulierung? Was wollen sie wirklich, die Bauunternehmen und Bauherren? Klare Rezepte oder mehr Spielraum?

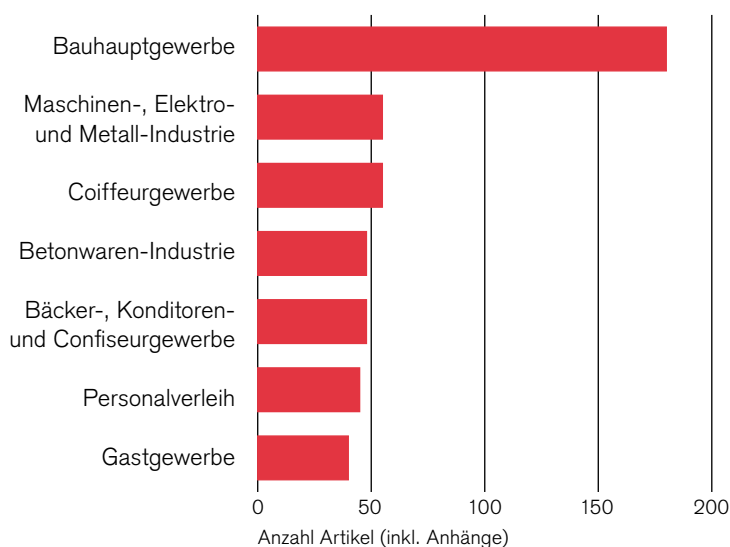
### **Weniger regulieren wollen, aber das Gegenteil tun**

Überregulierung verursacht Kosten in den Firmen und den öffentlichen Verwaltungen und schadet so der Wirtschaft. Wirtschaftsverbände und sämtliche bürgerlichen Parteien haben sich den Kampf gegen die Regulierungsflut und Bürokratisierung auf die Fahne geschrieben. Sie haben zusammen nicht wenig Einfluss auf die politischen Entscheide in unserem Land. Mit welchem Effekt? Allein das Bundesrecht wächst jedes Jahr um mehrere tausend Seiten. Und ob die Regulierungen auf kantonaler und kommunaler Ebene weniger sind, darf bezweifelt werden.

Tatsächlich ist das Bauen besonders stark reguliert. Dem Staat allein die Schuld dafür in die Schuhe zu schieben, wäre falsch. Von den geschätzten 400000 Artikeln, die uns vorschreiben,

wie gebaut werden muss, stammen 10 bis 20 Prozent von unseren eigenen Normenorganisationen. Die Baubranche reguliert sich offenbar gerne. Das zeigt sich auch bei unserem Landesmantelvertrag. Während die meisten Branchen in ihren GAV mit rund 50 Artikeln auskommen, braucht das Bauhauptgewerbe dafür fast viermal mehr.

### Umfang gesamtschweizerischer Gesamtarbeitsverträge im Vergleich



Sich Gedanken über die Regulierungskosten zu machen, ist legitim und nötig. Leider bleibt die Forderung nach weniger Regulierung oft nicht mehr als ein Lippenbekenntnis. Wir kommen um die unangenehme Frage nicht herum: Wieso tun wir uns das als Staat oder Branche an? Was bezwecken oder erreichen wir mit einer starken Regulierung?

### Regeln schaffen ist schwierig, sie umzusetzen noch schwieriger

Wer sich Gesetze und Regeln ausdenkt, tut das in den meisten Fällen

mit guter Absicht. Man will einen Missstand beseitigen, Klarheit schaffen oder Missbrauch verhindern. Gute Regeln zu schaffen, ist eine Kunst. Nicht umsonst befassen sich Heerscharen von Fachleuten, Beamten, Juristen, Politikern und Vertretern von Interessengruppen mit einem Gesetz, bevor es in Kraft tritt. Damit ist die Arbeit aber nicht getan. Vom Landesmantelvertrag oder Bundesgesetz und interkantonalen Vereinbarung über das Beschaffungswesen: Oft steckt der Teufel nicht im Detail, sondern im Vollzug.

Dies zeigte sich beispielsweise an den neuen Vorschriften der SBB zu den Sicherheitsausbildungen von Baustellenpersonal. Sie wurden mit dem Ziel eingeführt, die Sicherheit des Personals auf den Baustellen zu verbessern. Sie haben stattdessen – zumindest ausserhalb der Baustelle – viel Unsicherheit verursacht. In Kraft gesetzt wurden die neuen Regeln per 1. Januar 2016. Diejenigen, die sie innerhalb wie ausserhalb der SBB umzusetzen haben, wurden offenbar nicht um ihre Einschätzung gefragt. Entsprechend schwierig gestaltet sich jetzt der Vollzug. Für die Bauunternehmer entwickeln sich die Vorschriften zu einem ernsthaften Problem. Die Spitze von SBB Infrastruktur hat Infra Suisse Verbesserungen in Aussicht gestellt. Man wird sich der Sorgen der Bauwirtschaft annehmen und nun gemeinsam nach Lösungen suchen. Das freut uns. Wir hoffen, demnächst Ergebnisse präsentieren zu können. Denn in einem Punkt sind sich SBB und Bauunternehmen einig: Die Sicherheit hat höchste Priorität.

Regeln geben das Gefühl von Sicherheit, aber nicht immer mehr Sicherheit. Bei Unsicherheit ist das Bedürf-

nis nach Information und klaren Regeln am grössten. Ein Bauunternehmer, der sich um einen Auftrag bemüht, will darum möglichst klar und bald wissen: Was will der Bauherr konkret? Wie ist das mit dem Ausschlusskriterium genau gemeint? Bin ich mit meinem Preis überhaupt wettbewerbsfähig?

Der Informationsbedarf der Bauunternehmen wird im besten Fall in den Fragen gerunden gestillt. Danach sollte klar sein, was gilt. Ist dies nicht der Fall, drohen Angebote einzugehen, die auf blossen Annahmen beruhen. Bauherren und ihre Vertreter sorgen aus eigenem Interesse möglichst früh und umfassend für klare Verhältnisse. Sie tun das, indem sie für widerspruchsfreie und vollständige Ausschreibungsunterlagen sorgen, Zuständigkeiten klar regeln und sämtliche Risiken offen darlegen. Das ist schwierig, doch es lohnt sich. Wird verantwortungsvoll projektiert, schafft dies Sicherheit in der Submissionsphase und die Verlässlichkeit der angebotenen Preise steigt. Eine seriöse Planung hat zudem einen angenehmen Nebeneffekt: Dem ruinösen Preiswettbewerb wird Einhalt geboten.

Regulierung schafft tatsächlich Sicherheit. Zweifelsohne. Es ist jedoch ein Irrtum zu glauben, dass die Sicherheit dort am höchsten ist, wo am meisten reguliert ist. Der Grenznutzen der Regulierung nimmt ab. Bauunternehmen kennen diesen Effekt. Hier ein paar aktuelle Probleme mit der Regulierung im Infrastrukturbau:

- Die Zahl der Dokumente, die eine Bauunternehmung bei einer öffentlichen Ausschreibung zu berücksichtigen hat, ist enorm. Eine Vereinheitlichung bei den gesetzlichen Grundlagen ist ein wichtiger Beitrag.

Angesichts der Regulierungsfülle im Baualltag mute sie jedoch an wie der Tropfen auf den heissen Stein. Wie die Ausschreibung zum Ausbau der Nordumfahrung Zürich zeigt: Das Projekt umfasst knapp 700 Dokumente. Dazu kommen rund 800 weitere Unterlagen wie Leitfäden, Handbücher oder Ausführungsbestimmungen des ASTRA, die ebenfalls zu berücksichtigen sind. Von SIA und VSS gelten weitere 1400 Normen. In der Summe sind es also fast 3000 Dokumente, die relevant sein können. Wer kann diese Fülle beherrschen?

- Die Anzahl der Vorschriften und Regeln ist ein Problem, schwieriger ist es allerdings, wenn sie sich widersprechen. Arbeitsgesetz, Landesmantelvertrag oder Lärmschutzverordnung mit dem Werkvertrag samt Bauprogramm und Kostenvorgabe unter einen Hut zu bringen, gleicht der Quadratur des Kreises. Was die Infrastrukturbauer heute zu leisten haben, grenzt manchmal regelrecht an ein organisatorisches Wunder.
- Mit Besorgnis stellen wir fest, dass immer mehr private und städtische Werkseigner von Bauunternehmen verlangen, dass sie ihr Baustellenpersonal in Kurse schicken. Dort sollen sie sich für Arbeiten im Graben- und Werkleitungsbau qualifizieren. Diese Kurse werden gar als Eignungskriterien herangezogen. Wenn Mitarbeitende bald für jede Tätigkeit bei jedem Bauherrn eine eigene Schulung absolvieren müssen, schränkt dies den freien Wettbewerb enorm ein und belastet die Unternehmen administrativ und finanziell. Solche Kurse sind unnötig: Die Schweizer Strassenbauer sind gut ausgebildet.

## **Regeln schützen nicht vor Verantwortung**

Normen und Regeln vermitteln das Gefühl, alles richtig gemacht zu haben, und die Gewissheit, sollte es anders kommen als geplant, nicht dafür belangt zu werden. Solange man sich an eine Norm hält, bewegt man sich rechtlich auf sicherem Terrain. So zumindest eine weitverbreitete Meinung, nicht nur in der Bauwirtschaft. Der Bau – der Infrastrukturbau ganz besonders – ist naturgemäss mit Unsicherheiten behaftet. Geologie und Wetter entscheiden oft über den Fortschritt und Erfolg eines Projektes. Sie lassen sich nie vollständig kontrollieren. Dementsprechend nahe liegen Chancen und Risiken beieinander. Um Chancen zu nutzen und Risiken zu minimieren, braucht es gewisse Freiheiten.

Wer unabhängig von Regeln und Vorgaben agieren will und kann, muss Rechenschaft über sein Tun ablegen. Freiheit bringt also Verantwortung. Im Umkehrschluss ist Freiheit nur dort möglich, wo jemand Verantwortung trägt. In unserer Branche herrscht der Eindruck, dass immer weniger bereit sind, Entscheide zu fällen und die Konsequenzen daraus zu tragen. Man verstecke sich, so der Vorwurf, hinter Gremien und komplexen Entscheidungsstrukturen.

Erfreulich sind Beispiele, die das Gegenteil beweisen: Bauherren, die bei der Vergabe nicht per se den Weg des tiefsten Preises gehen. Planer, die sich gegen den Amtsvorschlag und für den Erfolg des Projektes einsetzen. Bauunternehmen, die Schwächen in einem Projekt nicht partout zum eigenen Vorteil nutzen. Solches Verhalten ist schön, leider oft nur in einer Posi-

tion der Stärke möglich. Oder in einem kooperativen Vertragsmodell wie etwa der Projektallianz.

Ein wichtiger Schritt zu mehr Freiheit in unserer Branche war die Schaffung der beiden Fonds für Strassen und Schienen. Dank ihrer langfristigen Perspektive geben sie grundsätzlich mehr Verlässlichkeit. Diese Vorteile gilt es von den Bauherren zu nutzen: vom ASTRA im Nationalstrassennetz, den Kantonen und Regionen im Agglomerationsverkehr und den Bahnunternehmen im Schienennetz. Diese Vorteile dürfen jetzt nicht wieder politisch verspielt werden. Die Mitglieder des eidgenössischen Parlaments, besonders die bürgerlichen, müssen dafür sorgen, dass das ASTRA die ihm übertragenen Aufgaben erfüllen kann. Es braucht dafür die notwendigen personellen Ressourcen.

## **Man kann nicht alles regulieren**

Wie handle ich gut? Wie handle ich richtig? Schon seit Jahrtausenden befassen sich Philosophen mit dieser Frage. Immanuel Kant, ein deutscher Philosoph der Aufklärung, hat seine Erkenntnis darüber in seinem berühmten kategorischen Imperativ formuliert: Handle nach dem Grundsatz, den du dir als allgemeines Gesetz wünschst. Das heisst nicht, dass jeder Grundsatz Gesetz werden muss. Genauso wenig, wie nicht jeder Misserfolg, jede Übertretung, jeder Unfall oder Vorfall zwangsläufig in eine neue Regelung, ein neues Gesetz, eine neue Norm oder einen neuen Vertragsbestandteil münden muss.

Man kann nicht alles regulieren.