



Bern, 18.03.2022

---

# **Den Wildwuchs und den Wirrwarr bei den Regeln der Baukunde beenden**

Bericht des Bundesrates

in Erfüllung des Postulates 19.3894 Flach vom  
21. Juni 2019

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Summary / Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>Die Anliegen des Postulats</b> .....	<b>4</b>
<b>2.2</b>	<b>Rechtliche Einordnung</b> .....	<b>4</b>
<b>2.3</b>	<b>Wirtschaftlicher Kontext des Postulats</b> .....	<b>4</b>
<b>2.4</b>	<b>Gliederung des Berichts des Bundesrates</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Übersicht und Wirkungsweise der Vollzugshilfen im Bauwesen</b> .....	<b>7</b>
<b>3.1</b>	<b>Einführung</b> .....	<b>7</b>
3.1.1	Allgemeine Ausgangslage.....	7
3.1.2	Gesetzliche Regelungen und Vollzugshilfen.....	7
3.1.3	Definition von Vollzugshilfen.....	8
3.1.4	Vier Kategorien von Vollzugshilfen .....	9
<b>3.2</b>	<b>Übersicht über die Vollzugshilfen</b> .....	<b>10</b>
3.2.1	Vollzugshilfen aus behördlicher Quelle.....	10
3.2.2	Vollzugshilfen aus öffentlich-rechtlicher oder privater Quelle mit staatlichem Auftrag .....	14
3.2.3	Technische Normen .....	15
3.2.4	Vollzugshilfen aus privater Quelle .....	16
<b>3.3</b>	<b>Wirkungsweise der Vollzugshilfen</b> .....	<b>19</b>
3.3.1	Allgemeine Einordnung .....	19
3.3.2	Konkrete Problemstellen .....	20
<b>3.4</b>	<b>Schlussfolgerungen</b> .....	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>Lösungsansätze für eine verbesserte Koordination</b> .....	<b>22</b>
<b>4.1</b>	<b>Allgemeine Überlegungen</b> .....	<b>22</b>
4.1.1	Gesetzliche Grundlage.....	25
4.1.2	Verfassungsgrundlage .....	25
<b>4.2</b>	<b>Bewertungskriterien für die einzelnen Lösungsansätze</b> .....	<b>26</b>
<b>4.3</b>	<b>Lösungsansätze</b> .....	<b>27</b>
4.3.1	Beibehaltung des Status quo («Nulloption»).....	27
4.3.2	Minimale Massnahmen .....	28
4.3.3	Registrierung mit Faktencheck und Kategorisierung sowie Zurückweisung der Vollzugshilfen.....	29
4.3.4	Umfassende Regulierung durch eine staatliche Stelle.....	30
4.3.5	Rahmenbedingungen für die Koordination von Vollzugshilfen im Bauwesen festlegen .....	31
<b>5</b>	<b>Bevorzugter Lösungsansatz</b> .....	<b>34</b>
<b>6</b>	<b>Ausblick</b> .....	<b>34</b>
<b>7</b>	<b>Schlussfolgerungen / Empfehlung</b> .....	<b>35</b>

# 1 Summary / Zusammenfassung

Der Bundesrat legt in Erfüllung des Postulats 19.3894 Flach vom 21. Juni 2019 den nachfolgenden Bericht vor. Der Postulatstext lautete:

*«Der Bundesrat wird beauftragt, eine Übersicht und einen Bericht über die Vollzugshilfen öffentlicher und privater Akteure im Planungs- und Bauwesen zu erstellen und deren Wirkung zu überprüfen. Weiter ist aufzuzeigen, wie der Bund künftig eine verbesserte Koordination der verschiedenen technischen Regelungen und der dahinterstehenden Akteure im Planungs- und Bauwesen sicherstellt.»*

Zur Begründung führt Nationalrat Flach die immer höheren Kosten an, die durch die Vielzahl von technischen Regeln verursacht werden.

Gegenwärtig erarbeiten Akteurinnen und Akteure im Bausektor auf unterschiedlichen Ebenen fortlaufend technische Regeln und Vollzugshilfen. Die Akteurinnen und Akteure stammen aus dem privaten und öffentlichen Sektor. Akteurinnen und Akteure aus dem privaten Sektor erarbeiten Vollzugshilfen mit und ohne Mandat. Diese technischen Regeln haben verschiedene Ziele und Funktionen. Eine staatliche Lenkung dieses Marktes für technische Informationen besteht derzeit nicht.

Es steht den verschiedenen privaten und staatlichen Akteurinnen und Akteuren frei, alle Arten von technischen Regeln und Vollzugshilfen zu erstellen und zu veröffentlichen. Für die Anwendenden besteht die Schwierigkeit, dass die «guten», «sinnvollen», «widerspruchsfreien» Vollzugshilfen nur noch mit viel Aufwand von den aus Sicht der Praxis «weniger guten», «weniger sinnvollen», «widersprüchlichen» unterschieden werden können. Dadurch entsteht bei den Anwendenden ein Bild des «Wirrwarrs» und «Wildwuchses». Dabei sind es weniger die Vollzugshilfen der staatlichen Akteurinnen und Akteure als vielmehr jene der privaten, die den Anwendenden Schwierigkeiten bereiten. Durch die Anwendung von z.T. überflüssigen Vollzugshilfen steigen auch die Kosten der Bauherrinnen und Bauherren wie auch der Bauwirtschaft stetig an. Durch die Vielzahl, dem Nebeneinander und der Überlappung der Vollzugshilfen ist unklar, was Stand der Technik oder anerkannte Regel der Baukunde ist.

Heute wird eine Vielzahl der Vollzugshilfen und technischen Normen durch Expertinnen und Experten in nebenamtlicher Tätigkeit erarbeitet, dies teilweise auch in der Freizeit. Dieses bestehende Milizsystem der Normenerarbeitung gerät jedoch immer stärker unter Druck. Es lassen sich immer weniger solche Expertinnen und Experten finden, die diese wichtige Tätigkeit der Erarbeitung technischer Normen langfristig weiterführen wollen bzw. können.

Aus diesen Gründen wurden verschiedene Lösungsansätze geprüft, wie der zunehmend unübersichtlichen und komplexen Situation bei den Vollzugshilfen entgegengewirkt werden könnte. Dabei hat sich gezeigt, dass eine entsprechende Lenkungswirkung am zielführendsten mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen zu erreichen wäre. Dabei wären gesetzliche Anforderungen vor allem an die Erstellung von Vollzugshilfen festzulegen, damit diese als Stand der Technik oder anerkannte Regel der Baukunde bezeichnet werden könnten. Die Erarbeitung von Vollzugshilfen stünde damit weiterhin allen privaten und staatlichen Akteurinnen und Akteuren offen. Gleichzeitig könnte die Qualität der Vollzugshilfen aber auch die Gesamtsituation bei den Vollzugshilfen verbessert werden.

Die weiteren geprüften Lösungsansätze haben sich als weniger geeignet herausgestellt. Durch die Belassung des Status quo würde die Anzahl der Vollzugshilfen nur weiter unkontrolliert zunehmen.<sup>1</sup> Auch die Einführung einer Registrierung der Vollzugshilfen bei einer zentralen Stelle hätte nicht den gewünschten Lenkungseffekt, da damit die gewünschte Koordination nicht nachhaltig sichergestellt werden könnte.<sup>2</sup> Gleiches gilt für eine Registrierung mit Faktencheck und Kategorisierung der technischen Regeln und Vollzugshilfen einschliesslich deren Zurückweisungsmöglichkeit. Hier bestünde die zusätzliche Schwierigkeit darin, dass der Staat nachträglich alle Vollzugshilfen ressourcenaufwändig auf ihren Inhalt hin kontrollieren müsste.<sup>3</sup> Eine umfassende Regulierung durch eine staatliche Stelle schliesslich

---

<sup>1</sup> Vgl. Ziff. 4.3.1 Beibehaltung des Status quo («Nulloption»).

<sup>2</sup> Vgl. Ziff. 4.3.2 Minimale Massnahmen.

<sup>3</sup> Vgl. Ziff. 4.3.3 Registrierung mit Faktencheck und Kategorisierung sowie Zurückweisung der Vollzugshilfen.

hätte nicht nur die totale Abkehr vom bisherigen System zur Folge, sondern würde die Akteurinnen und Akteure in ihrer Wirtschaftsfreiheit unverhältnismässig einschränken. Zudem verfügt der Staat nicht über das nötige Expertenwissen, um sämtliche Vollzugshilfen im Bauwesen erarbeiten zu können.<sup>4</sup>

Um für die verschiedenen Ziele des Postulats eine Lenkungswirkung zu erreichen und um gleichzeitig dem Markt für technische Informationen die notwendige Freiheit und Innovationsmöglichkeit zu belassen, schlägt der Bundesrat vor, eine bundesgesetzliche Rechtsgrundlage zu schaffen, entweder an geeigneter Stelle in einem bestehenden oder allenfalls in einem neu zu schaffenden Bundesgesetz (wie bspw. in einem «Standardisierungsgesetz für das Bauwesen»).

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Die Anliegen des Postulats

Gemäss der Begründung zum Vorstoss verursachen technische Regeln wie Vollzugshilfen erhebliche Kosten, vor allem sei die Summe aller Vollzugshilfen ein Kostentreiber. Gesetze an sich und auch technische Normen seien dabei nicht das Hauptproblem. Diese seien häufig knapp und kompakt gehalten und bauten im Hinblick auf die Auslegung oder «Lückenfüllung» im Vollzug auf die Eigenverantwortung der Akteurinnen und Akteure wie beispielsweise der Planenden. In der Praxis würden jedoch aus Angst vor eventuellen haftungsrechtlichen oder finanziellen Konsequenzen weitere Vollzugshilfen, Richtlinien, Checklisten und Ausführungsbestimmungen erarbeitet, um (vermeintliche) Lücken zu schliessen. Dadurch sei ein zunehmender Wildwuchs an technischen Regeln im Baubereich festzustellen, der über das anerkannte Normenwerk hinausgeht.

Gemäss den Aussagen verschiedener im Bauwesen tätiger Expertinnen und Experten wird den Vollzugshilfen nicht per se eine schlechte Wirkung zugeschrieben. Einige seien durchaus sehr hilfreich, wenn sie der Festlegung allgemeingültiger Standards und damit der Gewährleistung der Bauwerks- sowie der Rechtssicherheit dienen. Vollzugshilfen geben den Anwendenden somit eine gewisse Sicherheit bei der Umsetzung von Regeln im Baubereich. Konkret bestehe heute jedoch das Problem einer grossen Unübersichtlichkeit von Vollzugshilfen und einer mangelhaften Koordination.

Zudem können insbesondere Vollzugshilfen staatlicher Akteurinnen und Akteure auch bei der Gesetzesauslegung zweckmässig sein und in manchen Fällen dienen sie als Grundlage für eine spätere Gesetzesrevision.

### 2.2 Rechtliche Einordnung

Die Anliegen des Postulats betreffen Kompetenzen auf verschiedenen föderalen Ebenen. Diese föderale Ordnung und die verfassungsmässigen Kompetenzen im Bauwesen sollen nach Auffassung des Bundesrates nicht verändert werden. Andererseits soll die Bundeskompetenz genutzt werden, um die Anliegen des Postulats umsetzen und die Gesamtsituation der Vollzugshilfen verbessern zu können. Während die Gesetzgebungskompetenz für die Erstellung von Bauwerken und den Einbau von Bauprodukten bei den Kantonen und Gemeinden liegt (kantonale Baugesetze, Gemeindebauverordnungen), ist der Bund für die gesamtwirtschaftlichen Aspekte des Bauens zuständig, wie beispielsweise für die Regelungen zum Inverkehrbringen von Bauprodukten auf dem Schweizer Markt.<sup>5</sup> Das Postulat hat die technischen Regeln im Bauwesen insgesamt im Blick.

### 2.3 Wirtschaftlicher Kontext des Postulats

Die Anliegen des Postulats stehen in einem wirtschaftlichen Kontext. Das Postulat setzt voraus, dass das Angebot an technischen und rechtlichen Regeln für die Bauwirtschaft in der Praxis aus für die Regelanwendenden «sinnvollen», «nutzbaren», «klaren» und «widerspruchsfreien» Vollzugshilfen bestehen sollte. Durch ein Überangebot an Regeln können die Regelanwendenden in der Praxis zunehmend

---

<sup>4</sup> Vgl. Ziff. 4.3.4 Umfassende Regulierung durch eine staatliche Stelle.

<sup>5</sup> Bundesgesetz vom 21. März 2014 über Bauprodukte (BauPG; SR 933.0).

weniger unterscheiden zwischen «guten», also «sinnvollen», «klaren» und «widerspruchsfreien» technischen Regeln und Vollzugshilfen und solchen, die das aus Sicht der Anwendenden nicht sind.

Dies bestätigt einerseits ein Bericht der Basler & Hofmann AG, der als Grundlagenstudie eine Übersicht über die Vollzugshilfen öffentlicher und privater Akteurinnen und Akteure gibt und deren Wirkungsweise analysiert. Dort wird festgestellt, dass die Anzahl der Vollzugshilfen stetig zunimmt und gleichzeitig auch die Widersprüche zahlreicher werden.<sup>6</sup> Diese Tendenz wird andererseits bestätigt durch Rückmeldungen aus verschiedenen Kreisen interessierter Stakeholder aus der Baubranche. Von diesen wurde unter anderem bemängelt, dass unter den Erarbeitenden der technischen Regeln und Vollzugshilfen Uneinigkeit herrsche über die Frage, wer für den Erlass zuständig sei und dass der Erlass solcher Vollzugshilfen teilweise für die Absicherung bzw. Durchsetzung der Interessen der regelsetzenden Akteurinnen und Akteure zweckentfremdet werde.<sup>7</sup> Dies sorge für Unklarheiten und Widersprüche, so dass der Überblick verloren gehe, was gilt und was nicht.<sup>8</sup>

Gleichzeitig besteht jedoch die Erwartungshaltung der Regelanwendenden, dass die regelsetzenden Akteurinnen und Akteure – und unter diesen insbesondere die Normenorganisationen – weiterhin für «gute Regeln» in Form von «praxistauglichen», «sinnvollen», «klaren» und «widerspruchsfreien» technischen Regeln sorgen. Die Marktwirtschaft verfügt laut dem Bericht der Basler & Hofmann AG mit dem international anerkannten Normungsprozess bereits über einen sehr gut funktionierenden und allgemein anerkannten Standardisierungsprozess, der innovative technische Regeln hervorbringt.<sup>9</sup>

Eine weitere Entwicklung kommt hinzu: Die Normenorganisationen sorgen heute für «gute Regeln» unter Zuhilfenahme des in der Vergangenheit sehr erfolgreichen Milizsystems: Technische Expertinnen und Experten erarbeiten in europäischen und nationalen Gremien technische Normen und erhalten grundsätzlich nur eine Entschädigung ihres Aufwandes. Da sich immer weniger Expertinnen und Experten finden lassen, die im Rahmen des Milizsystems Normen erarbeiten wollen, gerät die Finanzierung der Normenorganisationen unter Druck. Diese Entwicklung wurde im Rahmen der Konsultation der verschiedenen Stakeholder bestätigt.<sup>10</sup>

Zugleich wird immer lauter die Forderung erhoben, dass technische Normen bzw. «gute Regeln» für alle Nutzenden oder zumindest für ausgewählte Anspruchsgruppen (z.B. für Planende, Handwerkerinnen und Handwerker, KMU, Behörden usw.) frei zugänglich sein sollten. Diese Diskussion ist derzeit auf europäischer Ebene bereits in vollem Gange: In seinem Urteil im sogenannten James-Elliott-Verfahren hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgestellt, dass technische Normen als Teil des Rechts der Europäischen Union anzusehen sind.<sup>11</sup> Gemäss eines interpretierenden Urteils des Gerichts der Europäischen Union zum James-Elliott-Urteil bedeutet dies jedoch nicht, dass ein freier und unentgeltlicher Zugang der Öffentlichkeit zu den Normen gewährleistet werden muss.<sup>12</sup> Da der Verkauf von Normen ein wesentlicher Bestandteil des Wirtschaftsmodells aller Normenorganisationen ist, würde ein freier und unentgeltlicher Zugang zu Normen dieses Wirtschaftsmodell in Frage stellen, wodurch die Erarbeitung neuer Normen gefährdet werden könnte.<sup>13</sup> Auch wenn diese Diskussion die Schweiz noch

---

<sup>6</sup> Wegmann Matthias et al., Gesetzesvollzug im Bauwesen, Übersicht zu Regulierungen und Wirkungsanalyse, Zürich, 2021, Ziff. 8.3, S. 47; Ziff. 10, S. 52 (noch nicht veröffentlicht).

<sup>7</sup> Informelle Konsultation der Bauwirtschaft vom 04.05.2021, informelle Konsultation der Mitglieder der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren KBOB vom 22.03.2021.

<sup>8</sup> Informelle Konsultation der Mitglieder der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren KBOB vom 22.03.2021.

<sup>9</sup> Wegmann et al., a.a.O., Ziff. 9, S. 50 (noch nicht veröffentlicht).

<sup>10</sup> Informelle Konsultation der Bauwirtschaft vom 04.05.2021, informelle Konsultationen der Normenorganisationen VSS, SIA und SNV vom 23.11.2020, 25.11.2020 und vom 26.01.2021.

<sup>11</sup> Urteil des EuGH vom 27. Oktober 2016 C-613/14 James Elliott Construction Limited gegen Irish Asphalt Limited, Randnr. 40.

<sup>12</sup> Urteil des EuG vom 14. Juli 2021 T-185/19 Public.Resource.Org, Inc. und Right to Know CLG gegen Europäische Kommission, Randnr. 54.

<sup>13</sup> Urteil des EuG vom 14. Juli 2021 T-185/19 Public.Resource.Org, Inc. und Right to Know CLG gegen Europäische Kommission, Randnr. 65.

nicht erreicht hat, gibt es hier bereits die Forderung einzelner Anspruchsgruppen, technische Normen frei und unentgeltlich zugänglich zu machen (z.B. für KMU).

Die Schweiz als Gründungsmitglied des Europäischen Komitees für Normung (Comité Européen de Normalisation CEN) hat schon früh den Nutzen internationaler Normungszusammenarbeit erkannt. Das System der europäischen Normen bietet einen klaren Rahmen für den Stand der Technik beispielsweise in der Harmonisierung von Regeln für das Inverkehrbringen von Produkten. Die herstellenden Betriebe profitieren hier von technischen Methoden, mit welchen sich die Übereinstimmung von Produkten mit den Anforderungen der Rechtsvorschriften der Europäischen Union (EU) an diese Produkte nachweisen lässt.<sup>14</sup>

All diese Entwicklungen führen mittelfristig dazu, dass in einigen Jahren die Normenorganisationen ihrem Auftrag nicht mehr gerecht werden können. Damit können die Erwartungen der Nutzenden dieser Regeln mittelfristig nicht mehr erfüllt werden. Aus diesem Grund sollten die Antworten auf die im Postulat aufgeworfenen Fragen auch längerfristige Lösungen für diese «Umgebungsprobleme» anbieten. Dies schliesst insbesondere auch die Frage der Finanzierungsmöglichkeiten für «gute Regeln» bei der Normenerarbeitung mit ein.

Schliesslich bietet die Koordination und Reduktion der Anzahl der Vollzugshilfen längerfristig auch Sparpotenzial in Bezug auf die für die Erarbeitung eingesetzten Ressourcen. Davon profitierten neben den privaten auch die staatlichen Akteurinnen und Akteure und somit indirekt auch die Steuerzahlenden. Gerade die Überregulierung, die zu nicht gerechtfertigten Mehrkosten am Bau führt, wurde von diversen Stakeholdern kritisiert.<sup>15</sup>

## 2.4 Gliederung des Berichts des Bundesrates

Im Postulatstext wird der Bundesrat beauftragt, eine Übersicht über die Vollzugshilfen im Bauwesen zu erstellen und deren Wirkung zu überprüfen. In Absprache mit dem Urheber des Postulats geht es bei der Übersichtserstellung nicht um die Darstellung einer quantitativen Übersicht der Vollzugshilfen. Gefragt ist vielmehr eine qualitative Erhebung zur Erstellung der Übersicht. Die Vollzugshilfen sollen in geeignete Kategorien eingeteilt und mit typischen und verbreiteten Beispielen versehen werden. Das Ziel der Übersichtserstellung ist die Vermittlung eines Gesamtbildes darüber, mit welcher Diversität und welchen unterschiedlichen Wirkungstiefen die Akteurinnen und Akteure im Bauwesen konfrontiert sind. Von einer quantitativen Liste wird abgesehen, da diese in jedem Fall unvollständig und nur eine Momentaufnahme sein könnte.

In Ziff. 4 *Lösungsansätze für eine verbesserte Koordination* zeigt der Bericht auf, wie eine verbesserte Koordination mit Blick auf die Vollzugshilfen erreicht werden kann. Dabei werden die Resultate der Übersicht und der Wirkung unter Ziff. 3 *Übersicht und Wirkungsweise der Vollzugshilfen im Bauwesen* miteinbezogen. Dies dient dazu, in der Folge auch Wege für eine verbesserte Koordination der Vollzugshilfen aufzuzeigen. Dabei werden diverse Möglichkeiten beleuchtet, wie auf Seiten des Bundes die Regelsetzung und die Standardisierungsarbeit der verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Planungs- und Bauwesen besser koordiniert werden könnten.

---

<sup>14</sup> Urteil des EuG vom 14. Juli 2021 T-185/19 Public.Resource.Org, Inc. und Right to Know CLG gegen Europäische Kommission, Randnr. 65.

<sup>15</sup> Informelle Konsultation der Bauwirtschaft vom 04.05.2021.

## 3 Übersicht und Wirkungsweise der Vollzugshilfen im Bauwesen

### 3.1 Einführung

#### 3.1.1 Allgemeine Ausgangslage

Das Bauwesen in der Schweiz ist auf verschiedenen föderalen Ebenen reguliert. Die Regulierung beginnt in der Bundesverfassung, hier sind in Bezug auf das Bauwesen beispielsweise in Art. 108 Kompetenzen für die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vorgesehen. Auf Verfassungsebene werden weitere grundlegende und übergreifende Themenbereiche wie die Raumplanung<sup>16</sup> und die Umweltbelange<sup>17</sup> geregelt, welche auch das Bauwesen betreffen.

Auf kantonaler Ebene werden in den kantonalen Baugesetzen, den Verordnungen und den Dekreten die konkreten Regeln für die Planung, die Bewilligungsverfahren und Errichtung von Bauwerken festgelegt.<sup>18</sup>

Darauf aufbauend regeln auf Gemeindeebene die Reglemente weitere Aspekte, insbesondere Nutzungszonen, Grundsätze in Bau- und Aussenraumgestaltung sowie ortsspezifische Belange, wobei die Kantone den Gemeinden i.d.R. Musterbaureglemente zur Verfügung stellen.<sup>19</sup>

Neben diesen grundsätzlichen Regelungen wird auf Gesetzesebene vielfach auf detailliertere Ausführungen verzichtet. Häufig werden nicht konkrete Anforderungen in Form von Beschreibungen oder Werten formuliert, sondern es werden Generalklauseln verwendet. Eine verbreitete Art der Generalklausel sind insbesondere die Verweise auf den «Stand der Technik» oder die «Regeln der Baukunde». Dabei handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe. Diese erlauben es insbesondere dem Gesetzgeber, nicht jeden Sachverhalt im Einzelnen selber regeln zu müssen.<sup>20</sup> Der Gesetzgeber verwendet verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe. Der mit den verschiedenen Rechtsbegriffen einhergehende Standard ist jedoch bei allen der Gleiche.<sup>21</sup>

#### 3.1.2 Gesetzliche Regelungen und Vollzugshilfen

Unter die gesetzlichen Regelungen fallen auf Bundesebene die Bundesverfassung, die Gesetze und die Verordnungen des Bundes. Auf Kantonsebene gehören dazu die Kantonsverfassungen, die Gesetze, die Verordnungen, die Dekrete und die Beschlüsse. Auf Gemeindeebene, wozu auch die Städte gehören, fallen unter die gesetzlichen Regelungen insbesondere die Verordnungen und die Reglemente.

Im Gegensatz zu sämtlichen gesetzlichen Grundlagen aller föderaler Stufen, haben technische Regeln wie Vollzugshilfen kein Gesetzgebungsverfahren durchlaufen. Sie sind per se also nicht rechtsverbindlich.

Allerdings fallen auch technische Regeln für die erleichterte oder konkretisierende Umsetzung, erstellt von Bundesämtern, kantonalen und kommunalen Stellen und weiteren Behörden, unter den Begriff der Vollzugshilfen. Die weiteren Herausgebenden wie die Normungsorganisationen und private Stellen mit

---

<sup>16</sup> Art. 75 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101).

<sup>17</sup> Art. 74 BV.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu anhand des Beispiels des Kantons Bern insbesondere: Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0), Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1), Bewilligungsdekret vom 22. März 1994 (BewD; BSG 725.1).

<sup>19</sup> Vgl. hierzu anhand des Beispiels des Kantons Bern das Musterbaureglement (MBR) <<https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/arbeitshilfen/musterbaureglement.html>> (besucht am 02.11.2021).

<sup>20</sup> Stöckli Hubert, Vom Recht der technischen Normen, in BRT 2019, S. 2.

<sup>21</sup> Stöckli Hubert, a.a.O., S. 13, 20.

staatlichem Auftrag geben ebenso Vollzugshilfen heraus wie weitere private Institutionen und Akteurinnen und Akteure.

Für eine verbesserte Übersichtlichkeit über die im Bauwesen angewendeten Regelwerke werden vier Kategorien von Vollzugshilfen eingeführt.

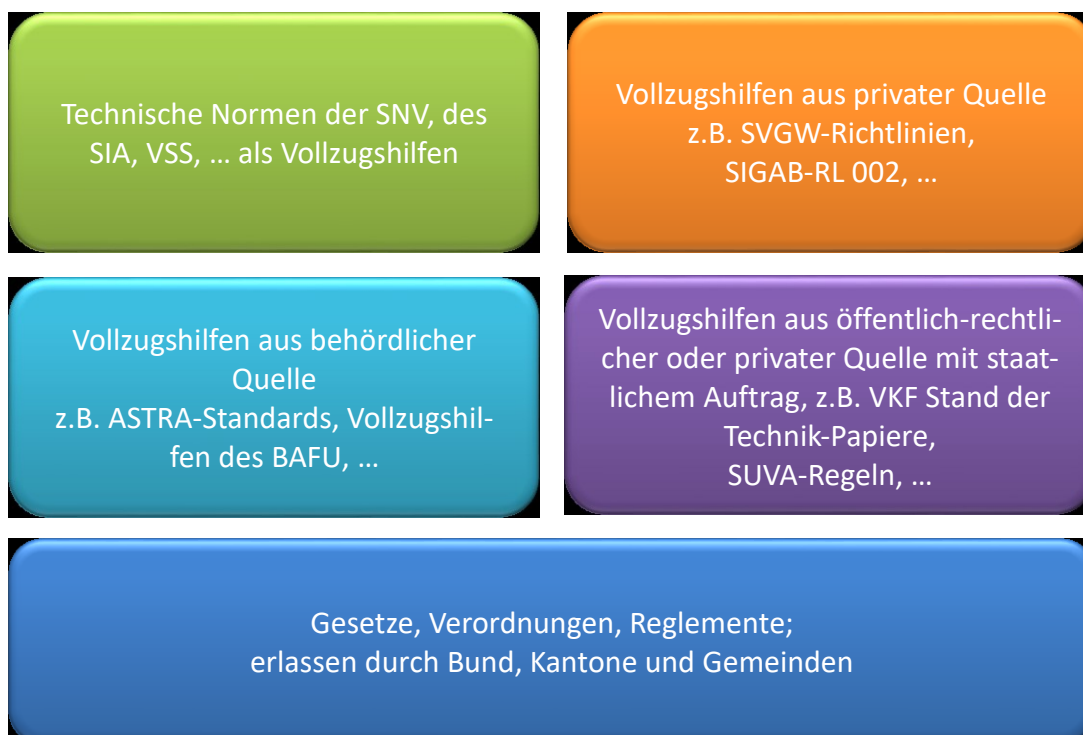


Abbildung 1: Übersicht über die im Bauwesen angewendeten Regelwerke und Vollzugshilfen. Das Fundament bilden die gesetzlichen Regelungen. Darauf bauen die verschiedenen Typen von Vollzugshilfen wie Bausteine auf.<sup>22</sup>

### 3.1.3 Definition von Vollzugshilfen

Eine Vollzugshilfe ist eine technische Regel, mit deren Hilfe insbesondere eine erleichterte und zielgerichtete Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben erreicht werden soll. Diese gesetzlichen Vorgaben können sich im Bausektor auf Bauwerke oder Bauprodukte beziehen. Eine entsprechende Vollzugshilfe für Bauprodukte kann beispielsweise eine technische Norm sein, wie und wo ein Bauprodukt in ein Bauwerk eingebaut werden soll. Die hier in Frage stehenden Vollzugshilfen werden jeweils in einem Dokument festgehalten, also beispielsweise in einer technischen Norm, einer Richtlinie oder einer Wegleitung.

Wie in der Folge ausgeführt wird, haben Vollzugshilfen verschiedenste Urheberinnen und Urheber und Adressatinnen und Adressaten. Eine Google-Suche zu «Vollzugshilfen Bauwesen Schweiz» ergibt über 5'000 Treffer.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Abkürzungen in der Abbildung: ASTRA = Bundesamt für Strassen; BAFU = Bundesamt für Umwelt; SIA = Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein; SIGAB = Schweizerisches Institut für Glas am Bau; SNV = Schweizerische Normenvereinigung; SVGW = Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfachs; VKF = Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen; VSS = Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute.

<sup>23</sup> Google, Suche nach «Vollzugshilfen Bauwesen Schweiz», <<https://www.google.com/search?q=Vollzugshilfen+Bauwesen+Schweiz&og=Vollzugshilfen+Bauwesen+Schweiz&aqs=edge..69i57.1077j0j1&sourceid=chrome&ie=UTF-8>> (besucht am 15.11. 2021).



### 3.1.4 Vier Kategorien von Vollzugshilfen

Vollzugshilfen werden in diesem Bericht aufgrund der herausgebenden Organisationen in die vier Kategorien unterteilt. Das objektive Kriterium der herausgebenden Organisation ermöglicht eine leicht greifbare Zuordnung.

#### 3.1.4.1 Vollzugshilfen aus behördlicher Quelle

Um gesetzliche Regelungen zu erläutern, zu konkretisieren und gegebenenfalls mit Beispielen zu versehen, erarbeiten Behörden Vollzugshilfen. Herausgeberinnen sind Bundesbehörden, kantonale und kommunale Stellen. Behördliche Vollzugshilfen werden für die Planung, für Bewilligungsverfahren - insbesondere für das Verfahren der Baubewilligung -, für die Ausführung am Bauwerk und für den behördlichen Vollzug, wie die Bauabnahme verwendet. Die Bezeichnungen dieser Vollzugshilfen sind vielfältig, oft werden sie als Richtlinien, Wegleitungen, Weisungen, Standards, Dokumentationen oder Fachhandbücher bezeichnet.

#### 3.1.4.2 Vollzugshilfen aus öffentlich-rechtlicher oder privater Quelle mit staatlichem Auftrag

Staatliche Stellen, wie beispielsweise die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt SUVA als öffentlich-rechtliche Anstalt und Stellen mit staatlichem Auftrag wie die Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen VKF oder verschiedene Gebäudeversicherungen der Kantone geben Vollzugshilfen für die Umsetzung der Gesetzgebungen in den verschiedenen Bereichen heraus. So dienen beispielsweise die Vollzugshilfen der SUVA zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung.<sup>24</sup> Diese werden oft als Dokumentationen oder Merkblätter bezeichnet. Eine private Quelle mit staatlichem Auftrag ist beispielsweise die Beratungsstelle für Unfallverhütung BFU.<sup>25</sup> Diese ist eine privatrechtlich organisierte Stiftung und arbeitet mit staatlichem Auftrag.

#### 3.1.4.3 Technische Normen

In der Schweiz bildet die Schweizerische Normenvereinigung (SNV) die Dachorganisation des Normenwesens.<sup>26</sup> Im Bausektor ist der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA) die Trägerorganisation der Normung. Weitere Trägerorganisationen mit direktem Bezug zum Bauwesen sind der Schweizerische Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) für das Strassen- und Verkehrswesen und die Electrosuisse für den Fachbereich der Elektrotechnik.

Gemäss der Schweizer Norm SN EN 45020:2007 Ziff. 3.2 ist eine Norm ein «*Dokument, das mit Konsens erstellt und von einer anerkannten Institution angenommen wurde. Es legt für die allgemeine und wiederkehrende Anwendung Regeln, Leitlinien oder Merkmale für Tätigkeiten oder deren Ergebnisse fest, wobei ein optimaler Ordnungsgrad in einem gegebenen Zusammenhang angestrebt wird.*». Das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse enthält eine Definition von technischen Normen im Zusammenhang mit produktbezogenen technischen Regeln.<sup>27</sup> Es definiert in seinem Art. 3 lit. c technische Normen als nicht rechtsverbindliche, durch normenschaffende Organisationen aufgestellte Regeln, Leitlinien oder Merkmale, welche insbesondere die Herstellung, die Beschaffenheit, die Eigenschaften, die Verpackung oder die Beschriftung von Produkten oder die Prüfung oder die Konformitätsbewertung betreffen. Für Bauprodukte definiert Art. 2 Ziff. 12 BauPG eine technische Norm als eine technische Spezifikation zur wiederholten oder ständigen Anwendung, die von einem nationalen oder internationalen Normungsgremium angenommen wurde.

Technische Normen sind folglich Vollzugshilfen im Bauwesen, mit deren Hilfe in verschiedenen Bereichen des Sektors eine erleichterte, zielgerichtete und harmonisierte Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben erreicht werden soll.

---

<sup>24</sup> Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20).

<sup>25</sup> Art. 88 UVG.

<sup>26</sup> Schweizerische Normenvereinigung SNV, Jahresbericht 2020, <[https://www.snv.ch/files/content/documents/jahresbericht/SNV\\_Jahresbericht\\_2020\\_WEB\\_DS.pdf](https://www.snv.ch/files/content/documents/jahresbericht/SNV_Jahresbericht_2020_WEB_DS.pdf)> (besucht am 03.11.2021).

<sup>27</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51).

### 3.1.4.4 Vollzugshilfen aus privater Quelle

Die übrigen Vollzugshilfen aus privater Quelle werden hier in einem vierten Typus zusammengefasst. Diese Vollzugshilfen unterscheiden sich stark in Zweck, Anwendungsbereich, Detaillierungsgrad, Umfang, etc. Ebenso unterscheidet sich die Urheberschaft. Insbesondere auch Fach- und Branchenverbände sind Urheber solcher Vollzugshilfen, die einen Konsens innerhalb der herausgebenden Organisation wiedergeben. Ziel dieser Vollzugshilfen ist häufig die Qualitätssicherung der angebotenen Leistungen oder Werke und eine Stärkung des Wirtschaftsmodells der Organisation.

## 3.2 Übersicht über die Vollzugshilfen

Als Übersicht über die Vollzugshilfen im Bauwesen wird eine nicht-quantitative Darstellung nach den unter Ziff. 3.1.4 *Vier Kategorien von Vollzugshilfen* aufgeführten Arten von Vollzugshilfen mit einer Reihe typischer Beispiele wiedergegeben. Bei den Beispielen werden insbesondere diejenigen mit einer grossen Verbreitung in der Praxis berücksichtigt.

### 3.2.1 Vollzugshilfen aus behördlicher Quelle

#### 3.2.1.1 Auf Bundesebene

Die verschiedenen Bundesämter und weiteren Bundesstellen veröffentlichen zur besseren und einfacheren Umsetzung der Gesetzgebungen unterschiedlichste Vollzugshilfen. In der Folge wird eine Auswahl an Ämtern und Stellen mit deren Vollzugshilfen aufgeführt, welche die Bauwirtschaft in Hoch- und Tiefbau insbesondere betreffen. Die Vollzugshilfen der Bundesbehörden sind kostenfrei erhältlich.

#### Bundesamt für Strassen ASTRA

Das ASTRA stellt insbesondere Vollzugshilfen für die Nationalstrassen und für die Agglomerationsprogramme zur Verfügung. Es gliedert die Vollzugshilfen in:

- Standards für Nationalstrassen;
- Fachdokumente für Nationalstrassen und
- Vorlagen für Infrastrukturprojekte.

In den Standards für die Nationalstrassen sind rund 100 Weisungen, Richtlinien, Dokumentationen und Fachhandbücher vorhanden. Diese Dokumente für Nationalstrassen umfassen vor allem Fachhandbücher und Projektierungshilfen für die Ausführung von Strassenprojekten, insbesondere auch für die Erstellung von Trassees, Kunstbauten, Tunnels sowie den Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen. Spezielle Projektierungshilfen widmen sich den Themen des Lärmschutzes sowie der Archäologie und Paläontologie in Projekten des Nationalstrassenbaus. Die Vorlagen und Muster für Infrastrukturprojekte sind zusätzliche Dokumente zu den eigentlichen Vollzugshilfen und beziehen sich auf Projekte der Zustandserfassung, des Neubaus, des Ausbaus, des Unterhalts und des Betriebs von Nationalstrassen. Die Normen und Richtlinien ermöglichen es dem ASTRA auf sicherer Grundlage und effizient zu arbeiten. Als Beispiel dient die Checkliste Umwelt für nicht UVP-pflichtige Nationalstrassenprojekte.<sup>28</sup> Aufgrund dieser gemeinsamen Richtlinie mit dem BAFU erhalten die Auftragnehmer des ASTRA Hinweise, welche Umweltaspekte bei der Bekanntgabe der Auswirkungen zu untersuchen sind und welche Standardmassnahmen anzuwenden sind. Dies ermöglicht eine bessere Kontrolle der Dossiers für den technischen Support, der für die Genehmigung von Projekten zuständig ist, und vereinfacht das Plangenehmigungsverfahren.

---

<sup>28</sup> Bundesamt für Strassen ASTRA, Standards für Nationalstrassen, <[https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/standards\\_fuer\\_nationalstrassen/astra\\_18002\\_checklisteumweltfuernichtuvp-pflichtigenationalstras.pdf.download.pdf/astra%2018002%20checkliste%20umwelt%20fuer%20nicht%20uvp%20pflichtige%20nationalstrassenprojekte%202017v203.pdf](https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/standards_fuer_nationalstrassen/astra_18002_checklisteumweltfuernichtuvp-pflichtigenationalstras.pdf.download.pdf/astra%2018002%20checkliste%20umwelt%20fuer%20nicht%20uvp%20pflichtige%20nationalstrassenprojekte%202017v203.pdf)> (besucht am 08.11.2021).

### Bundesamt für Umwelt BAFU

Das BAFU erstellt im Umweltbereich zahlreiche Vollzugshilfen.<sup>29</sup> Diese werden unterschieden nach Mitteilungen an Gesuchsteller sowie *Vollzugshilfen* (im engeren Sinne).

Das Bauwesen ist insbesondere durch etwa 40 Vollzugshilfen in den Themenbereichen Abfall, Altlasten, Boden, Chemikalien, Elektromog und Licht, Landschaft, Lärm, Luft, Naturgefahren, Störfälle, Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie Wasser von den Vollzugshilfen des BAFU betroffen.

### Bundesamt für Sport BASPO

Die Schriftenreihe Sportanlagen der Fachstelle Sportanlagen bietet über 25 Dokumente an.<sup>30</sup> Diese Dokumentenreihe reicht von Grundlagen und Planung von Sportanlagen über die Planungsgrundlagen für Sporthallen und Dokumenten für spezielle Anlagen, wie Hallenbäder bis hin zu Dokumenten für betriebswirtschaftliche Aspekte. Die Schriften können kostenlos als PDF per Download oder in gedruckter Form gegen ein Entgelt bezogen werden.

Als Auswahl im Folgenden ein Kurzbeschrieb von 2 Beispielen:

- Sport- und Mehrzweckhallen wurden und werden in einem Grossteil der Schweizer Gemeinden erstellt. Die Planungsgrundlagen für Sporthallen, auch als Norm 201 bezeichnet, behandeln Vorabklärungen sowie das Raumprogramm von Hallenbauten für Sport und Mehrzwecknutzungen.<sup>31</sup> Hier finden sich beispielsweise die entsprechenden Vorgaben für die Innenabmessungen von Einfach-, Doppel und Dreifachturnhallen, wie auch die Vorgaben für Spielfeldgrößen für über 20 Sportarten. In der Norm 201 sind beispielsweise auch Vorgaben für die Grösse und Anzahl der Umkleieräume und Duschen, für die Toiletten und die weiteren Räume enthalten.
- Die Norm 301 «Bäder – Grundlagen für Planung, Bau und Betrieb» macht neben den gesellschaftlichen und planungstechnischen Aspekten bei der Erstellung von Schwimmbädern Vorgaben für die Grössen von Schwimmbecken und der einzelnen Schwimmbahnen.<sup>32</sup> Weiter finden sich Vorgaben für die Schwimmbeckenabschlüsse (Rinnen) und die Anzahl der Einstiegsleitern in die Schwimmbecken sowie zahlreiche Angaben zur Sicherheit rund um die Schwimmbäder.

### Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Im Arbeitsgesetz und den zugehörigen Verordnungen werden die grundlegenden Aspekte der Arbeitssicherheit geregelt.<sup>33</sup> Vollzugshilfen dienen hier der Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgaben.

Das SECO stellt beispielsweise zur Thematik Gesundheitsschutz eine Reihe von Wegleitungen zur Verfügung. Die Wegleitungen beinhalten Ausführungen zur erleichterten Umsetzung der entsprechenden Verordnungen, insbesondere den Verordnungen zum Arbeitsgesetz. So werden beispielsweise Vorgaben zur Bauweise von Arbeitsstätten gemacht in Bezug auf die Materialwahl<sup>34</sup> und Ausgestaltung der

---

<sup>29</sup> Bundesamt für Umwelt BAFU, Vollzugshilfen und Mitteilungen an Gesuchsteller, <<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/vollzugshilfen-des-bafu.html>> (besucht am 03.11.2021).

<sup>30</sup> Bundesamt für Sport BASPO, Dokumente Sportanlagen, <<https://www.basposhop.ch/dokumente-sportanlagen/>> (besucht am 05.11.2021).

<sup>31</sup> BASPO, 201 – Sporthallen – Planungsgrundlagen, <<https://www.basposhop.ch/produkt/201d-sporthallen-planungsgrundlagen/>> (besucht am 05.11.2021).

<sup>32</sup> BASPO, 301 – Bäder – Grundlagen für Planung, Bau und Betrieb, <<https://www.basposhop.ch/produkt/301d-bader-grundlagen-fr-planung-bau-und-betrieb/>> (besucht am 05.11.2021).

<sup>33</sup> Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG; SR 822.11).

<sup>34</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Wegleitung zur Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz, Art. 11, 2011, <[https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/Wegleitungen/Wegleitungen%203/ArGV3\\_art11.pdf.download.pdf/ArGV3\\_art11\\_de.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/Wegleitungen/Wegleitungen%203/ArGV3_art11.pdf.download.pdf/ArGV3_art11_de.pdf)> (besucht am 03.11.2021).

Oberflächen,<sup>35</sup> zur Beleuchtung<sup>36</sup> und auch zur Ausgestaltung von Sozialräumen wie Garderoben, Toiletten und Aufenthaltsräumen.<sup>37</sup>

#### Eidgenössische Kommission für Arbeitssicherheit (EKAS)

Die EKAS ist in der Botschaft zum Unfallversicherungsgesetz als zentrale Informations- und Koordinationsstelle für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz definiert.

Die EKAS erstellt zahlreiche Richtlinien, welche auch die Planenden, Bauherrinnen und Bauherren sowie die Ausführenden von Arbeitsstätten betreffen. Die Richtlinien haben den Zweck, eine einheitliche und sachgerechte Anwendung der Vorschriften über die Arbeitssicherheit zu gewährleisten.<sup>38</sup> In der Wegleitung der Kommission zur Arbeitssicherheit werden auch Bauthemen behandelt.<sup>39</sup> Im Abschnitt zu Gebäuden und anderen Konstruktionen finden sich beispielsweise Angaben zu Fussböden, zu Treppen und zu Fluchtwegen. In der Richtlinie zu chemischen Laboratorien beispielsweise werden Vorgaben zum Bau und der Einrichtung derselben gemacht.<sup>40</sup> Es finden sich dort ausserdem Vorgaben zu Fluchtwegen oder zu Fussböden, welche flüssigkeitsdicht, leicht zu reinigen und gegen die verwendeten Chemikalien genügend beständig sein müssen.

#### Bundesamt für Verkehr BAV

Das BAV erstellt vor allem im Bereich der Verkehrsinfrastruktur einige Richtlinien, welche das Bauwesen betreffen. Die Richtlinien sind jedoch sehr spezifisch auf Aspekte insbesondere der Bahn- und Seilbahninfrastruktur ausgerichtet.<sup>41</sup>

#### Bundesamt für Energie BFE

Das BFE stellt Vollzughilfen zu verschiedenen baurelevanten Themen zur Verfügung. Es sind dies insbesondere Empfehlungen für den sommerlichen Wärmeschutz, ein Merkblatt zu grauer Energie von Neubauten, Dimensionierungshilfen für Heizungsanlagen und ein Fachbuch zur Wohnungslüftung.<sup>42</sup>

#### Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren KBOB

Die KBOB wurde 1968 als Koordinationsgremium der Bauorgane des Bundes ins Leben gerufen. Sie wahrt heute die Interessen ihrer Mitglieder der drei föderalen Ebenen als Bauherrinnen und Bauherren sowie Liegenschaftseigentümer/-innen und -besitzer/-innen. Dabei vertritt sie diese Interessen gegenüber der Bauwirtschaft und ist zugleich deren Ansprechpartnerin im Baubereich.

Gestützt auf Art. 27 der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB)<sup>43</sup> erlässt das Eidgenössische Finanzdepartement EFD auf Auftrag der KBOB im Bereich des

---

<sup>35</sup> SECO, Wegleitung zur Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz, Art. 13, 2006, <[https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/Wegleitungen/Wegleitungen%203/ArGV3\\_art13.pdf.download.pdf/ArGV3\\_art13\\_de.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/Wegleitungen/Wegleitungen%203/ArGV3_art13.pdf.download.pdf/ArGV3_art13_de.pdf)> (besucht am 03.11.2021).

<sup>36</sup> SECO, Wegleitung zur Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz, Art. 15, 2018, <[https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/Wegleitungen/Wegleitungen%203/ArGV3\\_art15.pdf.download.pdf/ArGV3\\_art15\\_de.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/Wegleitungen/Wegleitungen%203/ArGV3_art15.pdf.download.pdf/ArGV3_art15_de.pdf)> (besucht am 03.11.2021).

<sup>37</sup> SECO, Wegleitung zur Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz, Art. 29, 2015, <[https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/Wegleitungen/Wegleitungen%203/ArGV3\\_art29.pdf.download.pdf/ArGV3\\_art29\\_de.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/Wegleitungen/Wegleitungen%203/ArGV3_art29.pdf.download.pdf/ArGV3_art29_de.pdf)> (besucht am 03.11.2021).

<sup>38</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit EKAS, Gesetzliche Grundlagen der EKAS-Richtlinien, <<https://www.ekas.ch/index-de.php?frameset=209>> (besucht am 03.11.2021).

<sup>39</sup> EKAS, Übersicht Wegleitung, <<https://wegleitung.ekas.ch/uebersicht-wegleitung>> (besucht am 03.11.2021).

<sup>40</sup> EKAS, EKAS Richtlinie Nr. 1871 Chemische Laboratorien, 2013, <<https://www.ekas.ch/download.php?id=2780>> (besucht am 03.11.2021).

<sup>41</sup> Bundesamt für Verkehr BAV, Richtlinien, <<https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/rechtliches/rechtsgrundlagen-vorschriften/richtlinien.html>> (besucht am 05.11.2021).

<sup>42</sup> Bundesamt für Energie BFE, Publikationen, <<https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/news-und-medien/publikationen.html>> (besucht am 05.11.2021).

<sup>43</sup> Verordnung vom 5. Dezember 2008 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB; SR 172.010.21).

Immobilienmanagements Weisungen für die Mitglieder der KBOB, die der Bundesverwaltung angehören.<sup>44</sup> Gestützt auf Art. 26 Abs. 1 der VILB gibt die KBOB Empfehlungen für ihre Mitglieder heraus. Die KBOB bietet Empfehlungen für die Planung und Ausführung am Bauwerk an, insbesondere zu den Themenbereichen des Beschaffungs- und Vertragswesens, des nachhaltigen Bauens, der Digitalisierung (BIM), der Gebäudetechnik, der Objektbewirtschaftung und der Preisänderungen.<sup>45</sup>

### 3.2.1.2 Auf Kantons- und Gemeindeebene

Kantone, Städte und Gemeinden erstellen für viele Themenbereiche im Bauwesen Vollzugshilfen. In dieser Übersicht finden sich einige Beispiele, die von Seiten der Bauwirtschaft genannt wurden.<sup>46</sup>

#### Vorgaben zu Schulbauten

Das Bildungs- und Kulturdepartement, Dienststelle Volksschulbildung des Kantons Luzern gibt die Empfehlungen für die Gestaltung von Schulräumen heraus.<sup>47</sup> Das Dokument umfasst 40 Seiten und enthält allgemeine Hinweise für die Erstellung von Schulbauten. Im Weiteren geht das Dokument auf die verschiedenen Fach- und Spezialräume ein.

Die Empfehlung für die Fläche eines Klassenzimmers beispielsweise beläuft sich auf 120m<sup>2</sup> bis 200m<sup>2</sup>. Für die übrigen Raumgruppen, wie Therapie-, Instrumental-, Gemeinschaftsräume etc. werden zwischen 40m<sup>2</sup> und 80m<sup>2</sup> vorgesehen.

Die Empfehlungen machen Vorgaben für die Anzahl der Toilettenanlagen. Pro zwei Klassen sind je ein WC für Mädchen und eines für Knaben zu erstellen. Pro Sporthalle ist je ein WC für Mädchen und eines für Knaben vorzusehen.

#### Vorgaben zu Dachbegrünungen

Die Stadt Zürich legt in ihrer Checkliste zu Dachbegrünungen und Solaranlagen Punkte für die Planung fest, insbesondere werden Angaben zu den Stärken der Dachbegrünungssubstrate gemacht.<sup>48</sup>

#### Richtlinien für den Bau von Altersheimen

Die Richtlinie der Stadt Zürich für den Bau von Altersheimen umfasst 288 Seiten.<sup>49</sup> Die Richtlinie macht detaillierte Angaben zu den verschiedenen Bereichen eines Heimes, zu den Individualbereichen für die Heimbewohner, zum Dienstleistungsbereich mit Fitness- und Wellnessangeboten, zum Hotelleriebereich und zum Betriebsbereich mit der Verwaltung, dem Personalbereich und den technischen Einrichtungen eines Heimes.

#### Richtlinien für Kindertagesstätten

Der Kanton Bern macht in seinen Richtlinien für die Bewilligung privater Kindertagesstätten im Hinblick auf die Voraussetzungen für die Betriebsbewilligung Vorgaben zu der räumlichen Infrastruktur, insbesondere zu den notwendigen Flächen.<sup>50</sup> Für die Aspekte der Unfallverhütung wird auf die einschlägigen

---

<sup>44</sup> Weisungen für die KBOB-Mitglieder sind in den Themen nachhaltiges Immobilienmanagement, Erbebenschutz, Zahlungsfristen und Wettbewerbs- und Studienauftragsverfahren vorhanden.

<sup>45</sup> Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren KBOB, Themen und Leistungen, <<https://www.kbob.admin.ch/kbob/de/home/themen-leistungen.html>> (besucht am 04.11.2021).

<sup>46</sup> Informelle Konsultation der Bauwirtschaft vom 04.05.2021.

<sup>47</sup> Kanton Luzern, Schulbauten Volksschule – Empfehlungen, 2020, <[https://volksschulbildung.lu.ch/-/media/Volksschulbildung/Dokumente/unterricht\\_organisation/planen\\_organisieren/schulbauten/empfehlungen\\_schulbauten.pdf?la=de-CH](https://volksschulbildung.lu.ch/-/media/Volksschulbildung/Dokumente/unterricht_organisation/planen_organisieren/schulbauten/empfehlungen_schulbauten.pdf?la=de-CH)> (besucht am 03.11.2021).

<sup>48</sup> Stadt Zürich, Checkliste Dachbegrünungen und Solaranlagen, 2020, <[https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/ged/Deutsch/gsz\\_2/publikationen/beratung-und-wissen/wohn-und-arbeitsumfeld/dach-verticalgruen/Checkliste%20Dachbegr%c3%bcnungen%20und%20Solaranlagen.pdf](https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/ged/Deutsch/gsz_2/publikationen/beratung-und-wissen/wohn-und-arbeitsumfeld/dach-verticalgruen/Checkliste%20Dachbegr%c3%bcnungen%20und%20Solaranlagen.pdf)> (besucht am 04.11.2021).

<sup>49</sup> Stadt Zürich, Altersheime – Richtlinien für den Bau von Altersheimen der Stadt Zürich, 2008, <[https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/hbd/Deutsch/Immobilienbewirtschaftung/Publikationen%20und%20Broschueren/richtlinien\\_altersheime.pdf](https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/hbd/Deutsch/Immobilienbewirtschaftung/Publikationen%20und%20Broschueren/richtlinien_altersheime.pdf)> (besucht am 02.11.2021).

<sup>50</sup> Kanton Bern, Richtlinien für die Bewilligung privater Kindertagesstätten, 2017, <<https://www.fks-be.ch/files/Inhalte/Dokumente/KJA-ASB-Richtlinien-Bewilligung-privater-Kindertagesstaetten-de-2017.pdf>> (besucht am 04.11.2021).

Empfehlungen der BFU verwiesen.

### 3.2.2 Vollzugshilfen aus öffentlich-rechtlicher oder privater Quelle mit staatlichem Auftrag

Bei den öffentlich-rechtlichen oder privaten Quellen mit staatlichem Auftrag wurden in erster Linie Beispiele von Vollzugshilfen der Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen VKF, der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt SUVA und der Beratungsstelle für Unfallverhütung BFU genannt.<sup>51</sup>

#### Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen VKF

Die schweizerischen Brandschutzvorschriften bestehen aus der Brandschutznorm und den Brandschutzrichtlinien.<sup>52</sup> Diese werden im Auftrag des Interkantonalen Organs Technische Handelshemmnisse (IOTH) durch die VKF erarbeitet und nachfolgend durch das IOTH in allen Kantonen für anwendbar erklärt.<sup>53</sup>

Neben der Brandschutznorm und den 19 Brandschutzrichtlinien existieren über 30 weitere Vollzugshilfen in Form von Erläuterungen, Arbeitshilfen, Merkblättern, Musterweisungen und ergänzenden Publikationen. Dazu werden in über 50 *Frequently Asked Questions* (FAQ) weitere Umsetzungsfragen mit Bezug zu den Brandschutzvorschriften behandelt und vielfach eine anzuwendende Interpretation festgelegt.

So spezifiziert beispielsweise die Brandschutzerklärung 103-15 zu Cheminées<sup>54</sup> die entsprechenden Bestimmungen der Brandschutzrichtlinien, insbesondere der Richtlinie 24-15 zu wärmetechnischen Anlagen.<sup>55</sup> Die Spezifizierung betrifft insbesondere Ausführungsdetails zum Einbau von individuell erstellten Cheminées an die Materialauswahl, an deren Brandverhalten, die Materialstärken, einzuhaltende Distanzen und weitere Spezifikationen mit Bezug zum Einbau der verwendeten Materialien.

Eine spezielle Art von Vollzugshilfen stellen die Stand-der-Technik-Papiere (STP) der VKF dar. STP sind Publikationen von Fachverbänden zu Themen des Brandschutzes, insbesondere zur Umsetzung der Brandschutzvorschriften. Die Technische Kommission Brandschutz der VKF (TKB-VKF) überprüft die STP auf ihre Übereinstimmung mit den Brandschutzvorschriften. Die TKB bezeichnet diejenigen STP in einer Liste, die sie zur Konkretisierung der Brandschutzvorschriften für geeignet hält. Die gelisteten STP erfüllen die Mindestanforderungen der Brandschutzvorschriften, sie können aber auch Anforderungen enthalten, die über die Mindestanforderungen der Vorschriften hinausgehen. Mitte 2021 waren 21 STP auf der Internetseite der VKF gelistet.<sup>56</sup>

#### Schweizerische Unfallversicherungsanstalt SUVA

Die SUVA ist gemäss Art. 61 Betreiberin der Versicherung nach dem UVG. Der Fokus ihrer Präventionsprogramme liegt im Bereich der Arbeits- und Freizeitsicherheit auf der Verhinderung von Unfällen und Berufskrankheiten.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> Wegmann Matthias et al., a.a.O., Ziff. 4.2, S. 16 f. (noch nicht veröffentlicht).

<sup>52</sup> VKF, Brandschutzvorschriften 2015, <<https://www.bsvonline.ch/de/vorschriften/>> (besucht am 04.11.2021).

<sup>53</sup> Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH) vom 23. Oktober 1998, dort insbesondere Art. 6, <[https://www.bpuk.ch/fileadmin/Dokumente/bpuk/public/de/konkordate/ivth/IVTH-text\\_d.pdf](https://www.bpuk.ch/fileadmin/Dokumente/bpuk/public/de/konkordate/ivth/IVTH-text_d.pdf)> (besucht am 10.11.2021).

<sup>54</sup> VKF, Brandschutzerklärung Cheminées 103-15, 2017, <<https://services.vkg.ch/rest/public/georg/bs/publikation/documents/BSPUB-1394520214-153.pdf/content>> (besucht am 04.11.2021).

<sup>55</sup> VKF, Brandschutzrichtlinie Wärmetechnische Anlagen 24-15, 2017, <<https://services.vkg.ch/rest/public/georg/bs/publikation/documents/BSPUB-1394520214-117.pdf/content>> (besucht am 04.11.2021).

<sup>56</sup> VKF, Von der Technischen Kommission Brandschutz (TKB) überprüfte Stand der Technik Papiere (STP), 2021, <<https://services.vkg.ch/rest/public/georg/bs/publikation/documents/BSPUB-1394520214-2549.pdf/content>> (besucht am 04.11.2021).

<sup>57</sup> Schweizerische Unfallversicherungsanstalt SUVA, Die Suva, <<https://www.suva.ch/de-ch/die-suva/ueber-uns/die-suva>> (besucht am 04.11.2021).

Die im Präventionsbereich von der SUVA angebotenen Informationen und Materialien sind in Sachthemen gegliedert und betreffen insbesondere Bereiche wie die Absturzsicherungen bei Arbeiten auf Dächern, Sanierungen oder Asbest, sowie weitere arbeitsplatzbezogene Themenkreise und Aspekte.<sup>58</sup>

#### Beratungsstelle für Unfallverhütung BFU

Die BFU ist die Institution, welche gemäss Art. 88 UVG durch Aufklärung und allgemeine Sicherheitsvorkehrungen zur Verhütung von Nichtberufsunfällen beiträgt und gleichartige Bestrebungen koordiniert. Die BFU bietet im Themenbereich Gebäude und Anlagen zahlreiche Fachdokumentationen an. Die Fachdokumentationen betreffen beispielsweise Themengebiete wie Einrichtungen in Schulhäusern, Geländer und Brüstungen, Glas in der Architektur, Treppen oder Anforderungen an Bodenbeläge.

Der Fokus der Vollzugshilfen der BFU für Gebäude und Anlagen liegt insbesondere auf der Vermeidung von Unfällen aufgrund von baulichen Mängeln, respektive auf Risiken, welche sich mit baulichen Massnahmen reduzieren lassen.<sup>59</sup>

Die Fachdokumentation zu Geländern und Brüstungen beispielsweise umfasst 24 Seiten und behandelt die normativen Grundlagen, Absturzhöhen, Anforderungen, die geometrische Ausbildung, die Bemessung und die Ausführungsdetails von Schutzelementen.<sup>60</sup>

### **3.2.3 Technische Normen**

Technische Normen bilden i.d.R. den anerkannten Stand der Technik ab. Die Erarbeitung technischer Normen folgt einem festgelegten und transparenten Prozess. Sie werden von Expertinnen und Experten aus dem Fachgebiet erarbeitet und durchlaufen eine breit angelegte Vernehmlassung in der jeweiligen Branche, bevor sie durch ein festgelegtes Abstimmungsprozedere in Kraft gesetzt werden. Durch die fachkompetente Erarbeitung, die breite Abstützung und die transparenten Prozesse erlangen technische Normen eine hohe Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit.

Der SIA ist in der Schweiz die führende Normenorganisation für den Hochbau. Er stellt ein umfassendes Normenwerk für das Bauwesen zur Verfügung. In rund 200 Kommissionen werden Normen, Ordnungen, Richtlinien, Empfehlungen und Dokumentationen erarbeitet und weiterentwickelt.<sup>61</sup> Das Normenwerk des SIA enthält neben den technischen Normen auch vertragliche Normen und Verständigungsnormen, wie beispielsweise die SIA 118 «Allgemeine Bedingungen für Bauarbeiten». In mehreren hundert Normen werden Regeln für verschiedene Disziplinen am Bauwerk festgelegt. Das Normenwerk, die Merkblätter und die weiteren Dokumente können im Verzeichnis der Publikationen des SIA eingesehen werden.<sup>62</sup>

Der Schweizerische Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) erarbeitet und betreut das Schweizer Normenwerk im Strassen- und Verkehrswesen. Das gesamte Normenwerk des VSS kann im numerischen Verzeichnis nationaler und internationaler Normen eingesehen werden.<sup>63</sup>

Technische Normen für den Baubereich werden auch durch weitere Normungsorganisationen erstellt.<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> SUVA, Sachthemen, <<https://www.suva.ch/de-ch/praevention/sachthemen>> (besucht am 04.11.2021).

<sup>59</sup> Beratungsstelle für Unfallverhütung BFU, Bauen für mehr Sicherheit, <<https://www.bfu.ch/de/dossiers/sicher-bauen>> (besucht am 04.11.2021).

<sup>60</sup> BFU, Geländer und Brüstungen, 2020, <[https://www.bfu.ch/api/publications/bfu\\_2.003.01\\_Gel%C3%A4nder%20und%20Br%C3%BCstungen.pdf](https://www.bfu.ch/api/publications/bfu_2.003.01_Gel%C3%A4nder%20und%20Br%C3%BCstungen.pdf)> (besucht am 04.11.2021).

<sup>61</sup> Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein SIA, Normenschaffen, <<https://www.sia.ch/de/dienstleistungen/normen/normenschaffen/>> (besucht am 01.11.2021).

<sup>62</sup> SIA, Verzeichnis der Publikationen, 2021, <[https://www.sia.ch/fileadmin/content/download/sia-norm/download/publiverzeichnis\\_d.pdf](https://www.sia.ch/fileadmin/content/download/sia-norm/download/publiverzeichnis_d.pdf)> (besucht am 03.11.2021).

<sup>63</sup> Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute VSS, Normenwerk des VSS, 2021, <[https://www.mobilityplatform.ch/fileadmin/mobilityplatform/normenpool/1184640\\_VSS-41001\\_Gesamt-Normen-verzeichnis\\_nach\\_Nummern\\_2021-11.pdf](https://www.mobilityplatform.ch/fileadmin/mobilityplatform/normenpool/1184640_VSS-41001_Gesamt-Normen-verzeichnis_nach_Nummern_2021-11.pdf)> (besucht am 01.11.2021).

<sup>64</sup> SNV, Jahresbericht 2020, S. 26, <[https://www.snv.ch/files/content/documents/jahresbericht/SNV\\_Jahresbericht\\_2020\\_WEB\\_DS.pdf](https://www.snv.ch/files/content/documents/jahresbericht/SNV_Jahresbericht_2020_WEB_DS.pdf)> (besucht am 03.11.2021).

Neben den oben erwähnten werden auch durch *electrosuisse* für alle Belange der elektrischen Installationen und durch den interdisziplinären Bereich der SNV Normen erarbeitet, die im Bauwesen angewendet werden.

### 3.2.4 Vollzugshilfen aus privater Quelle

Zahlreiche Fachverbände, private Institutionen und weitere Organisationen bieten themenspezifisch Vollzugshilfen an. Dies geschieht insbesondere für die Fälle, in denen gesetzliche Regelungen auf den «Stand der Technik» verweisen, wo eine vermeintliche «Regelungslücke» ausgemacht wird, oder wenn Akteurinnen und Akteure ihre «Erfolgsrezepte» als gute Praxis in Regeln festhalten und sich dadurch erhoffen, sich einen Marktvorteil verschaffen zu können.<sup>65</sup>

In der Folge werden eine Reihe Organisationen aufgeführt, die Vollzugshilfen in spezifischen Themenbereichen erarbeiten. Die Auswahl orientiert sich an den Nennungen aus der Bauwirtschaft.<sup>66</sup>

#### Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfachs (SVGW)

Der SVGW ist eine nicht-gewinnorientierte Fachorganisation mit einem umfassenden Regelwerk im Fachgebiet. Als Wissens-, Fach- und Netzwerkorganisation der Schweizer Gas-, Fernwärme und Wasserversorgungen erarbeitet der SVGW zahlreiche Leit- und Richtlinien und zertifiziert Produkte für die Anwendung in Gas- und Wasserinstallationen.

Im Fachbereich Wasser des SVGW ist ein umfassendes Regelwerk mit über 200 Richtlinien, Empfehlungen, Reglementen, Zertifizierungs-Reglementen und weiteren Dokumenten zu finden. Diese können im Shop des SVGW käuflich erworben werden.<sup>67</sup>

Bekannte Dokumente sind in im Regelwerk Wasser die Richtlinie W3<sup>68</sup> für Trinkwasserinstallationen, die Richtlinie W3/E2<sup>69</sup> Betrieb und Unterhalt von Sanitäranlagen und die Richtlinie W3/E3<sup>70</sup> Richtlinie für Hygiene in Trinkwasserinstallationen.

SVGW-Richtlinien sind schweizweit bekannt und verbreitet. Verschiedene SVGW-Richtlinien werden in Reglementen der Kantone und Gemeinden referenziert. Oftmals wird jedoch pauschal auf das Regelwerk des SVGW verwiesen. Ihre Anwendung wird in den Rechtsvorschriften der Kantone und Gemeinden regelmässig als verbindlich bezeichnet.

Die Stadt Liestal beispielsweise legt in ihrem Wasserreglement 455.1 in § 4 Abs. 1 fest, dass in der Regel die Richtlinien und Leitsätze des SVGW verbindlich sind.<sup>71</sup> Abweichungen seien zu begründen.

Auch die Stadt Schaffhausen legt in ihrem Reglement über die Erteilung von Installationsbewilligungen für Gas- und Wassereinrichtungen vom 21. Februar 1984 in Art. 2 fest, dass Installationsanlagen durch sach- und fachgemässe Planung, Materialwahl und Ausführung durch geschulte Fachleute nach den neuesten Erkenntnissen und Regeln der Technik gemäss den geltenden Vorschriften, Reglementen, Normen, Richtlinien oder Leitsätzen, insbesondere den Richtlinien des SVGW über die Erteilung der Installationsbewilligung im Gas-, Wasser- und Abwasserfach, auszuführen sind.<sup>72</sup>

---

<sup>65</sup> Wegmann et al., a.a.O., Ziff. 3.2, S. 9 (noch nicht veröffentlicht).

<sup>66</sup> Informelle Konsultation der Bauwirtschaft vom 04.05.2021.

<sup>67</sup> Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfachs SVGW, e-Shop, <<https://www.svgw.ch/shopregelwerk/>> (besucht am 04.11.2021).

<sup>68</sup> SVGW, e-Shop, <<https://www.svgw.ch/shopregelwerk/produkte/w3-d-richtlinie-fuer-trinkwasserinstallationen-inkl-ergaenzungen-1plus2plus3plus4/>> (besucht am 04.11.2021).

<sup>69</sup> SVGW, e-Shop, <<https://www.svgw.ch/shopregelwerk/produkte/w3e2-d-richtlinie-betrieb-und-unterhalt-von-sanitaeranlagen-1/>> (besucht am 04.11.2021).

<sup>70</sup> SVGW, e-Shop, <<https://www.svgw.ch/shopregelwerk/produkte/w3e3-d-richtlinie-fuer-hygiene-in-trinkwasserinstallationen-1/>> (besucht am 04.11.2021).

<sup>71</sup> Wasserreglement der Stadt Liestal vom 31. Oktober 2018 (455.1).

<sup>72</sup> Reglement der Stadt Schaffhausen vom 21. Februar 1984 über die Erteilung von Installationsbewilligungen für Gas- und Wassereinrichtungen (7100.0).



Weiter legt auch Energie Wasser Luzern in ihren Regeln zum Netzanschluss Wasser<sup>73</sup> fest, dass für Kundeninstallationen die Normen und Regeln der Technik, unter anderem die Regelwerke des SVGW gelten (Abschnitt 3.3 Technische Regeln).

Die Wasserversorgung von Rapperswil-Jona legt, gestützt auf Art. 5 des stadträtlichen Reglements über die Wasserversorgung, in ihrem Wasserreglement in Art. 8 fest, dass eine Bewilligung erteilt wird, wenn «a) das Netz der Wasserversorgung die Abgabe der vorgesehenen Menge zulässt. b) die Leitsätze für die Erstellung von Wasserinstallationen des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfaches (SVGW) eingehalten werden. c) die von der Wasserversorgung erlassenen allgemeinen technischen Vorschriften eingehalten werden. d) die baupolizeiliche Bewilligung der Gemeinde vorliegt.»<sup>74</sup>

#### Verband Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA)

Der VSA ist der Fachverband der Branche und gliedert sich in die Kompetenzzentren Gewässer, Abwasserreinigung und Industrie/Gewerbe, Kanalisation sowie Siedlungsentwässerung. Der Verband erarbeitet Richtlinien rund um den Gewässerschutz.

In vielen Fällen werden auch die Richtlinien des VSA in Rechtsnormen von Gemeinden aufgeführt.

Die Stadt Schaffhausen legt in ihrer Verordnung über die Siedlungsentwässerung in Art. 6 fest, dass für die Einteilung in verschmutztes und nicht verschmutztes Abwasser die SN 592000 zur Liegenschaftsentwässerung, die Richtlinie zur Versickerung, Retention und Ableitung von Niederschlagwasser in Siedlungsgebieten des VSA, sowie weitere Normen und Richtlinien gemäss dem Stand der Technik massgebend sind.<sup>75</sup>

Im Abwasserreglement der Gemeinde Arth wird in Art. 18 zu den Bau- und Betriebsvorschriften für die Hausanschlüsse in Abs. 6 auf die Normen und Richtlinien des VSA verwiesen, welche zu beachten seien.<sup>76</sup>

In den Bemerkungen zum Muster-Abwasserreglement<sup>77</sup> des Kantons St. Gallen wird zu Art. 12 «Erstellung und Betrieb» des Muster-Abwasserreglements darauf verwiesen, dass der Bau und der Betrieb von Abwasseranlagen dem Stand der Technik zu entsprechen haben.<sup>78</sup> Dieser richtet sich nach den Richtlinien und Empfehlungen der Behörden und Fachorganisationen. Es werden insbesondere auch Richtlinien des VSA genannt. In den Bemerkungen zu Art. 13 «Unterhalt» wird festgehalten, dass sich der Stand der Technik im Wesentlichen aus der Richtlinie des VSA ergibt. In den Bemerkungen zu Art. 14 «Stand der Technik» wird jedoch auch festgehalten, dass die Richtlinien und Empfehlungen der Behörden und Fachorganisationen bewusst nicht als verbindlich erklärt werden, weil diese lediglich den Stand der Technik darstellen.

#### Schweizerischer Verein von Gebäudetechnik-Ingenieuren (SWKI)

Der SWKI erarbeitet als Gebäudetechnikfachverein Richtlinien für die Gebäudetechnik. Der SWKI ist als Fachverein in der SIA-Berufsgruppe Technik tätig. Er wendet für die Erarbeitung der Richtlinien einen festgelegten Prozess mit einer öffentlichen Vernehmlassung an. Die Erarbeitung geschieht in entsprechenden Fach-Arbeitsgruppen.

<sup>73</sup> ewl energie wasser luzern, Netzanschluss Wasser, <[https://www.ewl-luzern.ch/files/ewl/Dokumente/Netzanschluss\\_Regeln/Wasser-Netzanschluss-Regeln-20100101-ewl.pdf](https://www.ewl-luzern.ch/files/ewl/Dokumente/Netzanschluss_Regeln/Wasser-Netzanschluss-Regeln-20100101-ewl.pdf)> (besucht am 04.11.2021).

<sup>74</sup> Wasserreglement der Wasserversorgung Rapperswil-Jona vom 5. Mai 2006.

<sup>75</sup> Verordnung der Stadt Schaffhausen vom 15. September 2009 über die Siedlungsentwässerung (710.1).

<sup>76</sup> Abwasserreglement der Gemeinde Arth vom 7. Dezember 2016.

<sup>77</sup> Kanton St. Gallen, Muster-Abwasserreglement, 2019, <[https://www.sg.ch/umwelt-natur/umwelt/Vollzugshilfsmittel/gemeindeaufgaben-beim-gewaesserschutz/abwasserreglement/jcr\\_content/Par/sgch\\_accordion\\_list\\_1402870140/AccordionListPar/sgch\\_accordion/AccordionPar/sgch\\_downloadlist\\_co/DownloadListPar/sgch\\_download\\_1696699661.ocFile/muster\\_abwasserreglement.doc](https://www.sg.ch/umwelt-natur/umwelt/Vollzugshilfsmittel/gemeindeaufgaben-beim-gewaesserschutz/abwasserreglement/jcr_content/Par/sgch_accordion_list_1402870140/AccordionListPar/sgch_accordion/AccordionPar/sgch_downloadlist_co/DownloadListPar/sgch_download_1696699661.ocFile/muster_abwasserreglement.doc)> (besucht am 01.11.2021).

<sup>78</sup> Kanton St. Gallen, Bemerkungen zum Muster-Abwasserreglement, 2019, <[https://www.sg.ch/umwelt-natur/umwelt/Vollzugshilfsmittel/gemeindeaufgaben-beim-gewaesserschutz/abwasserreglement/jcr\\_content/Par/sgch\\_accordion\\_list\\_1402870140/AccordionListPar/sgch\\_accordion/AccordionPar/sgch\\_downloadlist\\_co/DownloadListPar/sgch\\_download.ocFile/bem\\_muster\\_abwasserreglement.pdf](https://www.sg.ch/umwelt-natur/umwelt/Vollzugshilfsmittel/gemeindeaufgaben-beim-gewaesserschutz/abwasserreglement/jcr_content/Par/sgch_accordion_list_1402870140/AccordionListPar/sgch_accordion/AccordionPar/sgch_downloadlist_co/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/bem_muster_abwasserreglement.pdf)> (besucht am 01.11.2021).

### International Facility Management Association (IFMA)

Die IFMA bietet einige Richtlinien zur Thematik des Facility Managements an. Unter anderem hat die IFMA zum Thema Planungs- und baubegleitendes Facility Management einen Praxisleitfaden herausgegeben.<sup>79</sup> Dieser Leitfaden nimmt die Vorgaben aus der SIA 113 «Facility Management-gerechte Bauplanung und Realisierung» auf und setzt diese in konkrete Anleitungen um. Damit fördert sie nach eigenen Aussagen die Anwendung und Verbreitung der SIA 113.

### Procap

Procap ist ein Mitgliederverband für Menschen mit Behinderungen in der Schweiz.<sup>80</sup> Procap engagiert sich für das hindernisfreie Bauen, dessen gesetzliche Grundlagen im Behindertengleichstellungsgesetz<sup>81</sup> festgelegt sind. Der Verband bietet eine Beratung für hindernisfreies Bauen und Wohnen an. Procap bietet über 20 Arbeits- und Merkblätter zu öffentlich zugänglichen Bauten, zu Bauten mit Wohnungen, zu Bauten mit Arbeitsplätzen und zu Sonderbauten an. Diese Arbeits- und Merkblätter sind häufig Umsetzungshilfen zur SIA 500 «Hindernisfreie Bauten» mit Illustrationen zur Umsetzung des hindernisfreien Bauens.

### Planungsinstrumente MINERGIE®

Minergie® ist ein Schweizer Baustandard für moderne Gebäude mit einer hochwertigen Gebäudehülle, einer systematischen Lüfterneuerung, mit Hitzeschutz und einer entsprechenden Qualitätssicherung.<sup>82</sup> Minergie® ist eine geschützte Marke. Markeninhaber ist der Verein Minergie mit Sitz in Bern. Die Marke wird von der Wirtschaft, den Kantonen und dem Bund gemeinsam getragen.<sup>83</sup> In den letzten mehr als 20 Jahren wurden in der Schweiz rund 48'000 Gebäude nach einem Minergie®-Standard zertifiziert.<sup>84</sup>

Für Neubauten stellt Minergie® die Baustandards Minergie, Minergie-P und Minergie-A zur Verfügung. Die Standards sind kombinierbar mit dem Eco-Zusatz für Bauökologie und Gesundheit.

### Schweizerisches Institut für Glas am Bau SIGAB

Das SIGAB ist eine unabhängige Fachstelle für Planende, Ausführende und Bauherrschaften sowie Versicherungen. Das Institut vertritt die Flachglasbranche gegenüber den weiteren Akteurinnen und Akteuren mit dem Ziel, Fachwissen zu vermitteln.

Das Institut veröffentlicht verschiedene Richtlinien zu Glas am Bau. Die SIGAB selber bezeichnet die Richtlinien als Stand der Technik.

Die SIGAB-Richtlinie 002 «Sicherheit mit Glas – Anforderungen an Glasbauteile» legt den Einsatz von Glas, insbesondere Sicherheitsglas am Bau fest. Die Richtlinie wurde 2017 veröffentlicht.<sup>85</sup>

---

<sup>79</sup> International Facility Management Association, Planungs- und baubegleitendes FM, <<https://www.ifma.ch/de/produkte-standards/baubegleitendes-fm>> (besucht am 02.11.2021).

<sup>80</sup> Procap, Merkblätter und Checklisten, <<https://www.procap.ch/angebote/beratung-information/bauen-und-verkehr/merkblaetter-und-checklisten/>> (besucht am 05.11.2021).

<sup>81</sup> Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG; SR 151.3).

<sup>82</sup> Minergie®, Was ist Minergie?, <<https://www.minergie.ch/de/ueber-minergie/uebersicht/>> (besucht am 04.11.2021).

<sup>83</sup> BFE, Minergie, 2018, <<https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/versorgung/statistik-und-geodaten/geoinformation/geodaten/gebaeude/minergie.html>> (besucht am 04.11.2021).

<sup>84</sup> Minergie, Gebäude, Minergie Gebäudeliste, <[https://www.minergie.ch/de/gebaeude/gebaeudeliste/?can-ton=&country=CH&zip\\_place=&street\\_nr=&qid=&participator=&typeofuse=&construction-type=&year=&sortBy=date\\_asc&numres=12](https://www.minergie.ch/de/gebaeude/gebaeudeliste/?can-ton=&country=CH&zip_place=&street_nr=&qid=&participator=&typeofuse=&construction-type=&year=&sortBy=date_asc&numres=12)> (besucht am 04.11.2021).

<sup>85</sup> Schweizerisches Institut für Glas am Bau SIGAB, Produkte Shop, Richtlinien, <<https://www.sigab.ch/de/shop?category=7&cHash=dba545788f08811bfe6734b4c3dbc153>> (besucht am 02.11.2021).

## 3.3 Wirkungsweise der Vollzugshilfen

### 3.3.1 Allgemeine Einordnung

Vollzugshilfen sind ein wichtiger Teil des Bauwesens. Deren Wirkung manifestiert sich, wie im Postulat moniert, oft in einer wenig übersichtlichen Gesamtsituation. Nachfolgend werden verschiedene Treiber für die Entstehung dieser Situation aufgeführt. Wichtig erscheint es für die Wirkungsanalyse vor allem die Perspektive der Praxis einzunehmen: Diejenigen, die nach den technischen Regeln und Vollzugshilfen bauen oder ein Produkt herstellen, sehen sich mit einer stetig wachsenden Zahl an rechtlichen und technischen Regeln konfrontiert, die sich zudem stetig wandeln.<sup>86</sup>

Andererseits können Gesetze und Verordnungen aufgrund der Vielfältigkeit der Anforderungen nicht jeden Lebenssachverhalt abschliessend regeln. Zudem unterliegt gerade das Bauwesen einem stetigen Wandel. Da der Stand der Technik und die anerkannten Regeln der Baukunde beständig im Wandel begriffen sind, können gesetzliche Grundlagen regelmässig nicht in angemessener Zeit angepasst werden.

Vollzugshilfen sind folglich ein geeignetes Mittel, um den stetigen Neuerungen gerecht zu werden und insbesondere Detailfragen zu klären, die nicht auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe geregelt werden sollten. Im Rahmen eines Bauprojekts dienen sie neben den gesetzlichen Vorgaben als Grundlage für das gesamte Bauprojekt. Vollzugshilfen haben somit in allen Verfahrensstadien eines Bauprojekts grundsätzlich auch eine unterstützende Funktion. Dies hat zur Folge, dass sich ihre Wirkung nicht nur über einzelne Verfahrensabschnitte zieht, sondern über die ganze Dauer eines Bauprojekts (von der Projektierung über die Ausführung bis zur Abnahme). Durch eine weit verbreitete Anwendung der einzelnen Vollzugshilfen kann eine zusätzliche Harmonisierung im Bauwesen beobachtet werden. Durch die Vielfältigkeit der Bauprojekte sind die Anforderungen an ein Bauprojekt oft sehr unterschiedlich. Vollzugshilfen sind in der Regel nicht allgemeinverbindlich. Die Bauherrinnen und Bauherren und die weiteren Akteurinnen und Akteure können sie jedoch projektspezifisch auch mittels Vertrag für anwendbar erklären.

Vollzugshilfen finden andererseits auch regelmässig Eingang in die Reglemente von Gemeinden.<sup>87</sup> Durch eine rechtliche Verweisung erhalten Vollzugshilfen dann indirekt einen verbindlichen Charakter. Dabei wird unterschieden zwischen einer datierten (starrten), undatierten (gleitenden) oder allgemeinen (durch Generalklausel) und gleichzeitig entweder ausschliesslichen oder hinweisenden Verweisung.<sup>88</sup>

Von einer datierten bzw. starren Verweisung wird gesprochen, wenn auf eine bestimmte Version einer bestimmten Vollzugshilfe verwiesen wird. Wird die Vollzugshilfe, auf die verwiesen wird, ersetzt, so hat dies keinen Einfluss auf die Verweisung. Damit ist immer noch die ursprüngliche Version anzuwenden. Anpassungen an neue technische Entwicklungen können so nur mit einiger zeitlicher Verzögerung vorgenommen werden, da zuerst jeweils die gesetzliche Grundlage angepasst werden muss.

Umgekehrt spricht man von gleitenden, undatierten oder dynamischen Verweisungen, wenn jeweils auf die im aktuellen Zeitpunkt massgebende Version einer Vollzugshilfe verwiesen wird. Solche Verweisungen beinhalten das Risiko, dass sich der Gesetz- oder Verordnungsgeber von Entscheidungen Dritter abhängig macht, ohne auf deren technische Regeln inhaltlich Einfluss nehmen zu können. Gleiches gilt für Fälle einer Verweisung durch eine Generalklausel, wenn z.B. auf den «Stand der Technik» oder die

---

<sup>86</sup> Zufferey Jean-Baptiste, Construire, oui mais où et quoi?, in Journées suisses du droit de la construction 2019 (2019), p. 25.

<sup>87</sup> Vgl. hierzu beispielhaft: Einwohnergemeinde Hilterfingen, Wasserversorgungsreglement mit Gebührenreglement, 2003, <[https://www.hilterfingen.ch/Wasserversorgungsreglement\\_mit\\_Gebuehrenreglement\\_2003\\_2.pdf](https://www.hilterfingen.ch/Wasserversorgungsreglement_mit_Gebuehrenreglement_2003_2.pdf)> (besucht am 04.11.2021); Verband Basellandschaftlicher Gemeinden, Muster-Wasserreglement der Basellandschaftlichen Gemeinden, 2008, <<https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bau-und-umweltschutzdirektion/umweltschutz-energie/wasser/wasserversorgung/wasserreglemente/downloads/muster-wasserreglement.pdf/@@download/file/muster-wasserreglement.pdf>> (besucht am 04.11.2021).

<sup>88</sup> SNV, SN EN 45020:2007, Ziff. 11.1, Anm. 1.

«anerkannten Regeln der Baukunde» verwiesen wird.<sup>89</sup>

Vollzugshilfen privater Organisationen werden durch diese Verweise zu staatlichem Recht. Die Zulässigkeit von dynamischen Verweisen hängt u.a. davon ab, ob es sich um weniger bedeutende Regelungen handelt, worunter gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch technische Normen fallen.<sup>90</sup>

Bei dynamischen Verweisungen ist es wichtig, dass die betroffenen Vollzugshilfen stabil bleiben, regelmässig überprüft und wenn nötig angepasst werden und durch standardisierte Verfahren innerhalb der Fachkreise eine ausreichende Legitimation aufweisen.<sup>91</sup> Gerade die Verweisung auf den «Stand der Technik» fördert die Regelungsvielzahl ungewollt. Zudem wird dabei oft ausser Acht gelassen, dass nicht jedes Bauwerk nach dem neusten «Stand der Technik» gebaut werden muss, sondern evtl. auch eine etwas ältere und bewährte Technik und eine unter Umständen kostengünstigere Variante genügen würde. Gleiches gilt für Spezialbauwerke, die individuelle Lösungen benötigen würden, aber aufgrund von für anwendbar erklärten Vollzugshilfen nach einem vordefinierten Regelfall gebaut werden müssen.

Hinzu kommt, dass bestimmte Vollzugshilfen den gleichen Sachverhalt regeln und sich teilweise auch widersprechen und so Bauprojekte blockieren bzw. verkomplizieren. Auch die zunehmende Forderung nach *Compliance* fördert die Regeldichte, so dass immer weitere Vollzugshilfen auf dem Markt bereitgestellt werden.<sup>92</sup>

Von staatlichen Akteurinnen und Akteuren erstellte Vollzugshilfen werden in der Praxis i.d.R. als weniger problematisch wahrgenommen, als jene, die von privaten Akteurinnen und Akteuren erstellt werden.<sup>93</sup>

Die Bauwirtschaft verfügt mit dem international anerkannten und insbesondere dem europäischen Normungsprozess über einen gut funktionierenden und allgemein anerkannten Standardisierungsprozess. Aus der Vielfalt an Vollzugshilfen aus privater Quelle werden durch die Anwendung dieses Standardisierungsprozesses unter Einbezug der relevanten Stakeholder im Ergebnis konsolidierte technische Normen. Das aus den technischen Normen gebildete Normenwerk im Bauwesen - insbesondere das Normenwerk des SIA und des VSS - ist ein gutes Beispiel für die anerkannten aktuellen Regeln der Baukunde in einem Segment des Marktes an technischen Regeln. Im internationalen Vergleich erweist sich dieses Normenwerk als kompakt, praxistauglich und innovationsfreundlich.<sup>94</sup>

### 3.3.2 Konkrete Problemstellen

Zwecks Illustration des im Postulat angesprochenen Problems werden nachstehend drei typische Beispiele erläutert.

#### SIGAB-Richtlinie 002 «Sicherheit mit Glas – Anforderungen an Glasbauteile» (SR 002)

Durch die entsprechende Kommunikation erlangte die SR 002 eine starke Verbreitung und Umsetzung in der Praxis. In den FAQ zur SR 002 des SIGAB findet sich der Hinweis, dass es sich um eine Richtlinie mit empfehlendem Charakter handelt, es jedoch vorkommt, dass kantonale oder kommunale Behörden die Anforderungen der SIGAB-Richtlinie 002 mit gesetzlichen Verweisungen als Auflage definieren.<sup>95</sup>

Mit der Veröffentlichung im Jahr 2017 begannen Fenster-, Fassaden- und Glasbaubetriebe in den folgenden Monaten mit der Umsetzung der Richtlinie in ihren Produktionen.

Die Kommunikation des SIGAB führte bei einigen Herstellern zu der Aussage, dass die SR 002 die

---

<sup>89</sup> Stöckli Hubert, a.a.O., S. 14.

<sup>90</sup> BGE 136 I 316 E. 2.4.

<sup>91</sup> Stöckli Hubert, a.a.O., S. 12.

<sup>92</sup> Wegmann et al., a.a.O., Ziff. 5.1, S. 18 (noch nicht veröffentlicht).

<sup>93</sup> Informelle Konsultation der Bauwirtschaft vom 04.05.2021.

<sup>94</sup> Wegmann et al., a.a.O., Ziff. 9, S. 50 (noch nicht veröffentlicht).

<sup>95</sup> SIGAB, FAQ zur SR 002, 2018, <[https://www.sigab.ch/fileadmin/dam/upload/sigab/news/FAQ-zu-Richtlinien\\_DE/FAQ\\_zur\\_SR\\_002.pdf](https://www.sigab.ch/fileadmin/dam/upload/sigab/news/FAQ-zu-Richtlinien_DE/FAQ_zur_SR_002.pdf)> (besucht am 02.11.2021).

gesetzlichen Regeln des Bauproduktgesetzes und des Produkthaftungsgesetzes<sup>96</sup> ergänzen würden und dass alle Bauherrinnen und Bauherren sowie Architektinnen und Architekten grundsätzlich dazu verpflichtet seien, die Einhaltung der neuen Richtlinien einzufordern.<sup>97</sup> Weiterhin kursieren Aussagen, dass Gerichte im Falle eines Unfalles dazu tendieren würden, auf Fachnormen abzustellen und dass die SR 002 den Einsatz von sicherheitsrelevanten Glasbauteilen im Rahmen des gesamten Personenschutzes regle.<sup>98</sup> Allgemein wird davon gesprochen, dass die SR 002 die Schutzanforderungen oder den Einsatz von Sicherheitsglas umfassend regle.

Bauherrinnen und Bauherren berichten, dass beispielsweise Fensterbauende nur Fenster mit Sicherheitsglas offeriert hätten.<sup>99</sup> Diese seien um einiges teurer als normale Fenster. Als Begründung wurde angeführt, dass die SR 002 eingehalten werden müsse.

Die Einhaltung der SIGAB-Richtlinie 002 wurde in verschiedenen Verfügungen der Baubewilligungsbehörden, beispielsweise in der Ostschweiz, gefordert.<sup>100</sup> Da für diese Forderung jedoch eine gesetzliche Grundlage fehlte, waren entsprechende Einsprachen erfolgreich.

In verschiedenen kritischen Rückmeldungen aus der Wirtschaft zur SR 002 tauchten die folgenden Fragestellungen wiederholt auf:<sup>101</sup>

- Wer definiert, was Stand der Technik ist?
- Kann jede Organisation festlegen, was Stand der Technik ist? Wer hat diese Kompetenz?

#### Richtlinien zu Trinkwasserleitungen<sup>102</sup>

Aufgrund der ansteigenden Zahl an Fällen der Legionärskrankheit in der Schweiz haben Bund, Kantone und Gemeinden begonnen, für diesen Bereich Regelungen zu erlassen. Zusätzlich geben private Organisationen eigene Vollzugshilfen heraus.

Bei Betrachtung der vorhandenen Regelungen tauchen einerseits die Fragen auf, welche Kompetenzen die Kantone und die Gemeinden haben und in welchem Bereich der Bund zuständig ist, Regelungen zu erlassen, und andererseits, welche Verbindlichkeit die Regeln der Privaten aufweisen.

Von Gesetzgebungsseite greifen einige Rechtsnormen in den Bereich ein. Die Gesetzgebungen von Bund, Kantonen und Gemeinden regeln hier insbesondere in den Bereichen Lebensmittel, Wasserwirtschaft und Energie verschiedene Aspekte.

Die beiden privaten Akteure SVGW und SIA haben jeweils eigene Regelwerke zur Thematik herausgegeben. Beim SVGW ist die Richtlinie W3/E3 «Richtlinie für Hygiene in Trinkwasserinstallationen» und beim SIA die SIA 385/1 «Anlagen für Trinkwasser in Gebäuden – Grundlagen und Anforderungen» einschlägig. Beide Dokumente weisen den gleichen oder zumindest einen überschneidenden Anwendungsbereich auf, regeln diesen jedoch auf verschiedene Weise. Ausserdem bestehen teilweise Widersprüche zu gesetzlichen Regeln.

Für Planende, Bauherrinnen und Bauherren, Installateure, Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer sowie für Behörden ist die derzeitige Situation undurchsichtig und unbefriedigend. Wirtschaftsakteurinnen und Wirtschaftsakteure identifizieren hier Wildwuchs und Wirrwarr.<sup>103</sup>

<sup>96</sup> Bundesgesetz vom 18. Juni 1993 über die Produkthaftungspflicht (PrHG; SR 221.112.944).

<sup>97</sup> Beispiel: Alpsteg Fenster AG, SIGAB-Richtlinie 002, 2017, <<https://www.alpsteg.ch/sigab-richtlinie-002/>> (besucht am 02.11.2021).

<sup>98</sup> Von Euv Fenster AG, Richtlinien SIGAB 002 ab 01.01.2018 Personenschutz, <<https://voneuw.ch/wp-content/uploads/Richtlinien-Personenschutz-ab-Januar-2018.pdf>> (besucht am 02.11.2021).

<sup>99</sup> Informelle Konsultation der Bauwirtschaft vom 04.05.2021.

<sup>100</sup> Informelle Konsultation der Bauwirtschaft vom 04.05.2021.

<sup>101</sup> Informelle Konsultation der Bauwirtschaft vom 04.05.2021.

<sup>102</sup> Abegg Andreas, Musliu Nagihan, Seferovic Goran, Gutachten Anforderungen an Trinkwasserinstallationen im Gebäude (noch nicht veröffentlicht).

<sup>103</sup> Informelle Konsultation der Bauwirtschaft vom 04.05.2021

### Geländer / Absturzsicherungen an Bauwerken

Untersuchungen von Wirtschaftsverbänden haben gezeigt, dass in der Thematik der Geländer/Absturzsicherungen ca. 30 verschiedene Vollzugshilfen existieren.<sup>104</sup> Dabei liegt der Fokus auf Geländern, welche im und am Gebäude die Nutzenden vor einem Absturz sichern.

Die SIA-Norm 358 «Geländer und Brüstungen» legt in kompakter Weise auf weniger als 10 Seiten, ausgehend von einem definierten Schutzziel, die weiteren Grundsätze, die Anordnung der und die Anforderungen an die Schutzelemente fest.<sup>105</sup> Zu der statischen Belastung werden in der SIA-Norm 261 die Mindestanforderungen an Abschränkungen definiert.

Die Fachdokumentation 2.003 der BFU «Geländer und Brüstungen» umfasst ca. 20 Seiten und geht in diesem Zusammenhang detaillierter auf Gefährdungsbilder und Ausführungsdetails ein.

Städte und Gemeinden geben eigene Richtlinien und Merkblätter zu Geländern und Absturzsicherungen heraus, wobei der Inhalt der Richtlinien grundsätzlich derselbe ist.<sup>106</sup>

## **3.4 Schlussfolgerungen**

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Vollzugshilfen grundsätzlich einen wichtigen Beitrag für das Bauwesen leisten. Es gibt viele «sinnvolle» Vollzugshilfen, die die Planung und Ausführung erleichtern, die Rechtssicherheit schaffen und die helfen, die Entwicklungskosten für Baulösungen zu senken.

Weil bei der Erarbeitung von Vollzugshilfen jedoch keine allgemeinverbindlichen Mindeststandards eingehalten werden müssen und es allen Akteurinnen und Akteuren freisteht, die eigenen Vollzugshilfen als Stand der Technik zu definieren (je nach dem werden sie mit gutem Marketing zu quasi-verpflichtenden Dokumenten), entsteht eine zunehmend unübersichtliche und komplexe Gesamtsituation.

Dies führt schliesslich dazu, dass es oftmals unklar ist, welche Vollzugshilfen in einem konkreten Bauvorhaben angewandt werden müssen. Aus Compliance-Gründen werden dann oft alle möglichen Vollzugshilfen parallel angewandt, was nicht nur Einfluss auf die Kosten hat, sondern z.T. schlicht unnötig ist.

## **4 Lösungsansätze für eine verbesserte Koordination**

### **4.1 Allgemeine Überlegungen**

In seiner Begründung zum Postulat verweist Nationalrat Flach auf einen Artikel des SECO aus dem Jahr 2014.<sup>107</sup> Dieser basiert auf einer vom Bundesamt für Raumentwicklung ARE im Jahr 2013 veröffentlichten Studie.<sup>108</sup> So verursachten Regulierungen in den Baubewilligungsverfahren im Jahr 2011

---

<sup>104</sup> Informelle Konsultation der Bauwirtschaft vom 04.05.2021.

<sup>105</sup> SIA, SIA-Shop Geländer und Brüstungen, <<http://www.webnorm.ch/normenwerk/architekt/sia%20358/dfi/D/Product>> (besucht am 05.11.2021).

<sup>106</sup> Richtlinie Absturzsicherungen der Gemeinde Altendorf, <[https://www.altendorf.ch/public/upload/assets/862/gelaender\\_bruestungen.pdf](https://www.altendorf.ch/public/upload/assets/862/gelaender_bruestungen.pdf)> (besucht am 05.11.2021); Richtlinie Absturzsicherungen im Hochbau (Geländer, Brüstungen und Handläufe) vom 1. Juni 2013 der Gemeinde Wangen-Brüttisellen, <[http://www.wangen-bruettisellen.ch/dl.php/de/5adde5230badc/Absturzsicherungen\\_im\\_Hochbau\\_Gelnder\\_Brustungen\\_und\\_Handlufe.pdf](http://www.wangen-bruettisellen.ch/dl.php/de/5adde5230badc/Absturzsicherungen_im_Hochbau_Gelnder_Brustungen_und_Handlufe.pdf)> (besucht am 05.11.2021); Richtlinie Absturzsicherungen im Hochbau (Geländer, Brüstungen und Handläufe) vom 1. Juni 2019 der Stadt Zürich, <[https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/hbd/Deutsch/Bewilligen\\_und\\_Beratung/AfB-Bauausfuehrung/Absturzsicherungen%20Richtlinie%201.6.19.pdf](https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/hbd/Deutsch/Bewilligen_und_Beratung/AfB-Bauausfuehrung/Absturzsicherungen%20Richtlinie%201.6.19.pdf)> (besucht am 05.11.2021); Richtlinie Absturzsicherungen im Hochbau (Geländer, Brüstungen und Handläufe) vom 29. Juni 2019 der Gemeinde Rümlang [http://www.ruemlang.ch/dl.php/de/5d2d9c278267d/Richtlinie\\_Absturzsicherungen\\_im\\_Hochbau.pdf](http://www.ruemlang.ch/dl.php/de/5d2d9c278267d/Richtlinie_Absturzsicherungen_im_Hochbau.pdf)> (besucht am 05.11.2021).

<sup>107</sup> Kuster Jürg, Plaz Pader, Curschellas Paul, Regulierungskosten im Bereich Baurecht gehen zulasten der Bauherrschaft und der Konsumenten, in: Die Volkswirtschaft 1/2 2014, S. 19-22.

<sup>108</sup> Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Regulierungskosten Baurecht, 2013, <<https://www.are.ad->

Kosten im Hochbau von über CHF 600 Mio. Diese Kosten werden zum grössten Teil von den Bauherrinnen und Bauherren bzw. den Käuferinnen und Käufern der Immobilien getragen. Die Bauwirtschaft hingegen profitiert finanziell, während andere Wirtschaftsteile hohe Mehrausgaben haben.<sup>109</sup>

Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Regulierungskosten in der Bauwirtschaft in den letzten zehn Jahren noch weiter erhöht haben. Zur Studie des ARE existieren keine aktualisierten Zahlen. Auf der Grundlage des Berichts der Basler & Hofmann AG kann wegen der Einführung immer neuer Regulierungen, welche aufwändigere Lösungen am Bau verlangen, davon ausgegangen werden, dass die Kosten auch künftig weiter steigen.<sup>110</sup> Ein effektiver Nutzen, z.B. in Form von grösserer Sicherheit für die Nutzenden, ist jedoch fraglich, insbesondere wenn die grundlegenden Anforderungen an ein Bauwerk auch ohne zusätzliche «lückenfüllende technische Regeln» erfüllt werden können.

Durch die immer grössere Regelungsdichte steigen nicht nur die Kosten, sondern auch die technischen Anforderungen an die zu verwendenden Materialien und an die zu erstellenden Bauwerke. Begründet wird dies regelmässig mit höheren Sicherheitsanforderungen. So empfehlen Vollzugshilfen oft Produkte mit höheren Sicherheitsstandards, obwohl diese für die vorgesehene Verwendung gar nicht nötig wären. Dadurch entstehen den Anwendenden nicht nur höhere Kosten (diese Produkte sind in der Herstellung in der Regel kostenintensiver), sondern es werden zur Herstellung auch mehr Grundstoffe verbraucht. So benötigt bspw. die Herstellung von Sicherheitsglas (insb. Verbundsicherheitsglas) im Gegensatz zu normalem Fensterglas (Floatglas) mehr Ressourcen. Wird dieses Sicherheitsglas dann auf Empfehlung einer Vollzugshilfe an einem Ort eingebaut, an dem eigentlich auch normales Fensterglas genügen würde, kommt es zu einer nicht nachhaltigen Ressourcenverwendung. Häufig bezwecken solche Vollzugshilfen nicht zwingend eine Umsatzsteigerung, sondern vielmehr geht es um Compliance-Anforderungen. Diese Praxis ist insbesondere in Bezug auf die häushälterische Nutzung von Ressourcen fragwürdig.

Die Erarbeitung von Normen in den Normenorganisationen basiert heute auf einem weit entwickelten und umfangreichen Milizsystem. Dieses kommt immer mehr unter Druck, da die Normenexpertinnen und -experten aus der Wirtschaft immer weniger Zeit in die Normenarbeit investieren können. Dies betrifft vor allem Unternehmen und Verbände aus dem KMU-Bereich, weil diese heute schon ohne staatliche Unterstützung Schwierigkeiten haben ihre Anliegen im Normierungsprozess zu platzieren. KMU sind deshalb besonders betroffen, weil sie über geringere personelle und finanzielle Ressourcen verfügen und daher wenig Möglichkeiten haben, Expertinnen und Experten aus ihrer Mitte für die Normenarbeit freizustellen. Insgesamt wird dies in Zukunft voraussichtlich dazu führen, dass sich ausgewiesene Normenexpertinnen und -experten aus der Wirtschaft aus der Normenarbeit zurückziehen oder sich gar nicht erst engagieren. Mittelfristig stehen dem Milizsystem der Normenarbeit dadurch zu wenig Ressourcen zur Verfügung. Dies führt dazu, dass das Wirtschaftsmodell der Normenorganisationen zumindest mittelfristig überdacht und allenfalls angepasst werden muss.

Wie unter Ziff. 3.3 *Wirkungsweise der Vollzugshilfen* aufgezeigt wird, besteht bei den Vollzugshilfen eine komplexe und unübersichtliche Gesamtsituation. Damit entspricht die aktuelle Situation der Grundthese des Postulats.<sup>111</sup>

Eine Koordination der Akteurinnen und Akteure, wie vom Postulat gefordert, wird dort an ihre Grenzen stossen, wo den Akteurinnen und Akteuren als den Urheberinnen und Urhebern der Vollzugshilfen, Vorschriften gemacht werden würden, welche Vollzugshilfen überhaupt erarbeitet werden sollen oder welche technischen Regeln auf den «Markt der technischen Informationen» kommen dürfen. Eine Koordination sollte daher eher an den Vollzugshilfen selbst ansetzen. Es stellt sich die Frage, wie die Forderung des Postulats nach einer Koordinierung umgesetzt werden soll, um die nötige Lenkungswirkung erzielen zu können.

Vollzugshilfen sind wichtige Bestandteile des Bauwesens, mit jedoch - Stand heute - ganz unterschiedlichen Entstehungsprozessen. Dies hat einen direkten Einfluss auf die Qualität und die Quantität der

---

[min.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/raumplanungsrecht/regulierungskosten-bau-recht.html](http://min.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/raumplanungsrecht/regulierungskosten-bau-recht.html) (besucht am 12.10.2021).

<sup>109</sup> Kuster Jürg, Plaz Pader, Curschellas Paul, a.a.O., S. 19-22.

<sup>110</sup> Wegmann et al., a.a.O., Ziff. 4.2, S. 14 ff. (noch nicht veröffentlicht).

<sup>111</sup> Vgl. Ziff. 3.4 Schlussfolgerungen.

Vollzugshilfen. Die Erarbeitung von Vollzugshilfen sollte daher einem einheitlichen Prozess folgen. Durch eine Vereinheitlichung des Entstehungsprozesses von Vollzugshilfen könnte mittelfristig die Gesamtsituation verbessert werden. Dabei soll die Erarbeitung der Vollzugshilfen aufgrund des grossen Fachwissens der Expertinnen und Experten auch weiterhin eine mehrheitlich privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit bleiben. Insbesondere durch eine gesicherte Finanzierung soll die geleistete Arbeit auch in Zukunft angemessen entschädigt werden können. Auch wird die Frage des freien Zugangs zu den Vollzugshilfen voraussichtlich künftig breiter diskutiert werden.

Ohne einheitliche Regelung ist davon auszugehen, dass die Komplexität und die Unübersichtlichkeit bei den Vollzugshilfen künftig noch weiter zunehmen werden. Dabei spielen eine wachsende Komplexität im Bauwesen, der fortlaufende technologische Fortschritt sowie die immer höheren Anforderungen an die Fachkompetenz von Planenden und Ausführenden eine zentrale Rolle.

Heute erfassen Vollzugshilfen oftmals den gleichen Sachverhalt, widersprechen sich aber. Auf diese Weise entsteht bei den Anwendenden Unklarheit darüber, welche technischen Regeln tatsächlich sinnvoll und als anerkannte Regel der Baukunde anzuwenden sind. Um die Rechtssicherheit auch künftig gewährleisten zu können und um zu verhindern, dass sich die Gesamtsituation weiter verschlechtert, werden nachfolgend verschiedene Lösungsansätze mit unterschiedlich grosser Eingriffstiefe erörtert. Diese Lösungsansätze bestehen aus unterschiedlichen Elementen, die eine Lenkungswirkung im Sinne einer Koordination durch den Bund, wie sie das Postulat fordert, entfalten könnten: Dazu wurden insbesondere Elemente geprüft wie

- Registrierung von Vollzugshilfen,
- Bezeichnung von Vollzugshilfen,
- Massstab für eine Bezeichnung von Vollzugshilfen,
- Bezeichnung von Akteurinnen und Akteuren, die Vollzugshilfen erarbeiten und publizieren,
- Kriterium des Erarbeitungsprozesses für die Bezeichnung von Akteurinnen und Akteuren,
- Wirtschaftsmodell der Akteurinnen und Akteure, die Vollzugshilfen erarbeiten,
- Inhaltliche Prüfung von Vollzugshilfen durch eine Bundesstelle,
- Zurückweisungsmöglichkeiten des Bundes,
- Erarbeitung von Vollzugshilfen durch den Bund selbst.

Diese Elemente ergeben in ihrer unterschiedlichen Ausprägung verschiedene Cluster an Koordinierungsoptionen, die nachfolgend unter Ziff. 4.3 anhand der unter Ziff. 4.2 festgelegten Bewertungskriterien evaluiert werden.

Es gibt heute keine rechtlichen Schranken, Vollzugshilfen und andere technische Regeln zu veröffentlichen und für anwendbar zu erklären oder als Stand der Technik zu bezeichnen. Aufgrund mangelnder Lenkungsmöglichkeiten fehlt es jedoch an einer effektiven Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren, die für die Erarbeitung der Vollzugshilfen und anderer technischer Regeln verantwortlich sind. Bei den nachfolgenden Lösungsansätzen wird zwischen denjenigen Koordinierungsoptionen, die auf einer freiwilligen Basis beruhen, und solchen, die auf einer neu zu schaffenden gesetzlichen Grundlage fussen, differenziert.

Vorab anzumerken ist Folgendes: Vorteil der auf einer freiwilligen Grundlage basierenden Lösungsansätze ist, dass sich diese ohne grossen technischen, personellen und finanziellen Aufwand umsetzen lassen. Der Nachteil besteht darin, dass die Lenkungswirkung von staatlicher Seite entsprechend gering ist und aufgrund der Freiwilligkeit nicht sichergestellt werden kann, dass sich die Akteure auch tatsächlich beteiligen.

Sowohl bei Lösungsansätzen, die auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, als auch bei solchen, die auf Freiwilligkeit beruhen, ist jeweils zu prüfen in welchem Verhältnis der technische, personelle und finanzielle Aufwand zu den erwarteten Chancen einer effektiven und effizienten Koordination steht. Allerdings geben Lösungsansätze, die auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen aller Voraussicht nach dem Bund effektivere und effizientere Lenkungsmöglichkeiten. Gleichzeitig könnten Regeln für eine geordnete Beteiligung der Akteurinnen und Akteure aufgestellt werden.

Ziel der verbesserten Koordination soll es sein, das Angebot der Vollzugshilfen und technischen Regeln, so zu lenken, dass den Nutzenden derselben in der Bauwirtschaft und bei den Baubehörden Mittel und



Werkzeuge an die Hand gegeben werden, um zwischen «sinnvollen», «nutzbaren», «klaren» und «widerspruchsfreien» Vollzugshilfen und solchen, die das nicht sind, zu unterscheiden. Zentral in dieser Beurteilung würde die Prüfung sein, ob diese Vollzugshilfen und andere technische Regeln einen allgemein gültigen Entstehungsprozess durchlaufen haben.

Wer baut, hat sich an den Vollzugshilfen zu orientieren, um so den Stand der Technik sicherzustellen, die anerkannten Regeln der Baukunde anzuwenden und um sich so gegen allfällige Haftungsansprüche absichern zu können. Dies ist bereits auf Gesetzesstufe vorgesehen: So statuiert Art. 364 Abs. 1 des Obligationenrechts<sup>112</sup>, dass der Unternehmer im Allgemeinen für die gleiche Sorgfalt haftet wie der Arbeitnehmer im Arbeitsverhältnis. Die vertragliche Sorgfaltspflicht des Unternehmers im Werkvertrag wird dabei durch die «anerkannten Regeln der Technik» bzw. durch die «anerkannten Regeln der Baukunde» mitbestimmt.<sup>113</sup> Art. 229 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches<sup>114</sup> sieht vor, dass wer vorsätzlich bei der Leitung oder Ausführung eines Bauwerks oder eines Abbruchs die anerkannten Regeln der Baukunde ausser Acht lässt und dadurch wissentlich Leib und Leben von Mitmenschen gefährdet, mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft wird. Mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden.

Obwohl zahlreiche Vollzugshilfen als anerkannte Regeln der Baukunde oder als Stand der Technik gelten und obwohl auf diese in gesetzlichen Grundlagen verwiesen wird, sind diese heute nicht allgemein kostenfrei zugänglich, wie dies für gesetzliche Regelungen festgelegt ist,<sup>115</sup> sondern müssen in der Regel käuflich erworben werden.

### 4.1.1 Gesetzliche Grundlage

Staatliches Handeln setzt eine genügende gesetzliche Grundlage voraus. Sofern also ein Lösungsansatz gewählt werden sollte, der nicht auf der Freiwilligkeit der Akteurinnen und Akteure beruht, müsste zuerst eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden. Ohne eine solche neu zu schaffende Rechtsgrundlage kann die vom Postulat geforderte Koordination durch den Bund mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht erreicht werden. Dabei wurden verschiedene Optionen geprüft, auch Optionen, die sich auf freiwillige Massnahmen stützen.

### 4.1.2 Verfassungsgrundlage

Sofern ein Lösungsansatz an die Hand genommen werden soll, der nicht nur auf der Freiwilligkeit der einzelnen Akteurinnen und Akteure beruht, benötigt der Bund eine geeignete Rechtsgrundlage und damit eine entsprechende Ermächtigung in der Bundesverfassung.<sup>116</sup>

Gemäss der Kompetenzverteilungsregel von Art. 3 BV sind die Kantone souverän, sofern die Bundesverfassung sie nicht einschränkt, indem gewisse Rechte dem Bund übertragen sind. Dies wird in Art. 42 Abs. 1 BV verdeutlicht, wonach der Bund die Aufgaben erfüllt, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Der Bund benötigt somit eine verfassungsrechtliche Grundlage, um gesetzgeberisch tätig zu werden. Die in der Verfassung zugewiesenen Aufgaben sind entsprechend zu erfüllen.<sup>117</sup> Der Bund hat dabei

---

<sup>112</sup> Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (OR; SR 220).

<sup>113</sup> Gauch Peter, Der Werkvertrag, 6. überarbeitete und erweiterte Auflage, 2019, Rz. 842.

<sup>114</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

<sup>115</sup> Art. 19 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz) (PublG; SR 170.512).

<sup>116</sup> Art. 5 Abs. 1 BV.

<sup>117</sup> Rainer J. Schweizer, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, 2014, N. 9 zu BV 42.

jedoch nur jene Aufgaben zu übernehmen, die die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen bundesrechtlichen Regelung bedürfen.<sup>118</sup> Zu beachten ist in diesem Zusammenhang das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a BV, wonach der Bund keine Kompetenzen und Aufgaben an sich ziehen soll, die genauso gut oder besser durch die Kantone erfüllt werden könnten.<sup>119</sup> Ob die Bundesverfassung dem Bund eine Aufgabe zugewiesen hat, ist durch Auslegung zu ermitteln.<sup>120</sup>

Gemäss Art. 95 Abs. 1 BV kann der Bund Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit erlassen. Auf diesen Artikel stützen sich bereits heute eine Vielzahl von Bundesgesetzen.<sup>121</sup> Bei Art. 95 Abs. 1 BV handelt es sich um eine Globalkompetenz.<sup>122</sup> Im Hinblick auf die Ausübung einer privatrechtlichen Erwerbstätigkeit steht es dem Bund frei, alle Aspekte, Belange sowie Stufen dieser Tätigkeit einer Regelung zu unterwerfen. Der Bund kann neben der Ausübung auch bspw. den Zugang zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit mittels Bewilligungspflichten regeln.<sup>123</sup> Unter die privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit fallen alle Tätigkeiten, die zu Erzielung eines Gewinns oder eines Erwerbseinkommens dienen.<sup>124</sup> Es handelt sich bei der privatwirtschaftlichen Tätigkeit von Art. 95 Abs. 1 BV um den gleichen Begriff wie in Art. 27 BV.<sup>125</sup> Für eine effektive Koordination wird es also darum gehen, die entsprechenden Rahmenbedingungen für die Erarbeitung von Vollzugshilfen durch private Akteurinnen und Akteure festzulegen. Die Erarbeitung von Vollzugshilfen privater Akteurinnen und Akteure dient bereits heute zumindest teilweise einem Wirtschaftsmodell im Sinne einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit.

Wie unter Ziff. 4.1 *Allgemeine Überlegungen* ausgeführt, soll die Erarbeitung von Vollzugshilfen auch künftig grundsätzlich keine staatliche Aufgabe sein, sondern im Grundsatz eine privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit bleiben, wobei die Erarbeitung von Vollzugshilfen auch den staatlichen Akteurinnen und Akteuren weiterhin offenstehen soll. Davon abzugrenzen ist die Kompetenz der Kantone im Bau- und Planungsrecht. Diese Kompetenz soll durch die Lösungsansätze im vorgelegten Bericht nicht tangiert werden, da das Postulat eine Koordination durch den Bund verlangt.

## 4.2 Bewertungskriterien für die einzelnen Lösungsansätze

Um die Lösungsansätze für eine verbesserte Koordination miteinander vergleichen zu können, werden horizontale Bewertungskriterien definiert. Diese sind an folgenden Fragestellungen orientiert:

### 1. Welche Eingriffstiefe haben die Massnahmen?

Die Koordination soll künftig durch ein möglichst mildes Mittel gewährleistet werden. Der Staat soll lediglich lenkend einwirken. Es sollen gewisse (gesetzliche) Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die privaten Akteurinnen und Akteure in ihrer täglichen Arbeit unterstützen. Dadurch könnten Standards definiert werden, wie und mit welchen Prozessen Vollzugshilfen erarbeitet werden sollten.

### 2. Wie kann die Handlungsfähigkeit der betroffenen Herausgebenden der Vollzugshilfen gewahrt werden?

Die Erarbeitung von technischen Regeln und Vollzugshilfen soll neben den staatlichen Akteurinnen und Akteuren auch den privaten Akteurinnen und Akteuren weiterhin offenstehen. Es

---

<sup>118</sup> Art. 43a Abs.1 BV.

<sup>119</sup> Giovanni Biaggini, in: BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage 2017, 2017, N. 5 zu BV 5a.

<sup>120</sup> Rainer J. Schweizer, a.a.O., N. 10 zu BV 42.

<sup>121</sup> Nicht abschliessend: BauPG, Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG; SR 916.40), Bundesgesetz vom 17. Juni 2011 über das Messwesen (MessG; SR 941.20), THG, Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Patentanwältinnen und Patentanwälte (PAG; SR 935.62), Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA; SR 935.61), Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1).

<sup>122</sup> Peter Hettich, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage 2014, N. 3 zu Art. 95.

<sup>123</sup> Peter Hettich, a.a.O., N. 6 zu Art. 95.

<sup>124</sup> Peter Hettich, a.a.O., N. 7 zu Art. 95.

<sup>125</sup> Giovanni Biaggini, a.a.O., N. 4 zu BV 95.

geht hier um die Frage, welche Auswirkungen die vorgeschlagenen Massnahmen auf die Herausgebenden der Vollzugshilfen haben.

**3. Wie kann die wirtschaftliche Unabhängigkeit der betroffenen Herausgebenden der Vollzugshilfen künftig sichergestellt werden?**

Ein Grossteil der zum heutigen Zeitpunkt von privaten Akteurinnen und Akteuren erarbeiteten technischen Regeln und Vollzugshilfen werden insbesondere im System der Normenorganisationen in Milizarbeit von Expertinnen und Experten erstellt und müssen von den Anwendenden käuflich erworben werden. Dies ist dann problematisch, wenn diese technischen Regeln und Vollzugshilfen als «Stand der Technik» gelten und somit aufgrund von Generalklauseln in den gesetzlichen Regelungen angewandt werden müssen. Auf der anderen Seite wird es immer schwieriger, Expertinnen und Experten zu finden, die in freiwilliger Arbeit technische Regeln und Vollzugshilfen erstellen. Die einzelnen Lösungsansätze sollen somit aufzeigen, wie die Finanzierung unabhängiger Expertinnen und Experten sichergestellt werden kann.

**4. Wie kann eine «echte» Koordination mit effizienter und effektiver Lenkungswirkung erreicht werden?**

Durch die Koordination durch den Bund soll sichergestellt werden, dass künftig die Erarbeitung technischer Regeln und Vollzugshilfen selbst gewissen allgemeingültigen Standards folgt. Für die betroffenen Anwendenden der Regeln sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die «guten», also «sinnvollen», «klaren» und «widerspruchsfreien» Regeln von den anderen, «weniger guten» Regeln unterschieden werden können.

**5. Wie kann auf diese Weise der Zweck des Postulats erreicht werden?**

Das Postulat verlangt vom Bundesrat aufzuzeigen, wie künftig eine verbesserte Koordination der verschiedenen technischen Regeln und der dahinterstehenden Akteurinnen und Akteure sichergestellt werden kann. Es soll längerfristig erreicht werden, dass die Anzahl der Veröffentlichungen von Vollzugshilfen und technischen Regeln zurückgeht und die technischen Informationen widerspruchsfreier und für die Praxis transparenter werden.

## 4.3 Lösungsansätze

Die verschiedenen Optionen mit unterschiedlichen Lösungsansätzen werden mithilfe der unter Ziff. 4.2 *Bewertungskriterien für die einzelnen Lösungsansätze* aufgestellten horizontalen Bewertungskriterien evaluiert.

### 4.3.1 Beibehaltung des Status quo («Nulloption»)

Bei der Beibehaltung des Status quo würde darauf verzichtet werden, in irgendeiner Weise lenkend in das bestehende System einzugreifen. Das bedeutet im Hinblick auf die horizontalen Bewertungskriterien gemäss Ziff. 4.2:

**1. Welche Eingriffstiefe haben die Massnahmen?**

Durch die Beibehaltung des Status quo würden keine staatlichen Eingriffe vorgenommen.

**2. Wie kann die Handlungsfähigkeit der betroffenen Herausgebenden der Vollzugshilfen gewahrt werden?**

Durch die Belassung des Status quo würde sich im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit der betroffenen Herausgebenden nichts an der bestehenden Situation ändern.

**3. Wie kann die wirtschaftliche Unabhängigkeit der betroffenen Herausgebenden der Vollzugshilfen künftig sichergestellt werden?**

Den privaten und staatlichen Akteurinnen und Akteuren stünde es auch weiterhin frei, ohne jegliche Vorgaben Vollzugshilfen zu erarbeiten und zu veröffentlichen. Das heutige Milizsystem würde jedoch langfristig an seine Grenzen stossen. Bereits heute ist es schwierig, Expertinnen und Experten zu finden, die die Normungsarbeit ohne entsprechende Entschädigung weiterführen wollen bzw. können. Durch die Beibehaltung des Status quo ist die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Herausgebenden der Vollzugshilfen mittelfristig nicht gesichert.

4. **Wie kann eine «echte» Koordination mit effizienter und effektiver Lenkungswirkung erreicht werden?**

Da die Regelungsdichte in den letzten Jahren immer weiter zugenommen hat, ist damit zu rechnen, dass die Komplexität und Unübersichtlichkeit bei den Vollzugshilfen auch weiterhin stetig zunehmen wird. Durch immer neue und zusätzliche Vollzugshilfen wird sich auch der administrative Aufwand für die Akteurinnen und Akteure immer weiter erhöhen. Ohne staatliche Lenkung besteht zudem das Risiko, dass Interessengruppen weiterhin durch Marketing den «Stand der Technik» im Sinne ihres Wirtschaftsmodells beeinflussen.

5. **Wie kann auf diese Weise der Zweck des Postulats erreicht werden?**

Durch die Beibehaltung des Status quo wird schliesslich dem Ziel des Postulats nicht Rechnung getragen. Die Komplexität und Unübersichtlichkeit nehmen weiter unkoordiniert zu.

Im Hinblick auf das Anliegen des Postulats wäre daher die Beibehaltung des Status quo kein geeignetes Mittel.

### 4.3.2 Minimale Massnahmen

Durch die Schaffung und Benennung einer (staatlichen) Stelle könnten auf freiwilliger Basis alle Vollzugshilfen privater Akteurinnen und Akteure im Sinne einer transparenten Übersicht bei einer zentralen Stelle registriert werden. Das würde bedeuten, dass alle Vollzugshilfen für das Bauwesen, welche durch private Akteurinnen und Akteure erstellt werden, ohne weitere Voraussetzungen registriert würden (die Baunormen des SIA, des VSS etc. und darüber hinaus auch sämtliche weiteren privaten Vollzugshilfen). Diese Datenbank wäre, ähnlich dem EDÖB-Register, für jedermann frei zugänglich. Mithilfe der Registrierung hätten Behörden, Bauherrinnen und Bauherren, Ausführende, Gerichte etc. eine Orientierungshilfe. Nicht registrierte Vollzugshilfen würden dagegen voraussichtlich an Relevanz verlieren, da sie weiterhin in kleinteiliger Recherche gesucht werden müssten. Trotzdem würden diese weiter existieren und teilweise auch zur Anwendung kommen, da weder eine Registrierungspflicht bestünde, noch ein Verbot für die weitere Erarbeitung und Publikation von Vollzugshilfen auferlegt werden würde.

1. **Welche Eingriffstiefe haben die Massnahmen?**

Aufgrund der Freiwilligkeit der Registrierung wäre die Eingriffstiefe als äusserst gering einzustufen. Es müsste einzig eine (staatliche) Stelle geschaffen werden, die das Register führen würde.

2. **Wie kann die Handlungsfähigkeit der betroffenen Herausgebenden der Vollzugshilfen gewahrt werden?**

Durch die freiwillige Registrierung der Vollzugshilfen würde die Handlungsfähigkeit der Herausgebenden in keiner Weise eingeschränkt und wäre somit vollumfänglich gewahrt.

3. **Wie kann die wirtschaftliche Unabhängigkeit der betroffenen Herausgebenden der Vollzugshilfen künftig sichergestellt werden?**

Die Registrierung der Vollzugshilfen hätte keinen Einfluss auf die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Herausgebenden. Es bestünde jedoch die gleiche Problematik wie bei der Beibehaltung des Status quo.<sup>126</sup> Das heute bestehende Milizsystem in der Normenarbeit geriete immer mehr an seine Grenzen. Es würde künftig noch schwieriger werden, Expertinnen und Experten zu finden, die ohne entsprechende Entschädigung die Normungsarbeit leisten werden. Durch die Einführung von lediglich minimalen Massnahmen könnte diesem Problem nicht entgegengewirkt werden.

4. **Wie kann eine «echte» Koordination mit effizienter und effektiver Lenkungswirkung erreicht werden?**

Die Koordinierungsmöglichkeiten mithilfe einer Registrierung wären sehr beschränkt. Primär würde mehr Transparenz geschaffen. Für die Anwendenden der Vollzugshilfen ergäbe sich eine Erleichterung, da voraussichtlich zahlreiche Vollzugshilfen in einem einheitlichen Register ab-

---

<sup>126</sup> Vgl. Ziff. 4.3.1 Beibehaltung des Status quo («Nulloption»).

rufbar wären. Allerdings bliebe unklar, wie vollständig und aktuell die Vollzugshilfen dann registriert wären. Eine Koordination könnte somit nur in sehr begrenztem Masse sichergestellt werden.

**5. Wie kann auf diese Weise der Zweck des Postulats erreicht werden?**

Der Anstieg der Vollzugshilfen in Zahl und Ausdehnung wird durch diesen Ansatz wahrscheinlich nicht verhindert. Der Zweck des Postulats könnte so nicht erreicht werden.

Dieser Lösungsansatz griffe zwar nur geringfügig ein, doch würde er die Problemstellung des Postulats nicht lösen. «Unerwünschte» sowie «unklare» oder «widersprüchliche» Vollzugshilfen würden weiterhin bestehen. Insbesondere basiert dieser Lösungsansatz auf der Bereitschaft der einzelnen Akteurinnen und Akteure, ihre Vollzugshilfen registrieren zu lassen. Gewisse Akteure würden weiterhin eigene Vollzugshilfen erarbeiten, ohne diese zu registrieren. Folglich wäre dieser Lösungsansatz kaum zielführend zur Beseitigung des Wirrwarrs.

### **4.3.3 Registrierung mit Faktencheck und Kategorisierung sowie Zurückweisung der Vollzugshilfen**

Wie bei Ziff. 4.3.2 *Minimale Massnahmen* würden die Vollzugshilfen durch eine zentrale Erfassungsstelle registriert. Darüber hinaus würden die registrierten Vollzugshilfen in vordefinierte Kategorien eingeteilt werden (bspw. Kategorie «Raumluftqualität»). Weiter würden sie durch Expertinnen und Experten nach einem vorgegebenen Kriterienkatalog (Faktencheck) auf ihre Notwendigkeit (Relevanz und Doppelspurigkeiten) und Qualität (Verständlichkeit, Umsetzbarkeit, Transparenz in der Erarbeitung, wissenschaftliche/technische Richtigkeit) beurteilt und gegebenenfalls zurückgewiesen werden. Den Akteurinnen und Akteuren stünde im Falle einer Abweisung der Rechtsweg offen. Mithilfe dieses Lösungsansatzes würden im Bauwesen neben den gesetzlichen Vorgaben ausschliesslich Vollzugshilfen des Registers zur Anwendung kommen.

**1. Welche Eingriffstiefe haben die Massnahmen?**

Die Umsetzung bedingt eine gesetzliche Grundlage. Eine neue Rechtsgrundlage wiederum bedürfte einer Grundlage in der Bundesverfassung, wobei Art. 95 BV als entsprechende verfassungsmässige Grundlage herangezogen werden könnte.

**2. Wie kann die Handlungsfähigkeit der betroffenen Herausgebenden der Vollzugshilfen gewahrt werden?**

Die Handlungsfähigkeit der Herausgebenden bliebe insoweit gewahrt, als es ihnen weiterhin offen stünde, Vollzugshilfen zu erarbeiten und zu veröffentlichen. Allerdings müssten sich die Herausgebenden gewissen (staatlichen) Kontrollen unterziehen, was im Gegensatz zum heutigen System zu einem verhältnismässig starken Eingriff in Bezug auf Einflussnahme von dritter Seite führen würde. Diese wäre eine klare Abkehr vom heutigen System.

**3. Wie kann die wirtschaftliche Unabhängigkeit der betroffenen Herausgebenden der Vollzugshilfen künftig sichergestellt werden?**

Die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Herausgebenden bliebe gewahrt. Allerdings würden die Vollzugshilfen vor der Aufnahme in das Register einer Qualitätskontrolle unterzogen werden. Vollzugshilfen, die den Anforderungen des Registers nicht genügen, würden nicht aufgenommen und hätten lediglich noch den Status von «Anleitungen oder «Informationsblättern» etc. Dadurch hätten diese Vollzugshilfen eine schlechtere Position auf dem Markt. Ausserdem ergäben sich mit Blick auf das Wirtschaftsmodell der Normenorganisationen keine Verbesserungen.

**4. Wie kann eine «echte» Koordination mit effizienter und effektiver Lenkungswirkung erreicht werden?**

Durch die Registrierung und den Faktencheck könnte voraussichtlich eine verbesserte Koordination erreicht werden. Der Aufwand wäre für alle Beteiligten erheblich. Zudem ist fraglich, ob sich genügend Expertinnen und Experten zur Überprüfung finden lassen. Die Lenkungswirkung könnte nur mit einem entsprechenden finanziellen und personellen Aufwand erreicht werden. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass auf staatlicher Seite kaum das nötige Expertenwissen vorhanden ist, um diese Kontrollen durchführen zu können.

#### 5. **Wie kann auf diese Weise der Zweck des Postulats erreicht werden?**

Die Anliegen des Postulates würden in diesem Lösungsansatz zum Teil berücksichtigt, das Problem der Komplexität und der Unübersichtlichkeit könnte jedoch nur teilweise gelöst werden. Die Eindämmung dessen könnte zwar durch den Faktencheck stärker gesteuert werden als im Falle einer blossen Registrierung ohne Faktencheck. Dieser Lösungsansatz würde jedoch die Zunahme an Komplexität und Unübersichtlichkeit nicht verhindern, denn bei Regelungslücken und qualitativ ungenügenden Festlegungen würden weiterhin neue Vollzugshilfen geschaffen und registriert werden.

Die Registrierung mit Faktencheck und Kategorisierung der Vollzugshilfen sowie einer Zurückweisungsmöglichkeit wäre nur teilweise zielführend und zudem mit einem grossen Aufwand verbunden. Der Zweck des Postulats liesse sich nur teilweise umsetzen.

### 4.3.4 **Umfassende Regulierung durch eine staatliche Stelle**

Alle Vollzugshilfen würden unter diesem Lösungsansatz durch eine neu zu schaffende staatliche Stelle erarbeitet und in Kraft gesetzt. Diese Stelle würde sämtliche Vollzugshilfen im Bauwesen koordinieren, nähme Anträge für neue Vollzugshilfen entgegen, würde die Notwendigkeit der beantragten Regelungen beurteilen, liesse diese durch Expertinnen und Experten erarbeiten, würde die Entwürfe einem Mitwirkungsverfahren unterziehen und diese nachfolgend in Kraft setzen.

#### 1. **Welche Eingriffstiefe haben die Massnahmen?**

Um diesen Lösungsansatz umsetzen zu können, bräuchte es eine Grundlage in der Bundesverfassung, da der Bund bis anhin keine entsprechende Kompetenz hat. Im Gegensatz zu den anderen Lösungsansätzen ginge dieser viel weiter und könnte sich nicht allein auf Art. 95 BV stützen. Dieser Ansatz würde ausserdem eine zu schaffende Kompetenz des Bundes für das Bau- und Planungswesen benötigen, welche zurzeit bei den Kantonen liegt. Die Einzelheiten müssten in einem neu zu schaffenden Gesetz festgelegt werden. Dieser Lösungsansatz würde tief in die bestehende föderale Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen eingreifen.

#### 2. **Wie kann die Handlungsfähigkeit der betroffenen Herausgebenden der Vollzugshilfen gewahrt werden?**

Mithilfe dieses Lösungsansatzes gäbe es eine staatliche Steuerung aller Vollzugshilfen im Bauwesen. Diese dürften nicht mehr durch private Organisationen erarbeitet werden. Vollzugshilfen von privatwirtschaftlicher Seite würden ihre Relevanz verlieren und sich auf Produktebeschreibungen und Herstellerhinweise beschränken. Die Handlungsfähigkeit der Herausgebenden würde damit stark eingeschränkt werden.

#### 3. **Wie kann die wirtschaftliche Unabhängigkeit der betroffenen Herausgebenden der Vollzugshilfen künftig sichergestellt werden?**

Eine solche umfassende Regelung stünde in Widerspruch zu verschiedenen Rechtsprinzipien, wozu u.a. auch die Wirtschaftsfreiheit<sup>127</sup> und die Wissenschaftsfreiheit<sup>128</sup> gehören. Insbesondere würde dies eine grosse Einschränkung des Föderalismus bedeuten. Der Baubereich würde damit zu einem der am dichtesten durch den Staat regulierten Bereiche werden. Ausserdem bestehen Zweifel, ob eine solche Kontrollbehörde überhaupt in der Praxis etabliert werden könnte. Immerhin müsste diese Stelle jede technische Entwicklung im Baubereich überblicken, kontrollieren und steuern können. Das wäre schwierig umzusetzen und würde die Innovation und die technische Entwicklung in diesem Sektor bremsen.

#### 4. **Wie kann eine «echte» Koordination mit effizienter und effektiver Lenkungswirkung erreicht werden?**

Durch die Erarbeitung aller Vollzugshilfen durch eine zentrale Stelle könnte die Einhaltung allgemein gültiger Mindeststandards und somit die Koordination langfristig sichergestellt werden.

---

<sup>127</sup> Art. 27 BV.

<sup>128</sup> Art. 20 BV.

#### 5. Wie kann auf diese Weise der Zweck des Postulats erreicht werden?

Mit einer solchen Lösung könnten alle Forderungen des Postulats vollumfänglich erfüllt werden. Die geforderte Koordination würde in der Gesamtheit durch die staatliche Stelle des Bundes wahrgenommen werden. Auch eine unmittelbare Koordination der Akteure selbst im Sinne der Herausgebenden der Vollzugshilfen wäre unter dieser Option möglich.

Dieser Lösungsansatz hätte eine Abkehr vom bisherigen System zur Folge. Die (privaten) Herausgebenden der Vollzugshilfen würden in ihrer Wirtschaftsfreiheit eingeschränkt werden, während der Staat selber aufgrund mangelnden Fachwissens kaum in der Lage wäre, sämtliche Vollzugshilfen selbst zu erstellen. Zudem besteht die Gefahr, dass die Innovation am Bau stark eingeschränkt würde.

### 4.3.5 Rahmenbedingungen für die Koordination von Vollzugshilfen im Bauwesen festlegen

Die Rahmenbedingungen für die Koordination von Vollzugshilfen könnten in einer neu zu fassenden gesetzlichen Grundlage entweder auf der Basis eines bestehenden oder eines allenfalls neu zu schaffenden Bundesgesetzes (bspw. eines «Standardisierungsgesetzes für das Bauwesen») festgelegt werden. Dabei könnten insbesondere folgende Punkte geregelt werden:

- **Zweck**  
Ziel ist die Koordination der Akteurinnen und Akteure mittels Einführung eines standardisierten Prozesses, um die Vollzugshilfen im Bauwesen bezeichnungsfähig zu machen.
- **Geltungsbereich**  
Es wäre abzugrenzen, in welchen Bereichen und Dimensionen die neu zu fassende bundesgesetzliche Rechtsgrundlage ihre Wirkung entfalten soll (beispielsweise für technische Regeln im Bausektor, nicht jedoch für Niederspannungsinstallationen; hingegen sollte die Nachhaltigkeitsdimension über Nachhaltigkeitsnormen einbezogen werden).
- **Definition der Begrifflichkeiten**  
Dabei wäre ein besonderes Augenmerk darauf zu legen, was eine «sinnvolle», «nutzbare», «klare» und «widerspruchsfreie» Vollzugshilfe oder sonstige technische Regel ist. Zu definieren wäre, was solche Vollzugshilfen von jenen unterscheidet, die nicht nach den Anforderungen der neu zu schaffenden bundesgesetzlichen Rechtsgrundlage erarbeitet würden.
- **Stand der Technik / anerkannte Regeln der Baukunde**  
Vollzugshilfen, die den Anforderungen der bundesgesetzlichen Rechtsgrundlage entsprächen, könnten als «Stand der Technik» oder «anerkannte Regeln der Baukunde» bezeichnet werden. Dies hätte eine Neuordnung der bisherigen Rahmenbedingungen zur Folge, da heute erst durch aufwändige Gerichtsverfahren im Einzelfall entschieden wird, ob eine Vollzugshilfe dem Stand der Technik entspricht oder zutreffend als anerkannte Regel der Baukunde angewendet wurde.
- **Rechtswirkung der Vollzugshilfen**  
Vollzugshilfen, die unter der neuen bundesgesetzlichen Rechtsgrundlage bezeichnet werden würden, müssten die vorgegebenen Standards erfüllen, um aufgrund der Bezeichnung eine entsprechende rechtliche Relevanz zu erhalten.
- **Bezeichnung der Berechtigten sowie der Vollzugshilfen und anderer technischer Regeln**  
Es wäre ein Verfahren festzulegen, durch welches Normenorganisationen, Institutionen oder andere private Akteurinnen und Akteure bezeichnet werden könnten, deren Vollzugshilfen und technische Regeln dann wiederum als Stand der Technik oder allgemein anerkannte Regel der Baukunde bezeichnungsfähig wären. Dieser Prozess der Bezeichnung von Organisationen könnte dazu genutzt werden, die Zahl der Bezeichnungsakte mit Blick auf die Zahl der bezeichnungsfähigen technischen Regeln und Vollzugshilfen zu begrenzen. Dies würde dazu dienen, die administrativen Aufwände so gering wie möglich zu halten. Ziel wäre es, für die technischen Regeln und Vollzugshilfen, die von bezeichneten Organisationen erarbeitet und publiziert worden sind, eine Vermutungswirkung mit Beweislastumkehr festzulegen, damit diese Regeln auf vereinfachte Weise bezeichnungsfähig wären.

- **Erarbeitungsprozess der Vollzugshilfen**  
Es wären Anforderungen für den Entstehungsprozess von bezeichnungsfähigen Vollzugshilfen und anderen technischen Regeln als Massstab für die Bezeichnungsfähigkeit zu definieren, um (ähnlich wie im Gesetzgebungsverfahren) allgemeingültige Standards zu gewährleisten (bspw. ein Vernehmlassungsverfahren unter den von der Vollzugshilfe Betroffenen).
- **Ausnahmetatbestände**  
Für Akteurinnen und Akteure der öffentlichen Hand wären Ausnahmetatbestände zu schaffen. Im Gegensatz zu privaten Interessengruppen, haben Erstgenannte in der Regel im Hinblick auf die Erarbeitung von Vollzugshilfen keine finanziellen Interessen.
- **Finanzierung**  
Zum Milizsystem bei der Erarbeitung von Vollzugshilfen könnten Alternativen entwickelt werden. Eine neue Finanzierungsmöglichkeit für die Normenarbeit würde die Erarbeitung von Vollzugshilfen in der Zukunft sichern. Beispielsweise könnte ein neues Modell entwickelt werden, wonach durch die Erhebung einer Abgabe direkt bei den Planenden nur jene finanziell belastet werden würden, die von der Erarbeitung von Vollzugshilfen direkt profitieren. Da die Planenden die Vollzugshilfen heute in der Regel käuflich erwerben müssen, wäre die Erhebung einer Abgabe daher keine finanzielle Mehrbelastung. Denkbar wäre es sodann, bestimmten Anspruchsgruppen (insbesondere den Planenden) freien Zugang zu solcherart finanzierten Vollzugshilfen zu geben.
- **Register**  
Die Vollzugshilfen könnten in einem öffentlich zugänglichen Register zur Verfügung gestellt werden. Vollzugshilfen, die nicht den Vorgaben der neuen bundesgesetzlichen Rechtsgrundlage genügen, würden nicht im Register gelistet.
- **Vollzug**  
Es wäre eine Bundesstelle zu bestimmen, die die neue bundesgesetzliche Rechtsgrundlage vollzieht.
- **Rechtsschutz**  
Bei Uneinigkeit müsste die Möglichkeit geschaffen werden, dass Betroffene ihre Rechte auf dem Rechtsweg geltend machen können.

Eine Bewertung dieser Option ergibt folgende Antworten:

#### 1. **Welche Eingriffstiefe haben die Massnahmen?**

Es wurde die Frage geprüft, welche existierende gesetzliche Grundlage für eine vom Postulat geforderte Koordination durch den Bund in Frage kommen könnte. Geprüft wurde in diesem Zusammenhang daher auch die Notifikationsverordnung (NV)<sup>129</sup> unter dem Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse im Zuständigkeitsbereich des SECO.

Die NV regelt jedoch lediglich die Zuständigkeiten und die Verfahren zur Notifikation technischer Vorschriften und Normen, um technische Handelshemmnisse zu vermeiden, sowie die Aufgaben der Schweizerischen Normen-Vereinigung (SNV). Weitergehende lenkende Elemente, wie z.B. die Grundsätze der Normungsarbeit, fehlen dagegen.

Hinzu kommt, dass der Fokus des THG ein anderer ist. Zweck des THG ist es, technische Handelshemmnisse beim (Aussen-)Handel mit Produkten zu vermeiden.<sup>130</sup> Das THG ist auf Produktregelungen ausgerichtet und erfasst nicht technische Regeln oder Vollzugshilfen, die Bauwerke betreffen. Technische Regeln für Bauwerke sind im Rahmen des THG nur dann von Bedeutung, wenn sie sich als technische Handelshemmnisse auswirken können.<sup>131</sup> Die Delegation an den Bundesrat in Art. 11 THG beschränkt sich «auf die Erarbeitung technischer Nor-

---

<sup>129</sup> Verordnung vom 17. Juni 1996 über die Notifikation technischer Vorschriften und Normen sowie die Aufgaben der Schweizerischen Normen-Vereinigung (NV; SR 946.511).

<sup>130</sup> Art. 1 Abs. 1 THG.

<sup>131</sup> Art. 2 Abs. 1 THG i.V.m. Art. 3 Lit. b. THG sowie Art. 5a THG.



men, auf die in Vorschriften verwiesen wird oder verwiesen werden soll», wobei die hier in Bezug genommenen Vorschriften wegen Art. 2 THG wiederum als produktbezogene Vorschriften zu verstehen sind.

Im Falle, dass in keinem bestehenden Bundesgesetz eine entsprechende Rechtsgrundlage existiert oder verankert werden könnte, müsste folglich eine neue eigenständige Rechtsgrundlage geschaffen werden. Denkbar wäre die Einführung eines «Standardisierungsgesetzes für das Bauwesen» basierend auf Art. 95 Abs. 1 BV.

**2. Wie kann die Handlungsfähigkeit der betroffenen Herausgebenden der Vollzugshilfen gewahrt werden?**

Die Handlungsfähigkeit der Herausgebenden würde auch mit der Schaffung einer neuen bundesgesetzlichen Rechtsgrundlage gewahrt bleiben. Diese würde die Herausgebenden von Vollzugshilfen nicht daran hindern, auch künftig Vollzugshilfen zu erarbeiten und als solche zu veröffentlichen. Zudem würde eine solche neu zu schaffende gesetzliche Regelung den Herausgebenden eine bessere Rechtssicherheit garantieren. Vollzugshilfen, die nach den Vorgaben der neuen Regelung erstellt würden, hätten eine erhöhte Rechtskraft, was für alle Betroffenen den positiven Nebeneffekt der erhöhten Rechtssicherheit hätte, ohne dass sie im Gegenzug eine Einschränkung ihrer Handlungsfähigkeit hinnehmen zu müssen.

**3. Wie kann die wirtschaftliche Unabhängigkeit der betroffenen Herausgebenden der Vollzugshilfen künftig sichergestellt werden?**

Das heutige Wirtschaftsmodell im Normenwesen wird längerfristig zu grösseren Herausforderungen führen. Immer weniger Expertinnen und Experten sind bereit, auf «freiwilliger» Basis Normen zu erarbeiten. Das heutige Milizsystem ist zudem auch für die Planenden kostspielig, weil die Normen gekauft werden müssen. Umgekehrt sehen sich die Normenorganisationen immer mehr Forderungen (auch einzelner Anspruchsgruppen) ausgesetzt, dass technische Normen frei und kostenlos zugänglich sein sollen. Um das Finanzierungssystem (teilweise) auf eine neue Grundlage zu stellen, bräuchte es allerdings zunächst eine Einnahmequelle. Eine Kausalabgabe könnte beispielsweise bei den Planenden erhoben werden. Eine solche Abgabe<sup>132</sup> hätte einen genügenden Zurechnungszusammenhang zwischen der Abgabe und dem Nutzen. Die abgabepflichtigen Planenden würden von der verbesserten Koordinierung (Leistung des Staates) profitieren.

Die Einführung einer neuen bundesgesetzlichen Rechtsgrundlage könnte sich in bestimmten Bereichen des Bauens positiv auf die Kosten auswirken. Vollzugshilfen könnten vor Veröffentlichung auf Nachhaltigkeitsaspekte hin überprüft werden und der Einbau von ressourcenschonenden Produkten gefördert werden.

Durch ein neues Finanzierungsmodell könnte die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Herausgebenden gewahrt bleiben bzw. langfristig sogar gesichert werden, da die Erarbeitung entschädigt würde und nicht mehr nur im Milizsystem erfolgen müsste.

**4. Wie kann eine «echte» Koordination mit effizienter und effektiver Lenkungswirkung erreicht werden?**

Eine neue Rechtsgrundlage sollte klare Vorgaben machen, welchen Anforderungen Vollzugshilfen künftig genügen müssten, um bezeichnungsfähig zu sein. So könnten Anforderungen an «sinnvolle», «nutzbare», «klare» und «widerspruchsfreie» Vollzugshilfen gestellt werden, wodurch allgemeingültige Standards festgelegt werden könnten. Durch diese gesetzliche Koordination könnte die gewünschte Lenkungswirkung erreicht werden.

---

<sup>132</sup> Eine solche Abgabe, beispielsweise ein «Planerrappen», könnte eine Abgabe im Promillebereich auf die Bausumme sein, die die Planenden entrichten, Berechnungsbeispiel: Eine Abgabe von 0.2 ‰ auf der Bausumme ergäbe insgesamt in der Schweiz pro Jahr ca. CHF 12 Mio. Im Gegenzug würden die Planenden als Hauptnutznießende der Vollzugshilfen von reduzierten Beschaffungskosten für die Vollzugshilfen oder von einem freien Zugang zu diesen profitieren.

## 5. Wie kann auf diese Weise der Zweck des Postulats erreicht werden?

Durch die Einführung einer neuen Rechtsgrundlage könnte die Zunahme der Komplexität und der Unübersichtlichkeit mit verhältnismässig geringem Aufwand eingedämmt werden, ohne dabei zu tiefgreifend in das bisherige System einzugreifen. Der Staat würde lediglich gewisse Vorgaben betreffend Standards vor allem mit Blick auf den Erarbeitungsprozess für Vollzugshilfen und technische Regeln wie Normen machen, damit diese dann für die Anwendenden der Regeln erkennbar bezeichnet werden können. Zudem könnten weitere Probleme, die durch das Postulat auf die Agenda gelangt sind, angegangen werden, darunter insbesondere auch die Herausforderung für die Normenorganisationen, weiterhin «sinnvolle», «nutzbare», «klare» und «widerspruchsfreie» Vollzugshilfen und technische Regeln wie Normen bereitstellen zu können.

Die Einführung einer neuen Rechtsgrundlage sollte die im Postulat geforderte bessere Koordination ermöglichen. Dadurch könnte auch die Qualität des Entstehungsprozesses der Vollzugshilfen insgesamt verbessert werden. So könnten die Vollzugshilfen insbesondere mittels der Standardisierung des Entstehungsprozesses bezeichnungsfähig werden. Vollzugshilfen, die nicht den Anforderungen der neuen gesetzlichen Regelung entsprechen, würden voraussichtlich auf dem «Markt an technischen Informationen» an Bedeutung verlieren.

Langfristig könnte dadurch für die Praxis in vielen Bereichen der Stand der Technik geklärt werden. Durch die Erhebung einer Abgabe wäre auch die Finanzierung der Normenerarbeitung gesichert. Da diese Abgabe bei den Planenden erhoben würde, würde die Finanzierung auch nur jene Gruppen betreffen, die schlussendlich von der Standardisierungsarbeit profitieren.

## 5 Bevorzugter Lösungsansatz

Wie unter Ziff.4.3 *Lösungsansätze* ausgeführt, wurden die unterschiedlichen Lösungsansätze auf ihre Tauglichkeit hin mithilfe der unter Ziff. 4.2 *Bewertungskriterien für die einzelnen Lösungsansätze* definierten Kriterien evaluiert. Dabei hat sich gezeigt, dass die Einführung einer neuen Rechtsgrundlage entweder auf der Basis eines bestehenden oder eines allenfalls neu zu schaffenden Bundesgesetzes wie unter Ziff. 4.3.5 *Rahmenbedingungen für die Koordination von Vollzugshilfen im Bauwesen festlegen* beschrieben, das geeignetste Mittel wäre, um die Ziele des Postulats zu erreichen.

Mit der verfassungsrechtlichen Grundlage von Art. 95 Abs. 1 BV wäre eine neue Rechtsgrundlage zu schaffen. Die Handlungsfähigkeit der Herausgebenden von Vollzugshilfen bliebe gewahrt. Es würden gewisse allgemeingültige Standards festgelegt, die von den Herausgebenden beachtet werden müssten, damit ihre Vollzugshilfen bezeichnungsfähig wären. Die Einführung und Vereinheitlichung der Anforderungen hätte eine lenkende Wirkung. Vollzugshilfen, welche nicht bezeichnet wären, würden eine verminderte Bedeutung als Vollzugshilfen erlangen. In der Folge würden diese Vollzugshilfen von den Anwendenden, insbesondere von Baubewilligungsbehörden und Planenden, voraussichtlich nicht mehr in Betracht gezogen werden. Diese lenkende Wirkung würde der Komplexität und Unübersichtlichkeit der Vollzugshilfen im Bauwesen entgegenwirken. Daher ist die Einführung einer neuen Rechtsgrundlage entweder auf der Basis eines bestehenden oder eines allenfalls neu zu schaffenden Bundesgesetzes der erfolgversprechendste Lösungsansatz.

## 6 Ausblick

Es hat sich gezeigt, dass unter dem heutigen System die Anforderungen an die Baubewilligungen im Vergleich zu jenen vor 20 Jahren um ein Vielfaches gestiegen sind. Exemplarisch kann dafür folgendes Beispiel herangezogen werden: Die Baubewilligungsunterlagen für ein Büro- und Gewerbegebäude im Jahr 1996 umfassten sieben Seiten. Die Baubewilligungsunterlagen für den im Jahr 2018 untergeordneten Anbau an das bestehende Gebäude waren mit 15 Seiten bereits doppelt so umfangreich. Die Erweiterung desselben Gebäudes, welche ebenfalls im Jahr 2018 vollzogen wurde, umfasste schliesslich mehrere hundert Seiten.<sup>133</sup> Jedoch nicht nur die Anzahl der Vollzugshilfen nimmt stetig zu, sondern

<sup>133</sup> Wegmann et al., a.a.O., Ziff. 4.2, S. 15 (noch nicht veröffentlicht).

mit der fortschreitenden Entwicklung im Bauwesen auch der Umfang der einzelnen Vollzugshilfen selber. Somit ist davon auszugehen, dass sich ohne Lenkungsmassnahmen die Regelungsdichte im Bauwesen in den nächsten 20 Jahren noch intensivieren wird. Ohne staatliche Lenkung kann weiter davon ausgegangen werden, dass sich die Komplexität und Unübersichtlichkeit in Zukunft noch verstärken werden. Wie bereits unter Ziff. 2.3 *Wirtschaftlicher Kontext des Postulats* ausgeführt, muss schliesslich davon ausgegangen werden, dass die Normenorganisationen zumindest mittelfristig ihrem Auftrag nur noch bedingt gerecht werden können. Insbesondere die Finanzierung der Normenschaffenden könnte künftig problematischer werden. Die Anpassung des bisherigen Systems wäre daher angezeigt.

## 7 Schlussfolgerungen / Empfehlung

Der Bundesrat hat auftragsgemäss eine Übersicht erstellt und Bericht erstattet über die Vollzugshilfen öffentlicher und privater Akteurinnen und Akteure im Planungs- und Bauwesen. Er hat weiter aufgezeigt, wie der Bund künftig eine verbesserte Koordination der verschiedenen technischen Regelungen und der dahinterstehenden Akteurinnen und Akteure im Planungs- und Bauwesen sicherstellen könnte. Eine verbesserte Koordination könnte aus Sicht des Bundesrates durch die Einführung einer gesetzlichen Grundlage entweder auf der Basis eines bestehenden oder eines neu zu schaffenden Bundesgesetzes (bspw. eines «Standardisierungsgesetzes für das Bauwesen») erreicht werden. Unbeschadet gegenwärtiger oder zukünftiger Finanzierungsoptionen für Vollzugshilfen im Sinne des Berichts sollte nach dem Willen des Bundesrates jedoch kein paralleles System zum heutigen Normierungssystem im Sinne des Artikel 11 THG geschaffen werden.

Unter Abwägung all dieser Gesichtspunkte empfiehlt der Bundesrat die Einführung einer entsprechenden Gesetzesgrundlage als die langfristig nachhaltigste Lösung, um die Komplexität und Unübersichtlichkeit bei den Vollzugshilfen im Bauwesen einzudämmen. Die weiteren geprüften Lösungsansätze greifen entweder stärker in die Handlungsfähigkeit und die wirtschaftliche Unabhängigkeit der betroffenen Herausgebenden der Vollzugshilfen ein oder können die Komplexität und Unübersichtlichkeit aufgrund ungenügender Koordinationsmöglichkeiten nicht nachhaltig eindämmen. Mit der hier empfohlenen Lösung könnten hingegen diverse aktuell bestehende Probleme angegangen und gelöst werden. Insgesamt könnte die qualitative Normenerarbeitung, die für die Schweiz von grossem Interesse ist, langfristig sichergestellt werden.