

WIDERSPRUCHSVERFAHREN ODER KÜR- ZERE FRISTEN

ADMINISTRATIVE ENTLASTUNG IM BEREICH BEWILLIGUNGEN

BERICHT DES BUNDESRATES

IN ERFÜLLUNG DER POSTULATE 06.3888 (WICKI) UND 06.3732 (FRAKTION
CVP/EVP/GLP)

VOM 16. DEZEMBER 2009

INHALT

Einleitung..... 3

Vier Verfahrensarten..... 4

 Bewilligungsverfahren 4

 Meldeverfahren..... 5

 Widerspruchsverfahren..... 5

 Silence is denial 6

Beurteilung von Widerspruchsverfahren 6

 Vorteile der Widerspruchsverfahren..... 6

 Mögliche Probleme 6

 Silence is denial 9

 Fazit 9

Kürzere und klarere Fristen 9

 Die Ordnungsfristenverordnung 10

 Mögliche Probleme mit Zwingenden Fristen 10

 Kurze und klare Fristen setzen 11

Haltung der Unternehmen und der Verwaltung 12

 Haltung des KMU-Forums 12

 Haltung der Bundesämter 12

Ansätze zur Verfahrensbeschleunigung 13

Die Bewilligungsdatenbank 17

Schlussfolgerungen 17

Anhänge 19

 Anhang 1: Postulat Wicki und Postulat Fraktion CVP/EVP/glp..... 19

 Anhang 2: Ordnungsfristenverordnung..... 21

 Anhang 3: Berichte und Botschaften betreffend Bewilligungsverfahren..... 23

EINLEITUNG

Bewilligungen sind ein wichtiges staatliches Instrument um den Schutz von Umwelt, Sicherheit oder Gesundheit zu gewährleisten. Auf der anderen Seite schränken sie aber auch persönliche und wirtschaftliche Tätigkeiten ein. Deshalb sollte die Notwendigkeit von Bewilligungspflichten sorgfältig geprüft und die Verfahren wirtschaftsfreundlich gestaltet werden. Dieser Bericht untersucht die Vor- und Nachteile von Bewilligungs- bzw. Widerspruchsverfahren, zieht eine Bilanz und führt Verbesserungsansätze auf.

Im Zeichen der Deregulierung und der administrativen Entlastungen für die Unternehmen stellte ein erster, im Februar 1999 erschienener Bericht¹ ein Inventar der bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren auf und unterzog diese einer Evaluation, soweit sie von Bundesstellen vollzogen werden. Seither werden diese Bewilligungsverfahren und die zugehörigen Informationen in einer Datenbank gesammelt. Gestützt auf den, oder parallel zum Bericht wurden zahlreiche Massnahmen zur Verfahrensverbesserung eingeleitet, nämlich Verfahrensbeschleunigungen, Verfahrenskoordinationen, materielle Deregulierungen, weniger interventionistische Durchsetzungsmechanismen und vermehrte Kundenorientierung der Verwaltung. Soweit die entsprechenden Reformen nicht bereits eingeleitet waren, erteilte der Bundesrat mit Beschluss vom 20. Oktober 1998 den Ämtern Aufträge für deren Umsetzung. Der anschliessende Bericht des Bundesrates über Massnahmen zur Deregulierung und administrativen Entlastung² löste als konkretes Ergebnis die Einführung der **Verordnung über Ordnungsfristen für die Behandlung von Gesuchen in erstinstanzlichen wirtschaftsrechtlichen Verfahren**³ (Ordnungsfristenverordnung, siehe Anhang 2) aus.

Wieweit diese Massnahmen bis Ende 2004 umgesetzt wurden, war Gegenstand des Berichtes Bewilligungspflichten des Bundesrechts bei wirtschaftlichen Betätigungen: Heutiger Stand und Entwicklung 1998 – 2004 (2005). Im zweiten Teil dieses Berichtes wurde eine Klassifizierung staatlicher Interventionen vorgenommen. Demnach fallen vor allem die Kategorien von Interventionen „Ausnahmebewilligung“ und „Bewilligung“ unter dem Begriff Bewilligungen. Die Kategorien „Meldepflichten“, „Vorschriften“ und „Informationspflichten“ verursachen ebenfalls administrative Kosten, schränken aber die wirtschaftlichen Tätigkeiten weniger ein.

Der Bericht des Bundesrates über die Vereinfachung des unternehmerischen Alltags (2006) zieht eine Bilanz zu den durchgeführten Massnahmen. Im Februar 2005 beschloss der Bundesrat, die Zahl der Bewilligungen, die sich auf Bundesrecht stützen, um 20% zu reduzieren, mit dem Ziel administrativer Vereinfachung und erhöhter wirtschaftlicher Effizienz. Von damals 345 Bewilligungsverfahren, welche von Bundesämtern vollzogen wurden, und 160 Bewilligungsverfahren mit kantonalem Vollzug (insgesamt 505 Verfahren) konnten 75 Verfahren aufgehoben oder vereinfacht werden. Die Botschaft zum Bundesgesetz über die Aufhebung und die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren⁴ enthielt die dazu nötigen Gesetzesänderungen.

Anlass für den vorliegenden Bericht ist die Überweisung der **Postulate Wicki (06.3888) und Fraktion CVP/EVP/glp (06.3732)** über die Umwandlung von Bewilligungsverfahren in Widerspruchsverfahren (siehe Anhang 1). Die zwei identischen Postulate fordern den Bundesrat auf, zu „prüfen, wie und in welchen Fällen Bewilligungsverfahren in Widerspruchsverfahren umgewandelt werden können.“ Begründet wird dies mit der Tatsache, dass Bewilligungsverfahren für Unternehmen, insbesondere für KMU, kostspielig und zeitaufwendig sind. Wo möglich, soll folglich die Dauer und der Umfang von Bewilligungsverfahren verringert werden, indem

¹ Bericht des Bundesrates über ein Inventar und eine Evaluation der wirtschaftsrechtlichen Verfahren in der Bundesgesetzgebung, BBl **1999** 8387ff.

² BBl **2000** 994ff.

³ SR **172.010.14**

⁴ BBl **2007** 315

diese in Widerspruchsverfahren umgewandelt werden. Zudem soll eine Behörde nur ergänzende Unterlagen einfordern können, welche rechtlich vorgesehen sind. Diese Massnahme ist eine Ergänzung zu den Bestrebungen des Bundes, die bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren um 20 Prozent zu reduzieren.

Diese Forderung hat der Bundesrat in den Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums in der Wachstumspolitik 2008-2011 (Kapitel über die administrative Entlastung) berücksichtigt. Demnach soll im Rahmen der administrativen Entlastung von Unternehmen nach der Aufhebung und der Vereinfachung von zahlreichen Bewilligungsverfahren, vorliegend die Frage der Dauer von Bewilligungsverfahren untersucht werden, die von Stellen der Bundesverwaltung durchzuführen sind.

VIER VERFAHRENSARTEN

Bewilligungen sind dort vorgesehen, wo eine private Tätigkeit einzelnen oder mehreren öffentlichen Interessen zuwiderlaufen könnte und daher präventiv einer behördlichen Ermächtigung bedarf. Begrifflich ist eine Bewilligung eine Verfügung, die bezweckt, "eine bestimmte Tätigkeit oder ein bestimmtes Vorhaben in Übereinstimmung mit der gesetzlichen Ordnung zu erlauben"⁵. Mit der Bewilligungserteilung, die gegebenenfalls mit Auflagen und Bedingungen versehen sein darf, soll sichergestellt werden, dass gesetzlich vorgeschriebene Sicherheits-, Umwelt-, Gesundheits- oder Qualitätskriterien erfüllt werden. Die dafür erforderlichen Nachweise können zum Beispiel mit Expertenprüfungen und mit Testergebnissen erbracht werden; die Berücksichtigung anderer öffentlicher Interessen kann durch Einspracheverfahren oder Stellungnahmen von Fachgremien oder -behörden gewährleistet werden.

Aus Sicht der Unternehmen und Bürger werden Bewilligungsverfahren oft als administrative Belastung empfunden. Erstens verursachen diese Verfahren administrative Schritte und damit Kosten. Zweitens bestehen für den Gesuchsteller bis zur Erteilung der Bewilligung Unsicherheiten. Schliesslich stellen Bewilligungen an sich und die Bewilligungsverweigerung im Besonderen staatliche Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit von Unternehmen und Privatpersonen dar.

In der Schweiz sind hauptsächlich zwei Verfahrensformen gebräuchlich: Eigentliche Bewilligungsverfahren (inkl. Sonder- und Ausnahmegewilligungen), bei denen die zuständige Behörde eine Verfügung treffen muss, und Meldeverfahren, die in der Regel⁶ keine behördliche Reaktion erfordern. Daneben können Bewilligungen auch in einem Widerspruchsverfahren erteilt werden, bei dem das Schweigen der Behörde der Bewilligungserteilung gleichkommt („silence is consent“). Dieses Verfahren findet zum Beispiel in Italien, Spanien und Mexico Anwendung⁷. Schliesslich wären auch sogenannte „silence is denial“-Verfahren denkbar, die aber im schweizerischen Recht nicht gebräuchlich sind.

BEWILLIGUNGSVERFAHREN

Eine Bewilligung ist die in Form einer Verfügung auf Gesuch erteilte behördliche Genehmigung einer (häufig) wirtschaftlichen Tätigkeit oder eines Vorhabens. Bewilligungsverfahren brauchen eine gesetzliche Grundlage, welche die Mitwirkungspflichten der Gesuchsteller und die Überprüfungsbefugnisse der Behörde regelt. Mit einer Bewilligung bestätigt die Behörde, dass die erforderlichen Kriterien an Qualität, Sicherheit usw. erfüllt sind.

⁵ Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, § 44 Rz. 1.

⁶ Denkbar ist aber etwa, dass die korrekte Erfüllung der Meldepflicht bestätigt wird oder Datenbanken aktualisiert werden.

⁷ From Red Tape to Smart Tape, Administrative Simplification in OECD Countries, Seite 51, OECD, 2003.

MELDEVERFAHREN

Bei einem Meldeverfahren erstattet der Betroffene der zuständigen Behörde die gesetzlich verlangten Meldungen. Es wird jedoch keine Antwort von der Behörde erwartet, womit keine Behandlungsfristen bestehen. Während die unternehmerische Aktivität sofort in Angriff genommen werden darf, kann die Behörde auf der Grundlage der Meldungen die nachgehenden Kontrollen organisieren. Meldeverfahren überbürden die Verantwortung für die rechtskonforme wirtschaftliche Betätigung dem Betroffenen - er muss, spätestens bei behördlichen Kontrollen, nachweisen, dass er die gesetzlichen Vorschriften eingehalten und die Meldepflicht erfüllt hat.

WIDERSPRUCHSVERFAHREN

Ein Widerspruchsverfahren entspricht einer Bewilligung, welche nach unbenütztem Ablauf einer gesetzlich vorgeschriebenen Behandlungsfrist als stillschweigend erteilt gilt; will die zuständige Behörde die automatische Bewilligungserteilung verhindern, muss sie innert dieser Frist Widerspruch anmelden („silence is consent“). Das Widerspruchsverfahren kann als Meldepflicht mit Widerspruchsmöglichkeit verstanden werden. In dieser Auffassung entspricht es einer Lösung zwischen dem Bewilligungs- und dem Meldeverfahren. Im Gegensatz zu Bewilligungsverfahren müssen bei Widerspruchsverfahren die Fristen eindeutig definiert werden, da nach Fristablauf die Rechtsfolge der Bewilligungserteilung automatisch eintritt; eine Verfügung ist dafür nicht mehr nötig⁸. In Rechnung zu stellen ist allerdings, dass eine Behörde auch nach Fristablauf im Rahmen der Aufsicht über die (automatisch) bewilligte Tätigkeit intervenieren kann und bei Verstössen gegen das einschlägige Recht nachträglich verlangen kann, dass der rechtmässige Zustand hergestellt wird. Namentlich bei sicherheitsorientierten Regulierungen bietet eine ausdrücklich erteilte Bewilligung dem Gesuchsteller eine verlässliche ex ante Beurteilung seiner Tätigkeit, während die stillschweigend bzw. automatisch erteilte Bewilligung das Latenzrisiko in sich trägt, dass die Behörde später noch interveniert und unter Umständen kostspielige Anpassungen der bewilligten Tätigkeit verlangt.

Im **Kartellgesetz** gibt es zwei Widerspruchsverfahren. Bei der Zulassung von Unternehmenszusammenschlüssen handelt es sich um ein „klassisches“ Widerspruchsverfahren, wobei das Vorhaben, ohne Gegenbericht der Wettbewerbskommission (WEKO), nach Ablauf der Frist als bewilligt gilt. In der Praxis lässt die WEKO die Frist allerdings nie ablaufen, sondern kommuniziert die Entscheidung (ob positiv oder negativ) sobald diese gefällt ist. Der entsprechende Artikel des Kartellgesetzes lautet:

Wird ein Vorhaben über einen Unternehmenszusammenschluss gemeldet (Art. 9), so entscheidet die Wettbewerbskommission, ob eine Prüfung durchzuführen ist. Sie hat die Einleitung dieser Prüfung den beteiligten Unternehmen innerhalb eines Monats seit der Meldung mitzuteilen. Erfolgt innerhalb dieser Frist keine Mitteilung, so kann der Zusammenschluss ohne Vorbehalt vollzogen werden (Kartellgesetz⁹, Art. 32, Abs. 1).

Die Meldung von Wettbewerbsbeschränkungen kann als Meldepflicht mit Widerspruchsmöglichkeit interpretiert werden. Dabei muss ein Unternehmen mindestens ein Tag vor dem Beginn der Umsetzung eines Vorhabens, welches den Wettbewerb einschränken könnte, dieses der WEKO melden. Wenn die WEKO das Vorhaben innert der Widerspruchsfrist als problematisch beurteilt, muss allerdings die Umsetzung rückgängig gemacht werden. Ohne Widerspruch wird das Unternehmen bei einer allfälligen Wiederbeurteilung des Vorhabens sanktionsbefreit. Das ist in der Verordnung über die Sanktionen bei unzulässigen Wettbewerbsbe-

⁸ Es ist aber denkbar, dass der Betroffene aus Gründen der Rechtssicherheit interessiert sein könnte, von der Behörde eine Bestätigung zu erhalten, dass kein Widerspruch eingelegt wird.

⁹ SR 251

schränkungen wie folgt festgelegt:

Wird dem Unternehmen innerhalb von fünf Monaten nach Eingang der Meldung keine Eröffnung eines Verfahrens nach den Artikeln 26–30 KG mitgeteilt, so entfällt für den gemeldeten Sachverhalt eine Sanktion nach Artikel 49a Absatz 1 KG (KG-Sanktionsverordnung¹⁰, Art. 19).

SILENCE IS DENIAL

Das Gegenstück zum Widerspruchsverfahren im Sinne von „silence is consent“ ist das Verfahren, das „silence is denial“ genannt wird. Dabei gilt eine Bewilligung automatisch als abgelehnt, wenn die zuständige Behörde innert der gesetzten Frist die Bewilligung nicht erteilt hat. Hier gilt wie beim Widerspruchsverfahren, dass die Fristen eindeutig und zwingend sind.

BEURTEILUNG VON WIDERSPRUCHSVERFAHREN

Wo Bewilligungsverfahren durch Widerspruchsverfahren ersetzt werden, geschieht dies unter anderem zum Zweck, den zuständigen Behörden genau bestimmte und verbindliche Behandlungsfristen vorzuschreiben. Widerspruchsverfahren werfen aber auch verschiedene Fragen auf, die nachfolgend näher untersucht werden.

VORTEILE DER WIDERSPRUCHSVERFAHREN

Widerspruchsverfahren kennzeichnen sich durch **eindeutig bestimmte und zwingende Fristen**. Die Tatsache, dass bei einem Widerspruchsverfahren die Bewilligung innerhalb der gesetzten Frist ausdrücklich verweigert werden muss, verringert die Planungsunsicherheiten aus Sicht des Gesuchstellers. Dieser weiss, wann er spätestens eine Antwort auf sein Gesuch erhalten wird und ab wann er die Tätigkeit ausüben darf, für die er um eine Bewilligung ersucht hat. Es besteht also kaum ein Risiko, dass sich der Entscheid unerwartet und unberechenbar verzögert¹¹. Dieses Wissen erlaubt es dem Gesuchsteller seine Aktivitäten besser zu planen und geringere Opportunitätskosten zu veranschlagen.

Neben diesen Vorteilen für den Gesuchsteller können Widerspruchsverfahren die Behörden **administrativ entlasten**. Tatsächlich entfällt die Erstellung einer expliziten Bewilligung, da diese nach Ablauf der Frist stillschweigend erteilt ist. Allerdings dürften sich diese Einsparungen in Grenzen halten, falls lediglich das Verfassen und Eröffnen einer Verfügung entfällt, der Gesuchsteller aber dennoch eine offizielle Bescheinigung wünschen könnte, dass die Behörde gegen sein Gesuch keinen Widerspruch einlegt.

MÖGLICHE PROBLEME

Stillschweigend erteilte Bewilligung können verschiedene Probleme verursachen, die sich negativ auf die Gesuchsteller negativ auswirken können:

Wenn eine Bewilligung im Widerspruchsverfahren erteilt wird, erhält der Gesuchsteller **keine offizielle Bescheinigung**. Eine offizielle Bestätigung würde aber belegen, dass die nötigen Untersuchungen durchgeführt worden sind, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen erfüllt sind und dass das Vorhaben rechtmässig an die Hand genommen werden darf. Eine explizite Bewilligung dient somit einerseits dem Nachweis für

¹⁰ SR 251.5

¹¹ Es ist darauf hinzuweisen, dass - jedenfalls für komplexere Sachverhalte - auch Widerspruchsverfahren Ausnahmegestaltungen kennen, welche zeitlich mehr oder weniger bestimmte Fristverlängerungen zulassen, um der Behörde die ihr gesetzlich vorgeschriebenen Abklärungen zu ermöglichen.

die Rechtmässigkeit und Zulässigkeit der Aktivität gegenüber Dritten, seien es Konsumenten, Klienten, Vertragspartner (insbesondere Banken und Versicherungen) oder Behörden im In- und Ausland; andererseits ist sie eine Bestätigung für den Gesuchsteller, dass dieser seine Aktivitäten fortsetzen kann.

Das Bedürfnis der Gesuchsteller nach einer Bestätigung kann anhand folgendem Beispiels veranschaulicht werden. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hatte ein Widerspruchsverfahren für den **Transport von Abfall** eingeführt. Während für den Transit von Sonderabfällen immer noch das Widerspruchsverfahren gilt, wurde für den Import und Export wieder ein Bewilligungsverfahren eingeführt (Verordnung über den Verkehr mit Abfällen¹², Art. 19, 25 und 29). Auf vielseitigem Wunsch von Gesuchstellern mussten nämlich die Behörden die Prüfung des Gesuchs nachträglich bestätigen. Dieses Verfahren verursachte sowohl für die Behörden wie auch für die Gesuchsteller eine höhere administrative Belastung als ein herkömmliches Bewilligungsverfahren. Die wiedereingeführte explizite Bewilligung hat zudem den Vorteil, dass sie bei polizeilichen Kontrollen als Beweis dienen kann und dadurch für den Gesuchsteller eine zusätzliche Erleichterung bringt. Der Wunsch nach Gewissheit hat in diesem Fall zur Wiedereinführung der Bewilligungspflicht geführt.

Das Widerspruchsverfahren ist etwa ungeeignet für die **Zulassung von Messgeräten** im gesetzlich geregelten Bereich. Bei der Zulassung von Messgeräten durch das Bundesamt für Metrologie (METAS) wird die Zulassung durch ein Zulassungszertifikat, das als Anhang auch einen Prüfbericht über die der Zulassung zugrundeliegenden Prüfungen und Messungen enthält, bestätigt. Eine schweizerische Zulassung in einem Widerspruchsverfahren ohne explizite Zustimmung würde im Ausland nicht anerkannt. Sie würde sogar der internationalen Anerkennung des METAS und vor allem dem Gesuchsteller schaden, denn dieser könnte seine Messgeräte in keinem anderen Land in Verkehr bringen und als zugelassene Messgeräte verkaufen. Die Zulassung von Messgeräten ist international geregelt. Dabei sind übrigens in hohem Masse technische Handelshemmnisse abgebaut worden, indem die meisten Messmittelkategorien statt mit einer staatlichen Zulassung mit einem im ganzen europäischen Raum anerkannten Konformitätsbewertungsverfahren auf den Markt gebracht werden können.

Um eine Bewilligung zu erteilen, muss eine Behörde die nötigen **Prüfungen mit der erforderlichen Sorgfalt** durchführen. Dafür können besonderes Fachwissen oder spezialisierte Prüfeinrichtungen nötig sein. Unter Umständen können Verfahren verzögert werden, weil die entsprechenden Einrichtungen oder Experten nicht verfügbar sind. Für die Erteilung gewisser Bewilligungen müssen zudem Stellungnahmen von anderen Behörden berücksichtigt werden, auch wenn diese mit Verspätung eintreffen. Nur so kann eine Behörde garantieren, dass alle Aspekte der auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen sorgfältig geprüft und gegeneinander abgewogen wurden. Daneben müssen gegebenenfalls **Einsprachen von Dritten** berücksichtigt werden. Für solche Konstellationen wäre es praktisch unmöglich, die für ein Widerspruchsverfahren geeigneten Fristregelungen vorzusehen.

Die Anforderungen für die Bewilligungserteilung sind in den verschiedenen Sachgebieten unterschiedlich komplex. Können diese einfach nachgewiesen und ermittelt werden, wären Melde- oder Widerspruchsverfahren wohl weniger problematisch, weil der Gesuchsteller für die allfällige Nichteinhaltung der Anforderungen nachträglich verantwortlich gemacht werden kann¹³. Wenn der Gesuchsteller hingegen mit **komplexen und mehrdeutigen Vorschriften** konfrontiert ist oder ein bewilligungspflichtiges Vorhaben nicht leicht rückgängig ge-

¹² SR 814.610

¹³ Fehler können mit unterschiedlichen (exekutorischen oder repressiven) Massnahmen nachträglich sanktioniert sein (z.B. Ersatzvornahme, Disziplinar massnahmen, Verwaltungsstrafen etc.)

macht werden kann, falls nachträgliche Kontrollen rechtswidrige Zustände nachweisen sollten¹⁴, liegt es im Interesse des Gesuchstellers, dass die Behörde das Gesuch sorgfältig und gründlich prüft und dann einen verlässlichen Entscheid über ihre Beurteilung abgibt. Ähnlich ist die Situation, wenn die Risiken, welche mit gewissen Aktivitäten verbunden sind, nur schwer abgeschätzt werden können. Bei niedrigen Risiken, bei denen eine nachträgliche Korrektur der Zustände möglich ist oder der Gesuchsteller die Kosten seiner Fehler selber tragen muss und kann, liessen sich Bewilligungsverfahren wohl durch Widerspruchsverfahren oder Meldeverfahren ablösen. Wenn aber **grosse Risiken oder Unsicherheiten** die Vorteile geringerer Fristen übersteigen, sind herkömmliche Bewilligungsverfahren vorzuziehen.

Behörden haben einen gewissen Spielraum, um die behördeninternen administrativen Prozesse und Verfahren anzupassen und flexibel zu gestalten. Gesuchsteller sind hingegen an die offiziellen vorgesehenen Verfahren gebunden. Problematisch wird das, wenn eine Bewilligungspflicht überflüssig geworden, aber vom Gesetzgeber noch nicht abgeschafft worden ist. Weil in einem Widerspruchsverfahren Gesuche stillschweigend durchgewinkt werden können, sind die **Anreize der Behörden**, die Aufhebung einer obsolet gewordenen Bewilligungspflicht so schnell wie möglich voranzutreiben, schwächer. Im Endeffekt kann dies den betroffenen Wirtschaftskreisen schaden.

Auch die **Koordination von mehreren Verfahren** kann durch Widerspruchsverfahren erschwert wenn nicht gar verunmöglicht werden. Es ist einfacher, ähnliche Verfahren zu koordinieren, als den Eigenheiten von unterschiedlichen Verfahrensarten Rechnung zu tragen. Folglich wäre zum Beispiel die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren¹⁵ möglicherweise komplexer gewesen, wären Bewilligungen im Widerspruchsverfahren mit herkömmlichen Verfahren zu koordinieren gewesen. Wenn ein Widerspruchsverfahren als Einzelbewilligung administrative Entlastung bringt, aber die Koordination von mehreren Verfahren erschwert oder verunmöglicht, kommt es gesamtwirtschaftlich möglicherweise zu einer Zusatzbelastung.

Widerspruchsfristen für eine Bewilligung müssen sich darauf ausrichten, dass für den betreffenden Sachbereich möglicherweise Gesuche von unterschiedlicher Komplexität eingereicht werden. Damit alle nötigen Prüfungen rechtzeitig durchgeführt werden können, wird dies dazu führen, dass man die Festlegung der Widerspruchsfrist an den komplexen Gesuchen orientiert. Im Ergebnis kann die **Länge der Frist** für ein unproblematisches Gesuch somit beträchtlich höher sein als bei einem gewöhnlichen Bewilligungsverfahren. Wenn mit kürzeren Fristen dieselbe Prüfungsqualität erreicht werden sollte, so wären zusätzliche **personelle Ressourcen** nötig, um auch bei Belastungsspitzen die Gesuche prüfen zu können. Diese Ressourcen wären aber häufig nicht ausgelastet. Wenn die Fristen gekürzt würden, ohne dies mit zusätzlichen personellen Ressourcen zu kompensieren, würde bei der **Qualität der Prüfungen** und somit bei der Sicherheit, welche die Bewilligung garantieren sollte, eingebüsst. Möglicherweise wäre auch mit mehr Widersprüchen zu rechnen, da die Behörde die automatische Bewilligungserteilung verhindern will, um die in Frage stehenden öffentlichen Interessen zu schützen.

Im internationalen Kontext können Widerspruchsverfahren die **Verhandlung von Verträgen** erschweren. Als Grundlage von solchen Verträgen steht zum Teil die gegenseitige Anerkennung von Bewilligungen. Wenn die Verfahren zur Erteilung einer Bewilligung unterschiedliche Sicherheitsniveaus aufweisen, auch wenn diese nur theoretischer Natur sind, ist die reziproke Anerkennung gefährdet. Dadurch können Widerspruchsverfahren den Abschluss von Verträgen hemmen und somit möglicherweise die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Unternehmen beeinträchtigen.

¹⁴ Zu denken sind namentlich an (grössere) Bauvorhaben oder vergleichbare Aktivitäten.

¹⁵ AS 1999 3071

SILENCE IS DENIAL

Das Verfahren „silence is denial“ hat gegenüber einem Bewilligungsverfahren ebenfalls Vor- und Nachteile. Weil solche Verfahren die Gesuchsteller möglicherweise zu einem häufigeren Gebrauch von Rechtsmitteln gegen die (stillschweigende) Bewilligungsverweigerung verleiten dürften, könnte ein Vorteil darin bestehen dass die Behörden dadurch unter Druck gesetzt werden. Drohende Sanktionen oder Konsequenzen könnten eine raschere Behandlung der Gesuche provozieren. Allerdings kann vom Beschwerderecht kaum vernünftig Gebrauch gemacht werden, wenn die Gründe für die Verweigerung nicht bekannt sind: einerseits erfolgt sie eben stillschweigend, andererseits kann die Behörde möglicherweise noch keine vollumfängliche Begründung vorlegen; damit geraten solche Verfahren in einem kaum lösbaren Widerspruch zu den verfassungsmässig garantierten Begründungspflichten für Verwaltungshandeln und zu den Rechtsweggarantien. Schliesslich würden zahlreiche Beschwerden zu einer kaum vertretbaren Belastung der Gerichte führen, wodurch die Verfahren verlängert und somit für allfällige Beschwerdeführer noch unattraktiver würden.

Folglich müssen beim „silence is denial“ die Fristen lange genug sein, um alle nötigen Prüfungen durchzuführen und einen begründeten Entscheid zu fällen. Dadurch sind tendenziell längere Fristen zu erwarten. Ausserdem müsste sichergestellt werden können, dass das Verfahren nicht zu mehr Bewilligungsverweigerungen führt.

FAZIT

Widerspruchsverfahren weisen drei Vorteile auf. Erstens sind klare und zwingende Fristen gesetzt, zweitens bestehen weniger Planungsunsicherheiten für den Gesuchsteller und drittens können die Behörden möglicherweise entlastet werden. Während die zwei ersten Vorteile wichtig sind, vor allem im Hinblick auf die Anliegen der Gesuchsteller, weist der dritte Punkt nur geringe und für die Gesuchsteller nicht relevante Vorteile auf.

Die Nachteile des Widerspruchsverfahrens sind hingegen schwerwiegend und laufen den Interessen der Gesuchsteller teilweise entgegen. So kann die Vereinfachung bezüglich des Verfahrens den Gesuchsteller in anderer Hinsicht belasten, zum Beispiel wenn keine offizielle Bescheinigung für anderweitige Anerkennung vorhanden ist. Zudem bietet eine automatisch durch Fristablauf erteilte Bewilligung nicht die Verlässlichkeit einer ausdrücklich erteilten Bewilligung; das Risiko, später in einem Aufsichtsverfahren mit kostspieligen Auflagen belegt zu werden ist, höher als in Fällen der ausdrücklich erteilten Bewilligung. Weiter muss befürchtet werden, dass das Widerspruchsverfahren faktisch zu einer Verlängerung der Fristen führen wird. Und schliesslich kann die Koordination zusammenhängender Verfahren erschwert werden.

Im Allgemeinen gilt also, dass Widerspruchsverfahren nur vereinzelt sinnvoll sind und gesetzlich vorgeschrieben werden sollten. Wenn die Qualität der Prüfungen, die für die Erteilung einer Bewilligung nötig sind, gewährleistet werden kann und wenn keine zusätzlichen personellen Ressourcen eingesetzt werden müssen, darf der Einsatz von Widerspruchsverfahren erwogen werden.

KÜRZERE UND KLARERE FRISTEN

Der beschriebene Hauptvorteil der Widerspruchsverfahren kann auch erreicht werden, wenn für Bewilligungsverfahren die Behandlungsfristen gesetzlich klar definiert sind. Bevor aber versucht wird, die Fristen zu kürzen, muss die Problematik der Fristen genauer untersucht werden. Im Bundesrecht sind gegenwärtig nur in wenigen bewilligungsspezifischen Gesetzen und Verordnungen Fristen festgelegt. Wo keine konkreten Anforderungen an Behandlungsfristen bestehen, kommt die Verordnung über Ordnungsfristen für die Behandlung von Gesuchen in erstinstanzlichen wirtschaftsrechtlichen Verfahren zur Anwendung.

DIE ORDNUNGSFRISTENVERORDNUNG

Die allgemeinen Behandlungsfristen für Bewilligungsverfahren sind in der Ordnungsfristenverordnung festgelegt. Ordnungsfristen sind Fristen, welche sich an die Verwaltung richten und haben den Charakter von Absichtserklärungen, die den Gesuchstellern eine Orientierung über die voraussichtliche Behandlungsdauer erlauben. Die Nichteinhaltung von Ordnungsfristen ist grundsätzlich nicht sanktioniert, doch wird die Behörde bei Verspätungen gegenüber dem, Gesuchsteller rechtfertigungspflichtig. Und schliesslich können immer dann, wenn Ordnungsfristen nicht eingehalten worden sind, wohl einfacher Rechtverzögerungsrügen erhoben werden.

Die **Ordnungsfristenverordnung**¹⁶ sieht für Gesuche, welche keiner anderen Fristenregelung unterstellt sind, in Art. 3 folgende Behandlungsfristen vor:

¹ *Die Behörde trifft ihren Entscheid in der Regel:*

a. *über Gesuche, die in der Mehrzahl der Fälle eine Bearbeitungszeit von höchstens einigen Stunden erfordern: innert Tagen;*

b. *über Gesuche, die in der Mehrzahl der Fälle eine Bearbeitungszeit von höchstens einigen Tagen erfordern: innert Wochen;*

c. *über Gesuche, die voraussichtlich eine Bearbeitungszeit von mehr als einer Woche erfordern: innert eines Zeitraums, welcher der gesuchstellenden Person möglichst umgehend, spätestens jedoch nach drei Monaten, mitzuteilen ist.*

Falls diese Fristen von der Behörde nicht eingehalten werden, gilt folgende Bestimmung:

⁴ *Wird eine Ordnungsfrist nach Absatz 1 nicht eingehalten, so kann die gesuchstellende Person von der Behörde verlangen, dass sie die Überschreitung der Frist schriftlich begründet und ihr mitteilt, bis wann der Entscheid voraussichtlich zu erwarten ist. Dies gilt nicht, solange die gesuchstellende Person einer Aufforderung, die Gesuchsunterlagen zu vervollständigen, nicht nachgekommen ist.*

Die Ordnungsfristenverordnung ist bei vielen Bundesbehörden nicht bekannt. Unter den Bundesämtern, die im Rahmen der Erarbeitung dieses Berichtes konsultiert wurden, war sie nur einem bekannt. Man muss davon ausgehen, dass auch Gesuchsteller von dieser Verordnung kaum oder keine Kenntnis haben. Dafür gibt es unterschiedliche Erklärungen. Erstens wird bei den allgemeinen Bestimmungen für die jeweiligen Bewilligungsverfahren nicht auf diese Verordnung hingewiesen. Zweitens sind die Fristen zu vage definiert, um dem Bedarf der Gesuchsteller nach Klarheit gerecht zu werden. Drittens sind die Konsequenzen zu milde, um bei der Überschreitung der Fristen etwas bewirken zu können.

Da die Verordnung eine Querschnittsregelung für sämtliche wirtschaftsrechtlichen Bewilligungsverfahren darstellt, sind die Fristen für die Erteilung von Bewilligungen nur vage definiert. Dies lässt den Behörden einen grossen Handlungsspielraum. Zudem sind die Konsequenzen bei Überschreitung der Fristen nicht gravierend, da nur der voraussichtliche Entscheidungszeitpunkt dem Gesuchsteller kommuniziert werden muss. Diese Situation ist für gewisse Gesuchsteller unbefriedigend, weshalb sie dazu neigen, den Behörden eine willkürliche Verzögerung der Verfahren vorzuwerfen.

MÖGLICHE PROBLEME MIT ZWINGENDEN FRISTEN

Grundsätzlich könnte das Verlangen nach zwingenden Fristen das Konzept und das Bestehen von Bewilligungen in Frage stellen. Ein Bewilligungsverfahren wird in der Regel eingeführt, damit öffentliche Interessen gewahrt, private Rechte garantiert, Marktversagen behoben oder Sicherheitsaspekte respektiert werden. Wenn eine

¹⁶ SR 172.010.14

Bewilligung nach Ablauf einer Frist stillschweigend gewährt wird, ohne dass alle nötigen Prüfungen durchgeführt wurden, wird sie ihrer Existenzberechtigung nicht gerecht.

Wenn Behandlungsfristen nicht genügend Zeit gewähren, um alle nötigen Prüfungen durchzuführen und Stellungnahmen zu berücksichtigen, besteht zudem ein Risiko, dass die Behörden wegen bestehenden Unsicherheiten Bewilligungen verweigern. Sie wären nicht bereit, die Verantwortung für die Risiken zu übernehmen und würden versuchen, die offiziellen Fristen auszudehnen. In diesem Fall werden zwingende Fristen kaum eine Beschleunigung bringen und möglicherweise sogar Probleme verursachen.

Problematisch ist ebenfalls, dass gewisse Bewilligungen an regionale oder politische Interessen gebunden sind, wodurch die Einhaltung von Fristen erschwert wird. Zum Beispiel betrifft im Energiebereich die Baubewilligung für Hochspannungsleitungen die Kantone und Gemeinden stark. Die Wahrnehmung der im Gesetz vorgesehenen Einspruchsmöglichkeiten führt oft zu Verzögerungen der Verfahren. In bestimmten Fällen können allenfalls erhöhte Disziplin der federführenden Verwaltung, effizientere Verfahren oder transparentere Kriterien zu rascheren Entscheiden führen. Andernfalls, können Effizienzgewinne nur durch materielle Änderungen im Gesetz erreicht werden.

Aus diesen Argumenten folgt, dass für die Bestimmung von zwingenden Fristen genügend Wissen über die Verfahren und die Komplexität, welche gewisse Fälle aufweisen können, notwendig ist. Für die Festlegung der Fristen kommt somit die für die Bewilligung zuständige Behörde am ehesten in Frage.

KURZE UND KLARE FRISTEN SETZEN

Grundsätzlich können Fristen auf drei unterschiedliche Arten festgelegt werden. Erstens können sie (wie in der Ordnungsfristenverordnung geschehen) sehr allgemein und offen umschrieben werden, so dass sie genug Handlungsspielraum gewähren und folglich für alle Gesuche passen. Zweitens können Fristenbestimmungen so ausgestaltet sein, dass sie die Eigenheiten der einzelnen Gesuche zu berücksichtigen erlauben und der Behörde ermöglichen, auf die unterschiedlichen Komplexitäten zu reagieren. Solche Fristbestimmungen werden zwangsläufig eine erhöhte Präzision und eine höhere Regulierungsdichte aufweisen müssen, um die Regel und die Ausnahmen genügend bestimmt zu normieren. Drittens können die Fristen zwar präzise aber grosszügig genug gesetzt werden, damit alle Gesuche in dieser Zeit behandelt werden können. Dadurch würden aber die Gesuchsteller die gewünschten präziseren Angaben zu den effektiv zu erwartenden Fristen nicht erhalten.

In der **Seilbahnverordnung** sind die Behandlungsfristen zwischen den verschiedenen Verfahren differenziert. Die Fristen für das Bundesamt für Verkehr (BAV) sind wie folgt geregelt:

Das BAV behandelt das Plangenehmigungs- und das Konzessionsgesuch in der Regel innerhalb von:

- a) 9 Monaten beim ordentlichen Plangenehmigungsverfahren;*
- b) 18 Monaten, wenn Enteignungen erforderlich sind;*
- c) 3 Monaten beim vereinfachten Verfahren*

(Seilbahnverordnung¹⁷, Art. 15).

Mit dem Bundesgesetz über die **Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren** wurde im Artikel 62c des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz¹⁸ eine Norm bezüglich Fristen eingeführt:

¹ *Der Bundesrat setzt für die Verfahren, mit denen die Pläne für Bauten und Anlagen genehmigt werden, Fris-*

¹⁷ SR 743.011

¹⁸ SR 172.010

ten fest, innert welchen der Entscheid zu treffen ist

² Sofern eine dieser Fristen nicht eingehalten werden kann, teilt die Leitbehörde dem Gesuchsteller unter Angabe der Gründe mit, wann der Entscheid getroffen werden kann.

Die jeweiligen Entscheidungsfristen wurden demzufolge in den Verordnungen festgelegt und berücksichtigen die projektspezifischen Eigenschaften.

Für die Regelung der Fristen in Gesetzen und Verordnungen sind die Ziele und die Umstände jeder Bewilligung zu berücksichtigen. In gewissen Fällen gibt es einen Trade-off zwischen kürzeren Fristen und weiteren Aspekten wie zum Beispiel die Qualität der Prüfungen, die Gerechtigkeit gegenüber Dritten, die Garantie von öffentlichen Interessen oder die Sicherheit. Diese Aspekte müssen im Einzelfall gegeneinanderabgewogen werden, um für jedes Bewilligungsverfahren eine geeignete Lösung zu finden. Hierzu sind gründliche Kenntnisse über die Verfahren und Probleme nötig.

HALTUNG DER UNTERNEHMEN UND DER VERWALTUNG

Für die Erarbeitung dieses Berichtes wurden sowohl die Unternehmen (KMU-Forum) als auch die Verwaltung (acht Bundesämter) konsultiert.

HALTUNG DES KMU-FORUMS

Die Problematik der Bewilligungen und der Behandlungsfristen wurde am 25. März 2009 vor dem KMU-Forum präsentiert und hat ein grosses Interesse geweckt. Aus der Sicht der anwesenden Mitglieder des KMU-Forums ist eine administrative Entlastung für KMU im Bereich der Bewilligungen nachdrücklich notwendig. Die getroffenen Massnahmen müssen aber tatsächliche Vereinfachungen bewirken.

Nach der Präsentation der Vor- und Nachteile von Widerspruchsverfahren und der allgemeinen Problematik der Bewilligungen zweifeln die Mitglieder des KMU-Forums daran, dass die Umwandlung von Bewilligungsverfahren in Widerspruchsverfahren im Allgemeinen zielgerecht ist. Wo diese Änderung sinnvoll ist, soll sie jedoch durchaus vorgenommen werden, so zum Beispiel bei Nach- oder Änderungsbewilligungen. Auch jegliche andere Vereinfachungen, welche die Unternehmen entlasten, sind zu begrüssen.

Grundsätzlich sollen die Bemühungen zu **mehr Klarheit** führen. Einerseits sollen die **einzureichenden Unterlagen** klar definiert werden. Die Gesuchsteller sollen präzise Angaben über Art, Qualität und Zusammenstellung der Gesuchsunterlagen erhalten. Dadurch kann der administrative Aufwand für ein Gesuch reduziert werden, und es wird ferner vermieden, dass Behörden zusätzliche Unterlagen nachträglich verlangen müssen, was das Verfahren verzögert. Andererseits soll auch betreffend **Fristen** mehr Klarheit geschaffen werden. Der Gesuchsteller sollte präzisere Angaben bezüglich den Behandlungsfristen, mit welchen er rechnen muss, erhalten. Beispielsweise könnten Ordnungsfristen für jedes Bewilligungsverfahren definiert werden, wobei diese Informationen aus Sicht der Mitglieder des KMU-Forums zu den allgemein bekannten Bestimmungen für die jeweilige Bewilligung gehören würden.

HALTUNG DER BUNDESÄMTER

In den Bundesämtern wurden Gespräche mit Bewilligungsverantwortlichen und Rechtsabteilungen durchgeführt. Es wurden folgende Bundesämter besucht: die Wettbewerbskommission, das Eidgenössische Amt für das Handelsregister, das Bundesamt für Justiz, das Bundesamt für Metrologie, das Bundesamt für Verkehr, das Bundesamt für Strassen, das Bundesamt für Umwelt und das Staatssekretariat für Wirtschaft.

Die Bundesämter fanden das Konzept des Widerspruchsverfahrens grundsätzlich interessant. Allerdings hatten sie zum Teil grössere Bedenken bezüglich der Umsetzung und des erzielten Gewinnes. Tatsächlich können sich

die Ämter nicht vorstellen, dass Bewilligungen automatisch als erteilt gelten, wenn gewisse Sicherheitsaspekte noch nicht vollständig geprüft werden konnten. Bei Fristen, welche für diese Abklärungen lang genug sind, wäre dementsprechend der tatsächliche Gewinn gering oder sogar negativ.

Das **Eidgenössische Amt für das Handelsregister** prüft unter anderem Handelsregistereinträge. Ein normales Verfahren dauert auf Stufe Bund in der Regel weniger als ein Tag. Bei Fehler oder Problemen im Eintrag kann das Verfahren allerdings länger dauern. Das Einführen eines Widerspruchsverfahrens wäre grundsätzlich möglich, würde aber die durchschnittliche Frist von einem Tag nicht kürzen und wäre somit nicht zielgerecht. Allerdings dauert es in der Regel zwei bis drei Tage bis die geprüften Einträge im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) publiziert und somit rechtskräftig werden. Hier würde allenfalls ein gewisses Verbesserungspotential bestehen.

ANSÄTZE ZUR VERFAHRENSBESCHLEUNIGUNG

Die Begründung der Postulate lässt darauf schliessen, dass ein wichtiges Ziel der Einführung von Widerspruchsverfahren die Kürzung von Fristen ist. Deswegen prüft dieser Bericht nicht nur die Anwendbarkeit von Widerspruchsverfahren, sondern ebenfalls verschiedene Lösungsvarianten, welche dazu beitragen könnten, Prozesse zu optimieren und somit Fristen zu kürzen.

Durch die Umwandlung von Bewilligungsverfahren in Widerspruchsverfahren sollen die Fristen zum Erhalt einer Bewilligung klargestellt und gekürzt werden. Es mag in Einzelfällen vorkommen, dass Behörden nicht effizient arbeiten und Bewilligungen später erteilen, als es ihnen bei einer effizienten Geschäftsabwicklung möglich gewesen wäre. Grundsätzlich gilt aber, dass Gesuche so schnell wie möglich behandelt werden. Artikel 11 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV¹⁹) schreibt der gesamten Bundesverwaltung vor, dass sie ihre Leistungen bürgernah, nachhaltig, wirksam und wirtschaftlich zu erbringen hat, womit ein fristgerechtes und an den Terminbedürfnissen der Privaten ausgerichtetes Verwaltungshandeln mitgemeint ist.

Verfahren können auf drei Arten beschleunigt werden: Erstens durch eine Effizienzsteigerung, zweitens durch mehr verfügbare Ressourcen und drittens durch die Senkung der Qualität der Prüfungen. Da aber an der Qualität der Prüfungen grundsätzlich nichts geändert werden soll, und die Absicht der Postulate vermutlich nicht eine Zunahme der personellen Ressourcen bei den Behörden zum Ziel hat, konzentrieren sich die Lösungsansätze hauptsächlich auf Varianten, welche erlauben würden, eine Prozessbeschleunigung durch Effizienzsteigerung bzw. durch Überarbeitung der Verfahren zu erreichen.

Ansatz	Beschreibung
Einfache Verfahren	Um Unternehmen administrativ zu entlasten, gilt es die Verfahren und Prozesse so einfach und straff wie möglich zu gestalten. Dabei soll man sich auf das beschränken, was man wissen muss und nicht zusätzliche Informationen verlangen, welche man gerne hätte („need to know“ im Gegensatz zu „nice to know“). Durch gestraffte Prozesse lassen sich Fristen wahrscheinlich kürzen. Dafür werden möglicherweise in gewissen Fällen Gesetzes- oder Verordnungsanpassungen nötig sein.

¹⁹ SR 172.010.1

Ansatz	Beschreibung
Widerspruchsverfahren	In einigen Fällen bzw. unter bestimmten Umständen kann die Einführung eines Widerspruchsverfahrens sinnvoll sein. Das Widerspruchsverfahren soll aber nicht allgemein angewendet werden, sondern muss im Einzelnen geprüft werden.
Präzise Fristen	Für die Gesuchsteller ist wichtig zu wissen, wann eine Antwort zu erwarten ist, damit sie ihre Aktivitäten mit weniger Unsicherheiten planen können. Präzise Angaben zu den zu erwartenden Behandlungsfristen für die jeweilige Bewilligung sollten verfügbar sein, wobei zusätzlich zwischen vereinfachten, normalen und komplexen Verfahren differenziert werden sollte. Eine Alternative dazu wäre, dass beim Eingang des Gesuchs, die zuständigen Behörden die Ordnungsfrist für den spezifischen Fall festlegen und kommunizieren. Diese Meldung müsste ebenfalls an eine Frist gebunden werden.
Klare Angaben bezüglich Gesuchsunterlagen	<p>Der Inhalt von Gesuchsunterlagen ist für Gesuchsteller nicht immer klar genug definiert. Zum Teil werden Unternehmer aufgefordert, nachträglich zusätzliche Unterlagen zu erstellen und einzureichen, wodurch die Verfahren meistens verzögert werden. Mit präzisen Angaben bezüglich den einzureichenden Unterlagen wird einerseits der Gesuchsteller administrativ entlastet und andererseits wird die Chance auf vollständige Unterlagen bei der Einreichung erhöht.</p> <p>Zusätzlich kann die Behörde neben dem Eingang der Unterlagen auch deren Vollständigkeit, möglicherweise anhand eines Widerspruchsverfahren, bestätigen. Diese Bestätigung reduziert die Unsicherheiten, dadurch dass der Gesuchsteller weiss, dass er keine Unterlagen erstellen und nachträglich einreichen muss, und somit die Fristen dadurch nicht verlängert werden können.</p>
Bewilligungsverlängerung bzw. -änderung	Einfache Verlängerungen oder unbedeutende Änderungen von Bewilligungen können möglicherweise im Widerspruchsverfahren oder mit kürzeren Fristen erfolgen. Machen die ersuchten Änderungen aber bedeutende Prüfungen notwendig, wird das ordentliche Bewilligungsverfahren angezeigt sein.
Verfahren in zwei Schritten	Bei gewissen Bewilligungsverfahren gibt es relativ einfache Fälle, welche schnell behandelt werden können, und andere für welche vertiefte Prüfungen erforderlich sind. Man könnte diesen Umständen Rechnung tragen, indem in einem ersten Schritt jedes Gesuch geprüft wird, wobei die einfachen Fälle bereits beantwortet oder im Widerspruchsverfahren bewilligt werden können. Für komplexere Fälle würden in einem zweiten Schritt zusätzliche Prüfungen oder Untersuchungen durchführt.

Ansatz	Beschreibung
Koordination von Verfahren	Wenn ein Gesuchsteller für ein Vorhaben mehrere Bewilligungen braucht, kann die Verfahrensdauer gekürzt werden, indem diese Bewilligungen koordiniert werden. Im Idealfall kann er sein Gesuch bei einem One-Stop-Shop einreichen. Dieser einzige Ansprechpartner kümmert sich dann um die Koordination der nötigen Verfahren bis zur Genehmigung des gesamten Gesuchs.
Harmonisierungen und internationaler Wettbewerb	Dank Harmonisierungen mit dem europäischen Recht sind in gewissen Sachgebieten schweizerische Bewilligungsbehörden dem Wettbewerb mit ausländischen Behörden ausgesetzt. Wenn die ausländischen Bewilligungen in der Schweiz anerkannt werden, kann der Gesuchsteller diese im Ausland beantragen. In anderen Fällen könnten ausländische Prüfungsergebnisse anerkannt werden und somit zu einer Beschleunigung der Verfahren in der Schweiz führen.
E-Government	E-Government Lösungen bieten diverse Möglichkeiten. Einerseits können Prozesse innerhalb der Verwaltung überarbeitet und digitalisiert werden. Andererseits können elektronische Lösungen bei der Einreichung von Gesuchen Vorteile bringen. In beiden Fällen können administrative Entlastungen und möglicherweise Fristenkürzungen erzielt werden.
Prozessanalyse	Um Verbesserungspotentiale aufzudecken, können Prozesse mit Hilfe von verschiedenen Methoden wie zum Beispiel dem Standardkostenmodell analysiert werden. Dabei kann sich die Untersuchung sowohl mit den verwaltungsinternen Prozessen als auch mit den administrativen Aktivitäten der Gesuchsteller befassen. Vergleiche der Verfahren zwischen der Schweiz und anderen Ländern können ebenfalls administrative Entlastungsmöglichkeiten aufzeigen. Schliesslich können Prozessanalysen zu Verfahrensvereinfachungen und zur Kürzung von Fristen führen.
(Eigen-)Verantwortung	Wenn eine Bewilligungspflicht abgeschafft oder in eine Meldepflicht umgewandelt wird, wird mehr Verantwortung für die entsprechende Aktivität auf den Gesuchsteller überwält. Einerseits hat er mehr Freiheit bezüglich seiner wirtschaftlichen Aktivitäten. Andererseits ist er aber verantwortlich für die Einhaltung der Vorschriften und muss vermehrt Kosten, Risiken und nachträglich allfällige Sanktionen auf sich nehmen. Hier ist sorgfältig und gut abzuschätzen, ob die Gewinne die Kosten und Risiken übersteigen, sowohl aus Sicht des Gesuchstellers wie aus Sicht der Wirtschaft insgesamt.

Ansatz	Beschreibung
Auslagerung von Prüfungen	Heutzutage werden die meisten Prüfungen für die Erteilung von Bewilligungen von den zuständigen Behörden selber durchgeführt. In gewissen Fällen könnten solche Prüfungen an akkreditierte Stellen ausgelagert oder als Bestandteil der Gesuchsunterlagen verlangt werden, wobei der gesamte Prozess für den Gesuchsteller länger ausfallen könnte. Der entstehende Konkurrenzdruck zwischen den Prüfstellen erlaubt möglicherweise, die Effizienz zu steigern, Fristen zu kürzen und Ressourcenengpässen bei den Behörden zu vermeiden. Zudem kann das Verfahren bei den zuständigen Behörden vereinfacht und wahrscheinlich auch beschleunigt werden.
Privatwirtschaftliche Lösung	Bewilligungspflichtige Aktivitäten können öffentliche Interessen gefährden. Um diesen Risiken Rechnung zu tragen, könnten Versicherungspflichten an die Stelle von Bewilligungspflichten treten. Die unterschiedlichen Komplexitäten und verschiedenen Risiken der einzelnen Vorhaben müssten durch den Unternehmer versichert werden. Die Versicherung schätzt die Kosten, Risiken und deren Eintretenswahrscheinlichkeit ab und macht ein entsprechendes Versicherungsangebot. Je höher das Risiko, desto höher wird die Prämie sein, so dass die Gesuchsteller Anreize haben, zusätzliche Massnahme zur Risikoreduktion vorzunehmen.
Expressbehandlung	Wenn ein Gesuchsteller ein hohes wirtschaftliches Interesse an einem besonders schnellen Verfahren hat, könnte dieser in gewissen Fällen möglicherweise mit Hilfe höherer Gebühren eine Expressbehandlung des Gesuchs erkaufen (Fast Track). Gegen solche Differenzierungen können allerdings auch verfassungsrechtliche Bedenken bestehen: Es muss sichergestellt sein, dass die anderen Verfahren dadurch nicht verlangsamt werden. Zudem dürfen weniger finanzkräftige Gesuchsteller nicht benachteiligt werden.
Transparenz und öffentlicher Druck	Indem die Prozesse, welche zu einer Bewilligung führen, offengelegt werden, steigt der öffentliche Druck. Wenn zum Beispiel Statistiken über Fristen publiziert oder verfahrensverzögernde Behörden genannt werden („name and shame“), könnten gewisse Fristen gekürzt werden. Andererseits ist der Druck für die Einhaltung der gesetzten Fristen höher. Zudem können dadurch Prozessanpassungen erzwungen werden, da auch leichter ersichtlich ist, wo die Probleme liegen. Allerdings wäre das eine Massnahme, welche vor allem private Kreise ergreifen müssten.

Viele bundesrechtliche Bewilligungsverfahren sind in den letzten Jahren optimiert worden. Deshalb ist das noch bestehende Verbesserungspotential oder der Verbesserungsbedarf unterschiedlich hoch. Ausserdem wird die optimale Lösung je nach Bewilligungsverfahren unterschiedlich aussehen. In jedem einzelnen Fall müssen die Eigenheiten berücksichtigt werden, die Vor- und Nachteile, also Nutzen und Kosten abgewogen werden und schliesslich eine angemessene Lösung entworfen werden. Neben den Risiken und Problemen sollten die gesamtwirtschaftlichen Interessen einer Bewilligung berücksichtigt werden. Somit entsteht eine Vielfalt von Lösungen für die verschiedenen Bewilligungen, sowie möglicherweise auch für unterschiedliche Ausprägungen derselben Bewilligung.

DIE BEWILLIGUNGSDATENBANK

Als Nebenprodukt des Berichtes des Bundesrates über ein Inventar und eine Evaluation der wirtschaftsrechtlichen Verfahren in der Bundesgesetzgebung wurde eine Bewilligungsdatenbank²⁰ erstellt, welche die bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren mit Vollzug beim Bund erfasst. Die Datenbank wurde später mit den bundesrechtlichen Bewilligungen mit Vollzug beim Kanton und den reglementierten Berufen ergänzt. Zu jeder Bundesbewilligung gibt es ein Factsheet, welches einige Informationen zum jeweiligen Bewilligungsverfahren wiedergibt, wie eine kurze Beschreibung, Angaben über die zugrunde liegende Gesetzgebung, die zuständigen Behörden usw.

Die Datenbank wird mit rund jährlich 6'000 Konsultationen weit weniger benutzt als zum Beispiel das KMU-Portal mit jährlich 600'000 Abfragen. Die Datenbank wurde 2006 zum letzten Mal gründlich aktualisiert und ist – aus Ressourcengründen – nicht mehr auf dem neusten Stand. Es bestehen aus heutiger Sicht grundsätzlich zwei Möglichkeiten für die Zukunft dieser Datenbank. Entweder soll sie als Instrument zur Unterstützung von Gesuchsteller, insbesondere von KMU, dienen. Oder sie wird nur noch als Informationsquelle und Inventar für die Optimierung der Regulierung für die Verwaltung zur Verfügung gestellt.

Im ersten Fall müsste die gesamte Datenbank auf den neusten Stand gebracht und laufend aktualisiert werden. Um kundenfreundlich zu sein, müsste sie zudem so ausgestaltet werden, dass ein Unternehmer herausfinden kann, welche Bewilligungen und Verfahren für eine geplante Aktivität nötig sind. Somit müssten nicht nur die Bundesbewilligungen auf dem neusten Stand gehalten werden, sondern ebenfalls die Bewilligungen auf Kantonsebene und möglicherweise auf Gemeindeebene. Der Gesuchsteller interessiert sich nämlich nicht nur für die Liste der Bundesbewilligungen, sondern für die Liste aller Bewilligungen in seinem Tätigkeitsbereich.

Im zweiten Fall könnte das Betreiben einer umfangreichen Internetdatenbank übertrieben sein. Für den Gebrauch als Instrument zur Optimierung der Regulierung würde eine einfachere Darstellung genügen. Dies gilt vor allem im Hinblick auf den Aktualisierungsaufwand, welcher eine Internetversion mit sich bringt. Das weitere Vorgehen in Bezug auf die Bewilligungsdatenbank ist zurzeit noch offen, sollte aber im Rahmen der bestehenden personellen und finanziellen Ressourcen erfolgen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Um dem Bedarf der Gesuchsteller nach kürzeren oder zumindest klareren Fristen gerecht zu werden, müssen diese rechtlich festgelegt werden. Da die Ordnungsfristenverordnung bis jetzt bei den Gesuchstellern eher unbekannt geblieben ist und wegen der Komplexität einer präzisen, allgemeingültigen Regelung, scheint es nicht zielgerecht, präzise Fristen in der Ordnungsfristenverordnung festzuhalten. Die Ordnungsfristenverordnung kann allgemeine Prinzipien und Kriterien beinhalten, aber präzise Fristen sollten eher in den jeweiligen Verordnungen, die die gesetzlich vorgeschriebenen Bewilligungsverfahren konkretisieren, bestimmt werden. Diese Prinzipien können allenfalls in entsprechenden Weisungen detaillierter behandelt werden.

Die baldige Überarbeitung aller rechtlichen Grundlagen, welche den Rahmen der Bewilligungsverfahren bestimmen, würde einen nicht vertretbaren Aufwand auslösen. Sinnvoll wäre eher eine Übergangsfrist zu setzen, während welcher die wichtigsten Verordnungen geprüft und wo nötig angepasst werden, idealerweise im Rahmen anderweitiger Revisionen; dadurch kann der Aufwand minimiert werden.

Für die Verordnungsanpassungen sollte eine kritische Überprüfung von bestehenden Bewilligungsregimes durchgeführt werden, zum Beispiel mittels eines Kataloges von Prüffragen. So könnte verlangt werden, dass die Einführung eines Widerspruchsverfahrens zu prüfen sei, dass die Opportunität und Praktikabilität von eindeutig

²⁰ <http://www.e-service.admin.ch/bewilligungen/index.php?l=de>

bestimmten Fristen untersucht werden muss und dass zu klären ist, welche Gesuchsunterlagen (in elektronischer oder schriftlicher Form) tatsächlich erforderlich sein sollen. Wo im Bundesrecht Bewilligungsverfahren neu eingeführt oder bestehende Verfahren revidiert werden sollen, wäre dieser Katalog von Prüffragen abzuarbeiten. Somit könnte eine einfache, wirtschaftlich und sozial optimale Lösung gefunden werden, ohne dass das auf den Bundeshaushalt spürbare personelle oder finanzielle Auswirkungen hätte.

Nach beispielsweise fünf Jahren könnte damit erreicht werden, dass die wichtigsten Bewilligungsverfahren klare Angaben über die zu erwartenden Fristen und die einzureichenden Unterlagen enthalten. Andererseits würde sichergestellt sein, dass Bewilligungsverfahren bei deren Entstehung oder Anpassung wirtschaftlich optimiert werden.

Schliesslich besteht auf Kantonsebene vermutlich ebenfalls Verbesserungspotential. Einerseits können bundesrechtliche Bewilligungsverfahren mit kantonalem Vollzug auch optimiert werden. Andererseits wären die Ansätze zur Verfahrensbeschleunigung, die in diesem Bericht erwähnt sind, auch bei den rein kantonalen Bewilligungsverfahren anwendbar.

ANHÄNGE

ANHANG 1: POSTULAT WICKI UND POSTULAT FRAKTION CVP/EVP/GLP

Postulat	06.3888	06.3732
Eingereicht von	Wicki Franz	Fraktion CVP/EVP/glp
Sprecher / in		Hochreutener Norbert
Einreichungsdatum	20.12.2006	18.12.2006
Eingereicht im	Ständerat	Nationalrat
Stand der Beratung	Überwiesen	Überwiesen

(Bemerkung: da der Text der beiden Postulate identisch ist, wird er nur einmal dargestellt)

Umwandlung von Bewilligungsverfahren in Widerspruchsverfahren

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird aufgefordert zu prüfen, wie und in welchen Fällen Bewilligungsverfahren in Widerspruchsverfahren umgewandelt werden können.

Begründung

Zahlreiche wirtschaftliche Tätigkeiten unterliegen einer Bewilligungspflicht mit dem Ziel, einen bestimmten Qualitäts- und Sicherheitsstandard zu gewährleisten. Dieses Verfahren ist für die betroffenen Unternehmen äusserst aufwendig und nimmt zu viel Zeit in Anspruch. Insbesondere KMU haben darunter zu leiden.

Um Dauer und Umfang von Bewilligungsverfahren zu verringern, ist zu prüfen, in welchen Fällen ein Bewilligungsverfahren in ein Widerspruchsverfahren umgewandelt werden kann. Bei einem Widerspruchsverfahren muss wie bisher ein Bewilligungsgesuch gestellt werden. Ist dieses Bewilligungsgesuch vollständig und wird es von der zuständigen Behörde nicht innerhalb einer festgelegten Frist begründet abgelehnt, so ist zwingend die Bewilligung zu erteilen. Ergänzungen der Unterlagen können nur verlangt werden, wenn entsprechende Informationen rechtlich zwingend und mit der nötigen Klarheit vorgeschrieben sind.

Diese Massnahme ist eine notwendige Ergänzung zu den Bestrebungen des Bundes, die bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren um 20 Prozent zu reduzieren.

Antwort des Bundesrates vom 21.02.2007

Am 8. Dezember 2006 hat der Bundesrat seine Botschaft zum Bundesgesetz über die Aufhebung und die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren verabschiedet, in der er 75 Bewilligungsverfahren (von insgesamt 505) präsentiert, welche während der Jahre 2006-2008 aufgehoben oder vereinfacht werden. Diese Arbeiten, zu denen - bei einem positiven Vernehmlassungsergebnis - als nächste Etappe noch die Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse kommt, konkretisieren das Ziel, die Anzahl der Bewilligungen zu reduzieren.

Die Botschaft zum Bundesgesetz über die Aufhebung und die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren hat sich vor allem mit der Reduktion der Anzahl Bewilligungsverfahren auseinandergesetzt, aber nicht mit der Frage der Fristen; zu Letzteren besteht zurzeit auch noch keine ausführliche Statistik. Falls die Fristen für die Behörden zur Erteilung einer Bewilligung nicht in einem sektoriellen Erlass präziser geregelt sind, sind sie nur als Richt-

wert zu verstehen. Ausserdem werden sie nicht dem Gegenstand des Antrages entsprechend festgelegt, sondern im Verhältnis zur Zeit, welche die Behandlung des Antrages erfordert.

Die Annahme des Postulates könnte bedeuten, dass die Fristen für die Behörden in der Regel rechtlich bindend würden. Es ist noch zu prüfen, was die rechtlichen Folgen wären, falls die Behörde bei Ablauf der Frist noch nicht reagiert hat. Während in gewissen Fällen die Bewilligung dann automatisch erteilt werden könnte, müssen auch andere Folgen festgelegt werden, die den besonderen Eigenschaften der jeweiligen Bewilligung Rechnung tragen.

Erklärung des Bundesrates vom 21.02.2007

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

ANHANG 2: ORDNUNGSFRISTENVERORDNUNG**Verordnung über Ordnungsfristen für die Behandlung von Gesuchen in erstinstanzlichen wirtschaftsrechtlichen Verfahren (SR 172.010.14)**

vom 17. November 1999 (Stand am 28. Dezember 1999)

Der Schweizerische Bundesrat,

gestützt auf die Artikel 8 und 9 Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)²¹ sowie in Ausführung von Artikel 30 Absatz 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung²²,

verordnet:

Art. 1 Gegenstand

¹ Diese Verordnung legt fest, in welchem zeitlichen Rahmen ein Gesuch in einem erstinstanzlichen wirtschaftsrechtlichen Verfahren des Bundes zu behandeln ist.

² Ein wirtschaftsrechtliches Verfahren nach dieser Verordnung liegt vor, wenn eine Behörde einer gesuchstellenden Person im Zusammenhang mit einer auf Erwerb ausgerichteten Tätigkeit

- a. eine Zustimmung erteilen muss;
- b. besondere wirtschaftliche Rechte gewährt;
- c. die Befolgung gewisser staatlicher Regelungen freistellt.

³ Bestimmungen über die Beachtung von Fristen in andern Erlassen des Bundesrechts gehen dieser Verordnung vor. Namentlich betrifft dies Regelungen in Ausführung von Artikel 62c RVOG.

Art. 2 Grundsätze

¹ Die mit der Gesuchsbehandlung betraute Behörde behandelt jedes Gesuch so rasch als möglich.

² Die Behörde sichtet das Gesuch bei seinem Eingang. Sie bestätigt der gesuchstellenden Person innert Tagen das Datum des Eingangs und teilt ihr bei dieser Gelegenheit offensichtliche Mängel in ihren Gesuchsunterlagen mit.

³ Sind gleichzeitig mehrere Gesuche zu bearbeiten, so kann die Behörde eine Prioritätenordnung aufstellen. Dabei trägt sie den besonderen Verhältnissen der Einzelfälle Rechnung. Sie berücksichtigt namentlich eine besondere Situation bei einzelnen gesuchstellenden Personen, die Dringlichkeit des Anliegens und die Konkurrenzverhältnisse.

Art. 3 Ordnungsfristen

¹ Die Behörde trifft ihren Entscheid in der Regel:

- a. über Gesuche, die in der Mehrzahl der Fälle eine Bearbeitungszeit von höchstens einigen Stunden erfordern: innert Tagen;

²¹ SR 172.010

²² SR 172.010.1

- b. über Gesuche, die in der Mehrzahl der Fälle eine Bearbeitungszeit von höchstens einigen Tagen erfordern: innert Wochen;
- c. über Gesuche, die voraussichtlich eine Bearbeitungszeit von mehr als einer Woche erfordern: innert eines Zeitraums, welcher der gesuchstellenden Person möglichst umgehend, spätestens jedoch nach drei Monaten, mitzuteilen ist.

² Gegebenheiten, die sich aus dem Gegenstand des Gesuches ergeben, wie z. B. Verderblichkeit der Ware, Bindung der Projektausführung an klimatische Voraussetzungen oder Vegetationsperioden, sind bei der Gesuchsbehandlung in jedem Fall zu berücksichtigen.

³ Die Behörde gibt die Ordnungsfristen für die von ihr durchgeführten Verfahren in geeigneter Weise bekannt.

⁴ Wird eine Ordnungsfrist nach Absatz 1 nicht eingehalten, so kann die gesuchstellende Person von der Behörde verlangen, dass sie die Überschreitung der Frist schriftlich begründet und ihr mitteilt, bis wann der Entscheid voraussichtlich zu erwarten ist. Dies gilt nicht, solange die gesuchstellende Person einer Aufforderung, die Gesuchsunterlagen zu vervollständigen, nicht nachgekommen ist.

Art. 4 Einholen von Stellungnahmen Dritter

¹ Sind vor dem Entscheid über ein Gesuch Stellungnahmen Dritter einzuholen, so ist diesen für die Ausarbeitung ihrer Stellungnahme eine angemessene Frist zu setzen. Diese Fristen treten zu den Behandlungsfristen nach Artikel 3 Absatz 1 hinzu.

² Lässt eine zur Stellungnahme eingeladene Behörde die gesetzte Frist ohne Fristverlängerungsgesuch verstreichen und nutzt sie auch eine Nachfrist nicht, so entscheidet die zuständige Behörde ohne Vorliegen dieser Stellungnahme, falls ihr der Sachverhalt auch ohne diese Stellungnahme als hinreichend abgeklärt erscheint und die Zustimmung der andern Behörde nicht von Gesetzes wegen erforderlich ist.

³ Lässt eine zur Stellungnahme eingeladene Privatperson die gesetzte Frist verstreichen, so fordert die Behörde sie mit eingeschriebenem Brief auf, ihre Stellungnahme umgehend einzureichen, auf eine Stellungnahme förmlich zu verzichten oder ein Fristverlängerungsgesuch zu stellen. Unterbleibt innert einer Woche eine Antwort, so entscheidet die Behörde ohne Vorliegen dieser Stellungnahme.

Art. 5 Übergangsbestimmung betreffend Ausländer-Bewilligungen

¹ Der Eingang eines Gesuches, das sich auf das Bundesgesetz vom 26. März 1931²³ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) stützt, muss der gesuchstellenden Person nicht nach Artikel 2 Absatz 2 bestätigt werden.

² Kann über ein derartiges Gesuch nicht innert der Ordnungsfristen nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b entschieden werden, so bestätigt die Behörde der gesuchstellenden Person nachträglich den Eingang des Gesuches und teilt ihr mit, wann sie voraussichtlich über das Gesuch entscheiden wird.

²³ [BS 1 121; AS 1949 221, 1987 1665, 1988 332, 1990 1587 Art. 3 Abs. 2, 1991 362 Ziff. II 11 1034 Ziff. III, 1995 146, 1999 1111 2262 Anhang Ziff. 1, 2000 1891 Ziff. IV 2, 2002 685 Ziff. I 1 701 Ziff. I 1 3988 Anhang Ziff. 3, 2003 4557 Anhang Ziff. II 2, 2004 1633 Ziff. I 1 4655 Ziff. I 1, 2005 5685 Anhang Ziff. 2, 2006 979 Art. 2 Ziff. 1 1931 Art. 18 Ziff. 1 2197 Anhang Ziff. 3 3459 Anhang Ziff. 1 4745 Anhang Ziff. 1, 2007 359 Anhang Ziff. 1. AS 2007 5437 Anhang Ziff. I]. Siehe heute: das BG vom 16. Dez. 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20).

³ Diese Bestimmung tritt zwei Jahre nach Inkrafttreten eines neuen Ausländergesetzes, spätestens aber am 31. Dezember 2004, ausser Kraft.

Art. 6 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2000 in Kraft. Sie findet auf alle Gesuche Anwendung, die nach diesem Stichtag neu eingereicht werden.

ANHANG 3: BERICHTE UND BOTSCHAFTEN BETREFFEND BEWILLIGUNGSVERFAHREN

- Bericht des Bundesrates über ein Inventar und eine Evaluation der wirtschaftsrechtlichen Verfahren in der Bundesgesetzgebung (17.2.1999)
- Bericht des Bundesrates über Massnahmen zur Deregulierung und administrativen Entlastung (3.11.1999)
- Bericht des Bundesrates vom 16. Juni 2003 über die Massnahmen des Bundes zur administrativen Entlastung in den Unternehmen
- Bewilligungspflichten des Bundesrechts bei wirtschaftlichen Betätigungen: Heutiger Stand und Entwicklung 1998 – 2004 (2.2005)
- Bericht des Bundesrates vom 18. Januar 2006 über die Vereinfachung des unternehmerischen Alltags: Massnahmen zur administrativen Entlastung und Erleichterung der Regulierung
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Aufhebung und die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren («Vereinfachung des unternehmerischen Alltags») vom 8. Dezember 2006 (in Kraft 1.6.2008)